



Katarzyna Grabarczyk

**Podległość sędziego Konstytucji i ustawom w sprawowaniu urzędu**

Rozprawa doktorska przygotowana  
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego  
pod kierunkiem  
dr hab. Konrada Składowskiego, prof. UŁ  
w dyscyplinie nauki prawne

Łódź 2024

Janinie i Stanisławowi

<b>Wykaz skrótów</b>	<b>6</b>
<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Rozdział 1 Pozycja ustrojowoprawna władzy sądowniczej</b>	<b>15</b>
Zasada podziału władzy jako naczelną zasadą ustroju	15
Istota zasady podziału władzy i jej znaczenie prawne	27
Zasada odrębności władzy sądowniczej i niezależności sądów	36
Domniemanie kompetencyjne władzy sądowniczej	50
<b>Rozdział 2 Sprawowanie urzędu przez sędziego</b>	<b>54</b>
Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości	55
Pojęcie „sprawy”	65
Czynności administracyjne	81
Inne zadania z zakresu ochrony prawnej	89
<b>Rozdział 3 Podległość sędziego Konstytucji i ustawom</b>	<b>94</b>
Zasada podległości sędziego a zasada niezawisłości sędziowskiej	94
Zakres przedmiotowy podległości sędziego prawu	99
Podległości sędziego Konstytucji. Najwyższa moc prawna Konstytucji	103
Bezpośrednie stosowanie Konstytucji jako konsekwencja podległości Konstytucji	112
Istota i znaczenie podległości sędziego Konstytucji	130
Podległość sędziego ustawom. Zasada suwerenności narodu	135
Domniemanie konstytucyjności jako konsekwencja podległości sędziego ustawom	145
Istota i znaczenie podległości sędziego ustawom	159
<b>Rozdział 4 Nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi</b>	<b>167</b>
Nadzór administracyjny w nauce prawa administracyjnego oraz nauk o zarządzaniu	167
Dopuszczalność nadzoru administracyjnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	172
Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny	183
Podmioty wewnętrznego nadzoru administracyjnego	195
Prezes sądu	195
Sędzia wizytator	206
Środki wewnętrznego nadzoru administracyjnego	209

Zarządzenia nadzorcze	211
Wizytacja	213
Lustracja	217
„Wytyk administracyjny” oraz uchylenie czynności administracyjnej	220
Określenie podziału czynności w sądzie	229
Podporządkowanie sędziego poleceniom	240
Podmioty zewnętrznego nadzoru administracyjnego	244
Minister Sprawiedliwości	244
Dyrektor sądu	246
Środki zewnętrznego nadzoru administracyjnego	253
Zwrócenie uwagi na piśmie prezesowi (wiceprezesowi) sądu oraz zalecenie zmiany podziału czynności	253
Ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego	256
Ocena informacji rocznej	258
Delegacje	259
Odwołanie z delegacji	268
Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego	274
Zgoda Ministra Sprawiedliwości na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego	281
Oświadczenia majątkowe sędziów	285
<b>Rozdział 5 Odpowiedzialność dyscyplina sędziów</b>	<b>288</b>
Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej	288
Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej	294
Reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej obowiązujący do dnia 14 lutego 2020 roku	297
Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej w „ustawie kagańcowej”	303
Odpowiedzialność dyscyplinarna za zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym	309
Procedura dyscyplinarna w „ustawie kagańcowej”	315
Odpowiedzialność dyscyplinarna w nowelizacjach „ustawy kagańcowej”	325
<b>Rozdział 6 Sąd „ustanowiony ustawą”</b>	<b>340</b>
Dopuszczalność sądowej oceny prawidłowości powołania sędziego	340

Orzecznictwo Sądu Najwyższego	343
Uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego	352
Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	371
Brak dopuszczalności sądowej kontroli powołania sędziów	379
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego	380
Orzecznictwo Sądu Najwyższego	391
„Test niezawisłości sędziego”	402
<b>Zakończenie</b>	<b>409</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>418</b>

## Wykaz skrótów

Dz. U.	Dziennik Ustaw;
EKPC	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
EPS	„Europejski Przegląd Sądowy”;
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka;
ID	Izba Dyscyplinarna;
IOZ	Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego;
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny;
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego;
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego;
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego;
KPP	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa;
MPPOiP	Międzynarodowy Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;
MS	Minister Sprawiedliwości;
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny;
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;
PiP	„Państwo i Prawo”;
PRM	Prezes Rady Ministrów;
PS	„Przegląd Sądowy”;
r.n.a.d.s.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych;
r.u.s.a.	rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych;
RPEiS	„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”;
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich;
SA	Sąd Apelacyjny;
SN	Sąd Najwyższy;
SO	Sąd Okręgowy;
SR	Sąd Rejonowy;
TUE	Traktat o Unii Europejskiej;
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
TK	Trybunał Konstytucyjny;
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
u.N.S.	ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym;
u.p.u.s.p.	ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
UE	Unia Europejska;
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny;
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

## Wstęp

Konstytucja powierzyła władzy sądowniczej szczególne zadanie w państwie. Obejmuje ono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez rozpatrywanie spraw przedstawionych przez jednostkę. Jego realizacja polega na kontroli sposobu stanowienia i stosowania prawa, a przez to nieuchronnie przybiera postać dokonywania wiążącej oceny działalności egzekutywy i legislatywy. W praktyce może prowadzić do oparcia relacji między władzami na konflikcie oraz wzajemnej rywalizacji. Tworzy po stronie władzy ustawodawczej i wykonawczej ryzyko podejmowania działań, osłabiających pozycję ustrojową sądów. Mogą one przybrać różną postać i stać się udziałem różnych podmiotów, dysponujących uprawnieniami z zakresu nadzoru, kontroli, zarządzania czy prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Zmiana stanu prawnego, opisywana jako „spór o praworządność”, uzasadnia przekonanie, że nawet regulacje, mające charakter techniczny, związane z kwestiami administracyjnymi, dotyczące z pozoru jedynie organizacji pracy sądów, stosowane arbitralnie czy wręcz intencjonalnie, mogą wpływać na niezawisłość sędziowską i jego podległość Konstytucji i ustawom. Nakazuje to ostrożność w ustanawianiu nowych instrumentów prawnych przyznających kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej organom do niej nienależącym.

Władza sądownicza dysponuje ograniczonymi środkami ochrony przed tego rodzaju wpływami i ingerencjami. Instrumenty pozostające w jej kognicji mają przede wszystkim charakter wtórny. Obejmują następcze ustosunkowanie do aktywności prawodawcy w formie pytań prawnych, pytań prejudycjalnych, wykładni prokonstytucyjnej albo bezpośredniego stosowania Konstytucji. Osobną kompetencją inicjowania skoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa dysponuje jedynie Krajowa Rada Sądownictwa. W odniesieniu do egzekutywy władza sądownicza w zasadzie pozbawiona jest środków ochrony. Jej rozstrzygnięcia nie mogą stanowić przedmiotu kontroli sądowej. W orzecznictwie sądowym, szeroko omawianym w pracy, wciąż za aktualny uznaje się pogląd, zgodnie z którym niezawisłość nie stanowi prawa podmiotowego sędziego. Sprawy dotyczące jego statusu w większości uznawane są

za sprawy z zakresu podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi. Nie podlegają zatem kognicji sądów administracyjnych.

Każę to postawić pytania:

- (1) Jak definiować należy pojęcia „sprawowania urzędu” przez sędziego?
- (2) Jakie znaczenie przypisać należy zasadzie podległości sędziego Konstytucji oraz ustawom?
- (3) Jak określić należy relacje między tymi zasadami?
- (4) Jak zasada podległości sędziego Konstytucji i ustawom wpływa na pozycję ustrojowoprawną sędziego? Czy znajduje zastosowanie poza procesem orzekania przez sędziego?

Odpowiedź na nie pozostaje przydatna dla ustalenia relacji władzy sędziowskiej z pozostałymi władzami. Pozwoli określić granice dopuszczalnej ingerencji w funkcjonowanie sądów. Umożliwi również poszukiwanie środków ochrony sędziów przed próbami ograniczenia ich statusu.

W swojej pracy wykorzystałam metodę prawnodogmatyczną. Ma ona podstawowe znaczenie dla ustalenia i opisanie zasady podległości sędziego Konstytucji i ustawom, które wymaga analizy aktów normatywnych oraz orzecznictwa sądowego. Z tego względu szeroko korzystałam z dorobku doktryny prawa konstytucyjnego oraz judykatury Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bardzo przydatna okazała się analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W mniejszym zakresie sięgnęłam po orzecznictwo sądów powszechnych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Ze względu na temat niniejszej pracy, odnoszący się do podległości sędziego Konstytucji i ustawom, praca nie zawiera w zasadzie odniesień porównawczych, obejmujących analizę innych systemów prawnych. Pozostają one nieprzydatne dla czynionych rozważań. Pomocniczo korzystałam z metody historycznej, przy zagadnieniu funkcji prawnej Konstytucji oraz bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej.

W pierwszym rozdziale rozważam pozycję ustrojowoprawną władzy sędziowskiej, jej domniemanie kompetencyjne oraz określone przez ustrojodawcę jądro kompetencyjne. Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań czynię zasadę podziału



władzy, która stanowi naczelną zasadę ustroju i konieczny jego element jako demokratycznego państwa prawnego. Zasada podziału określa relacje między władzami oraz nakłada na nie obowiązek wzajemnego hamowania i kontroli. Z punktu widzenia art. 10 Konstytucji wszystkie władze w państwie są równoważne, a ustawa zasadnicza nie daje podstaw do określenia pozycji którejkolwiek z nich w sposób nadrzędny czy dominujący. Prowadzone rozważania uzupełniam o wykładnię art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Norma ta, jako szczególna względem zasad podziału władzy, modyfikuje ją i uzupełnia, nakazując określania relacji między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami w kategoriach separacji władzy sądowniczej. Prezentuję odmienne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który opowiedział się za koniecznością stosowania art. 10 Konstytucji w wobec władzy sądowniczej oraz wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego w tym przedmiocie. Dostrzegam obowiązek współdziałania władz, którego źródłem jest jednak wyłącznie preambuła do ustawy zasadniczej i który nie wpływa na znaczenie art. 173 Konstytucji. Przedmiotem ograniczonej uwagi w tym rozdziale czynię relacje władzy ustawodawczej i wykonawczej, które nie pozostają przydatne dla ustalenia pozycji władzy sądowniczej. Sygnalizuję jedynie, że zasada podziału między tymi władzami nie ma charakteru absolutnego, a ustawa zasadnicza za dopuszczalne uznaje przecięcia kompetencyjne między ich organami. Prowadzonych rozważań nie uzupełniam o teoretycznoprawne aspekty zasady podziału władzy, w tym opis ewolucji poglądów doktryny oraz analizę sposobu jej realizacji w różnych systemach prawnych. Zagadnienia te pozostają przedmiotem nader bogatej literatury przedmiotu. Przytaczanie ich w sposób skrócony w pracy i ograniczony jedynie do najważniejszych przedstawicieli i przykładów nie przyczyniłoby się do pogłębienia rozważań. Rozdział pierwszy, mający charakter teoretyczny, uznaję za istotny dla dalszej części pracy. Prawidłowe określenie zasady podziału władzy oraz odrębności władzy sądowniczej pozostaje kluczowe dla zdefiniowania jej domniemania kompetencyjnego, a w konsekwencji dla rozstrzygnięcia ewentualnych sporów kompetencyjnych. Przypisać mu należy także istotne znaczenie dla oceny dopuszczalności przecięć kompetencyjnych władzy sądowniczej oraz wykonawczej, za które kwalifikuję nadzór administracyjny MS nad sądownictwem powszechnym.

W rozdziale drugim podejmuję próbę definicji pojęć, którymi Konstytucja oraz ustawa posługuje się dla określenia zadań powierzonych władzy sądowniczej, sądom oraz determinujących status sędziego i przyznane mu gwarancję. Przedmiotem uwagi czynię „sprawowanie urzędu”, rozstrzyganie „spraw” oraz „zadania z zakresu ochrony prawnej”. Nie opisuję pojęcia „sprawowanie władzy sądowniczej” ze względu na fakt, że zostało ono omówione w rozdziale pierwszym, przy okazji określenia zadań powierzonych sądom i domniemania kompetencyjnego judykatury. Rozważania w przedmiocie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” uzupełniam o analizę przepisów Konstytucji, określających zadania sądów, które mają także charakter gwarancyjny wobec praw i wolności jednostki. Szeroko analizuję orzecznictwo TK dotyczące pojęcia „sprawy”, które determinuje kognicję sądów. Prowadzi mnie ona do przekonania, że pojęcia te pozostają ze sobą w różnych relacjach, a ułożenie ich zależy od przyjętej wykładni. Z tego względu najbardziej kłopotliwe pozostają „zadania z zakresu ochrony prawnej”, które poszczególni przedstawiciele nauki uznają częściej jako całość zadań państwa, rzadziej jako niewielką część działalności sądów, drugorzędną względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od powyższego wyrażam przekonanie, że całość aktywności sędziego, niezależnie od możliwości jej zakwalifikowania jako sprawowanie władzy sądowniczej, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i rozpatrywanie spraw z pewnością stanowi sprawowanie urzędu. Oznacza to, że pozostaje pod ochroną zasady niezawisłości sędziowskiej oraz podległości sędziego jedynie Konstytucji i ustawom. W pełni podzielam bowiem pogląd Leszka Garlickiego przywołany w tym rozdziale, który nakazuje uznać „sprawowanie urzędu” za pojęcie autonomiczne. W rozdziale drugim wskazuję ponadto, że definicja pojęcia „czynności administracyjne” nastrocza licznych wątpliwości. W doktrynie prawa konstytucyjnego trudno odnaleźć pogląd, który jednoznacznie wskazywałby na jego zakres przedmiotowy. Przywołane przeze mnie stanowiska uznają co do zasady, że oddzielenie czynności technicznych („administracyjnych”) od sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie jest możliwe. Dostrzegam, że dopuszczalność wyodrębnienia tej kategorii stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału, który nie podzielił wątpliwości podnoszonych przez

doktrynę. Zaznaczam przy tym, że Trybunał także nie zdefiniował tego pojęcia w sposób kompleksowy.

Rozdział trzeci rozpoczynam określeniem relacji zasady podległości sędziemu prawu oraz zasady niezawisłości sędziowskiej. W dalszej części rozważam znaczenie zasady podległości sędziemu Konstytucji i ustawom, ich uzasadnienia, zakres przedmiotowy oraz wzajemną relację. Związanie sędziemu Konstytucją uzasadniam najwyższą mocą prawną ustawy zasadniczej w systemie prawa oraz jednoznacznym przyznaniem jej przez ustrojodawcę funkcji prawnej. Wskazuję na relacje ustawy zasadniczej z prawem unijnym, które nie modyfikuje i nie uchyla zasady podległości sędziemu Konstytucji, a jedynie uzupełnia je o podległość aktom normatywnym, którym ustawa zasadnicza przypisuje moc wyższą niż ustawom zwykłym. Przedmiotem uwagi czynię także bezpośrednie stosowanie Konstytucji, które stanowi oczywistą konsekwencję przyznania ustawie zasadniczej najwyższej mocy prawnej. Odnoszę się do istniejącego w doktrynie prawa konstytucyjnego, ale także orzecznictwa TK, SN oraz NSA, sporu dotyczącego możliwości przeprowadzenia przez sądy w procesie stosowania prawa kontroli konstytucyjnego (incydentalnej), a w konsekwencji możliwości odstąpienia od zastosowania ustawy oraz oparcia rozstrzygnięcia na normie ustawy zasadniczej. Dyskusja ta, ze względu na delegitymizację Trybunału, pozostaje nader aktualna. Wskazuję na sformułowane w niej nowe argumenty, przemawiające na przyznaniem sądom kompetencji do odstąpienia od zastosowania ustawy. W zakresie podległości sędziemu ustawie wskazuję na jej uzasadnienie, wynikające z zasady suwerenności narodu oraz szczególnej roli parlamentu w jej urzeczywistnianiu. Dostrzegam zmianę w przyjętym w doktrynie rozumieniu tej zasady, które wpływa na pozycję ustrojową parlamentu oraz stanowi podstawę do twierdzeń o konieczności samoograniczenia się przez ustawodawcę. Przedmiotem szczególnej uwagi czynię domniemanie konstytucyjności prawa, które stanowi podstawę systemu prawa, fundament procedury kontroli jego konstytucyjności i które wiązać należy z zasadą nadrzędności ustawy zasadniczej. W rozdziale trzecim w ograniczony sposób odwołuję się do doktryny i orzecznictwa sądowego, dotyczącego Konstytucji marcowej oraz Konstytucji PRL, jedynie w celu wykazania różnicy w roli aktualnie obowiązującej Konstytucji w procesie stosowania prawa (względem poprzednich ustaw zasadniczych).

Rozdział czwarty dotyczy w całości nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Konieczność opisanie tego zagadnienia w tak szeroki sposób uzasadniam jego wpływem na sposób sprawowania przez sędziego urzędu oraz rzeczywistą możliwość poszanowania art. 178 ust. 1 Konstytucji. Praktyka jego wykonywania wykazała, że przyznanie podmiotom go sprawującym istotnego marginesu oceny prowadzi do naruszenia statusu sędziego. Umożliwia podejmowanie prób uzależniania aktywności sędziego od aktów podustawowych, prowadzi do objęcia nadzorem sposobu orzekania przez sędziów oraz powstawania zależności między sędziami a podmiotami sprawującymi nadzór. Rozważania dotyczące nadzoru obejmują poszukiwanie jego definicji, także w oparciu o dorobek nauk o zarządzaniu oraz doktryny prawa administracyjnego. Obejmują także sygnalizowane jedynie w rozdziale drugim orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które nie dostrzegło zagrożenia w powierzeniu tego nadzoru Ministrowi Sprawiedliwości oraz nie zakwestionowało *in genere* możliwości jego ustanowienia. W kolejnej części rozdziału wskazuję na podmioty i środki nadzoru wewnętrznego. Dużo uwagi poświęcam analizie pozycji ustrojowoprawnej prezesa sądu, który jest głównym podmiotem go sprawującym. Dostrzegam dokonane w ostatnich latach zmiany w procedurze powołania i odwołania prezesa sądu oraz okoliczność przyznania mu licznych kompetencji. Wskazuję, że wzmocnieniu pozycji prezesa sądu towarzyszyło osłabienie samorządu sędziowskiego oraz kolegium sądu. Podzielam stanowisko sformułowane przez Jerzego Jamroza, który w przeprowadzonych zmianach legislacyjnych upatruje brak możliwości wykonywania przez samorząd jego ustawowych zadań. Opisuję najważniejsze środki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, zaznaczając zmiany dokonane w ich regulacjach w ostatnich latach. Wskazuję na niedostatki w zakresie gwarancji przynależnych sędziom oraz konieczność zapewnienia im drogi sądowej. W dalszej części rozpatruję zewnętrzny nadzór administracyjny, w tym jego podmioty, tj. Ministra Sprawiedliwości oraz dyrektora sądu. Nie poświęcam w tym miejscu uwagi służbie nadzoru. Dopuszczalności jej ustanowienia oraz oparcia o instytucję delegacji omawiam przy okazji środków zewnętrznego nadzoru, w tym delegacji oraz odwołania z delegacji. Wskazując na wątpliwości dotyczące statusu prawnego dyrektora sądu, krytycznie odnoszę się do rozstrzygnięcia TK dotyczącego możliwości powierzenia mu

zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami sekretariatów wydziałów sądu. W części dotyczącej środków zewnętrznego nadzoru administracyjnego omawiam zagadnienie zgody MS na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego, które nie stanowi rzeczywistej kompetencji Ministra. Rozważam także jego uprawnienie do uchylania klauzuli tajności „zastrzeżone” w stosunku do oświadczeń majątkowych sędziów. W mojej ocenie istnieje możliwość zakwalifikowania tych dwóch uprawnień Ministra Sprawiedliwości jako nienależących do nadzoru zewnętrznego. Ich omówienie łącznie ze z nim uzasadniam stanowiskiem TK, sformułowanym w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 45/07, z którego wynika, że „(...) analiza obowiązujących przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje na dwa rodzaje nadzoru (judykacyjny i administracyjny). Trybunał uważa, że w obrębie tych dwóch kategorii powinny mieścić się formy weryfikacji działań władzy sądowniczej”<sup>1</sup>.

Rozdział piąty ogniskuje się wokół odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, stanowiącej jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Podobnie jak nadzór administracyjny cechuje się szczególną wrażliwością. Niewłaściwe ukształtowanie jej przesłanek, także instrumentalne jej traktowanie stanowią może zagrożenie dla sprawowania urzędu przez sędziego w zgodzie z zasadą podległości sędziego Konstytucji i ustawom. Z przywołanego orzecznictwa trybunałów europejskich wynika brak akceptacji już dla istnienia regulacji prawnych, które umożliwiałyby zakwalifikowanie jako delikt dyscyplinarny przejawów działalności orzeczniczej sędziego. Samo istnienie tego rodzaju regulacji w systemie prawnym naruszać może poczucie bezpieczeństwa sędziego i podważać jego przekonanie o własnej niezawisłości. Nakazuje to zachowanie powściągliwości w tworzeniu ram prawnych reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz uważności w jej stosowaniu. Do tego przekonania doprowadziła mnie analiza dwóch reżimów odpowiedzialności dyscyplinarnej, tj. obowiązującego do dnia 14 lutego 2020 roku oraz wynikającego z „ustawy kagańcowej”. Przedmiotem odrębnej uwagi uczyniłam podejmowane przez ustawodawcę próby nowelizacji ostatniej z tych ustaw, które w części stanowią przedmiot kontroli konstytucyjności w trybie prewencyjnym.

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

Rozdział szósty dotyczy zagadnienia ustanowienia sądu ustawą oraz dopuszczalności sądowej oceny prawidłowości powołania sędziego. Zagadnienie to nabrało istotnego znaczenia w związku ze „sporem o praworządność”. Jego aktualizacja nakazała rozważenie znaczenia związania sędziego ustawą, która określa podstawy jego funkcjonowania, determinuje strukturę w ramach której sprawuje swój urząd i wyznacza procedurę powołania sędziego. Nakazała postawić pytanie czy sędzia pozostaje związany taką ustawą i jak powinien zachować się w sytuacji powzięcia wątpliwości, co do jej zgodności z Konstytucją. Słowem, czy w ramach sprawowania urzędu sędzia pozostaje uprawniony do badania prawidłowości powołania (siebie oraz innych sędziów), oceny skutków ewentualnej wadliwości oraz weryfikacji możliwości zachowania standardów niezawisłości i bezstronności. W dalszej kolejności wymaga to rozważenia czy ocena wszystkich tych zagadnień mieści się w badaniu „ustanowienia sądu ustawą” i może być realizowana przez sędziego, podległego ustawie oraz Konstytucji. Przytaczam najważniejsze argumenty sformułowane w tym sporze przez wszystkich jego aktorów, tj. najwyższe krajowe organy władzy sądowniczej (dostrzegając polaryzację między izbami SN) oraz trybunałów europejskich.

## Rozdział 1    Pozycja ustrojowoprawna władzy sądowniczej

### Zasada podziału władzy jako naczelną zasadą ustroju

Zasada podziału władzy, określona w art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>, stanowi podstawę ustroju państwa i jest jedną z zasad naczelných ustawy zasadniczej<sup>3</sup>. W wymiarze podstawowym charakteryzuje ona system władzy w państwie, nadaje mu podstawowe ramy organizacyjne<sup>4</sup> i umożliwia jego kwalifikację jako demokratycznego państwa prawnego<sup>5</sup>. Zasadę podziału władzy uznaje się za dyrektywę interpretacyjną szczegółowych przepisów Konstytucji, określających pozycję ustrojowoprawną i kompetencje organów władzy publicznej<sup>6</sup> oraz ich przynależność do poszczególnych władz. Zasada podziału władzy pozostaje przydatna przy rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych<sup>7</sup> i wskazywaniu podmiotów odpowiedzialnych za realizację określonych zadań państwa. W doktrynie prawa

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 1997 roku, poz. 78, nr 483.

<sup>3</sup> Dostrzec należy, że przedmiotem istotnej uwagi w doktrynie prawa pozostaje kwestia nazewnictwa i definicja samego pojęcia „podziału władzy”. Ryszard Małajny postulował pisanie nie o zasadzie podziału władzy, ale o podziale funkcji państwowych i podziale organów państwowych. Zob. R. Małajny, *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji* [w:] *Rozważania o państwie i prawie, Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Nowackiemu*, E. Giszter (red.), Katowice 1993. Wawrzyniec Zamkowski pisał o podziale „pracy państwowej”. Zob. W. Zamkowski, *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, PiP 1962, z. 1. Szerzej: M. M. Wiszowaty, *Podział władzy* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2016, s. 238 i n. „Dyskutujemy dzisiaj o podziale władzy, rozumiejąc treść tej zasady w sposób bardzo dowolny”. A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 14. Aktualna doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje na konieczność wyodrębnienia pojęć „podziału władzy” oraz „rozdziału władzy”. P. Uziębło, *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich — uwagi wprowadzające* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 1, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2016, s. 11.

<sup>4</sup> M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 336.

<sup>5</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 82; P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 81; R. Piotrowski, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 4, s. 114; W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 15, 28. J. Szymanek, *Podział władzy: idea i jej konstytucjonalizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 1, s. 11. Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 roku, sygn. U 6/92, LEX 25343.

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Konstytucyjna realizacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 152; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 331; A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 285.

<sup>7</sup> P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997, s. 22.

konstytucyjnego prowadzono pogłębione rozważania, dotyczące celu ustanowienia zasady podziału władzy. Wiązano ją z chęcią integracji działań poszczególnych segmentów władzy publicznej<sup>8</sup> i woli nałożenia na nich obowiązku harmonizacji działań<sup>9</sup>. Postulaty te znalazły swoje odzwierciedlenie w preambule Konstytucji.

Zasadzie podziału władzy nie można przypisać roli wyłącznie organizacyjnej<sup>10</sup>. Nie wyraża ona jedynie dążenie ustrojodawcy do racjonalnej budowy struktury władz publicznych<sup>11</sup>. Przeciwnie, zasada podziału władzy w sposób szczególny wiąże się z zagadnieniem ochrony praw i wolności człowieka<sup>12</sup>. Ustrojodawca przez ograniczanie władzy organów państwa<sup>13</sup>, dąży do zagwarantowania statusu jednostki<sup>14</sup>. Właściwa realizacja zasady podziału władzy uniemożliwia bowiem nadużywanie władzy przez którykolwiek z organów ją sprawujących<sup>15</sup>. Zapobiega monopolizacji oraz koncentracji władzy państwowej, a także wprowadza mechanizmy wzajemnej kontroli władz<sup>16</sup>. Ustanowienie mechanizmów ich hamowania i równoważenia się wyklucza arbitralność sprawowania władzy i instrumentalizację prawa<sup>17</sup>.

Zasada podziału władzy ma szeroki zakres przedmiotowy i nie może być interpretowana „w sposób dogmatyczny, ahistoryczny i bez uwzględniania swej funkcji i związków z innymi zasadami konstytucyjnymi”<sup>18</sup>. Uzasadnia to poszukiwanie

---

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, K. Janowski (red.), Toruń 2007, s. 21.

<sup>9</sup> J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>10</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418. „Na zasadę trójpodziału władzy należy współcześnie patrzeć jako na element składowy koncepcji państwa prawnego, kryterium i gwarancję demokratyczności ustroju państwa, jako na zasadę, poprzez którą można prowadzić wykładnię postanowień konstytucji, w szczególności w zakresie sporów kompetencyjnych, a dopiero w dalszej kolejności zasada ta stanowi podstawę organizacji organów państwa decydujących o kształcie systemu rządów”. J. Trzeciński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 2.

<sup>11</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 331-332.

<sup>12</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218. Także: A. Zoll, *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*, RPEiS 2006, z. 2, s. 321.

<sup>13</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418; orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564.

<sup>14</sup> J. Kuciński, *Legislatywa...*, s. 26. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy...*, s. 21.

<sup>15</sup> Zob. A. Dana, *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „*Doctrina. Studia społeczno-polityczne*” 2009, nr 6, s. 53-54.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. K 6/09, LEX 560317. Piotr Winczorek wskazuje na wolę zapobiegania despotyzmowi i jedynowładztwu. P. Winczorek, *Komentarz do art. 10* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 21.

<sup>17</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 55.

<sup>18</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564.



dalszych celów jej ustanowienia przez ustalanie jej związków z innymi zasadami ustroju państwa<sup>19</sup>.

Zasadę podziału władzy niewątpliwie łączyć należy z zasadą suwerenności narodu<sup>20</sup>. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji wyłącza konsolidację władzy przez jeden z organów (jedną z władz). Uniemożliwia tym samym zawłaszczenie przez nią prawa występowania w imieniu suwerena, a przez to dążenia do zastępowania jego woli albo zastrzeżenia sobie prawa do wyłącznej jej interpretacji (skutkującego utożsamianiem woli suwerena z wolą tej władzy)<sup>21</sup>. W ten sposób zasada podziału władzy umożliwia „rzeczywistą realizację zasady zwierzchniej władzy narodu”<sup>22</sup>, a co najmniej tworzy ramy prawne dla organów ją wykonujących, chroniąc przy tym odrębność suwerena. W konsekwencji gwarantuje sprawowanie władzy zgodnie z wolą narodu, przy poszanowaniu statusu jednostki<sup>23</sup>. Wojciech Sokolewicz, jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji, trafnie wskazywał, że zasada podziału władzy została ustanowiona w celu „podbudowania i zagwarantowania fundamentalnej, konstytucyjnej zasady zwierzchniej (suwerennej) władzy narodu”. W konsekwencji „żaden pojedynczy organ państwa nie może pretendować do posiadania pełni władzy, występowania w charakterze suwerena lub jego substytutu”<sup>24</sup>. Za Bogusławem Banaszakiem podnieść można, że podział władzy „sprzyja (...) zachowaniu jedności władzy państwowej w rękach suwerena (...), ale równocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między funkcje i wypełniające funkcje organy”<sup>25</sup>.

Dostrzec należy związek zasady podziału władzy z zasadą pluralizmu politycznego. Rozdzielenie kompetencji między organy władzy publicznej przynależne do różnych władz, ustanowienie odrębnych procedur wyboru ich członków oraz

---

<sup>19</sup> M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10...*, s. 342.

<sup>20</sup> A. Domańska, *Zasada suwerenności narodu. Rozważania na tle regulacji art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, A. Domańska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2017, s. 38.

<sup>21</sup> W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy* [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, A. Wasilkowski (red.), Warszawa 1995, s. 18. W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 181-182.

<sup>22</sup> H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 148.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399.

<sup>24</sup> W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie...*, s. 181-182.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Warszawa 2009, s. 82.

rozdzielenie w czasie obsadzania stanowisk w tych organach, sprzyjają pluralizmowi politycznemu<sup>26</sup>. Utrudniają bowiem powierzenie ich przedstawicielom jednego środowiska. Dostrzega się także związek zasady podziału władzy z zasadą dobra wspólnego<sup>27</sup>.

Zasada podziału władzy w sposób szczególny wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a oddziaływania między nimi zauważalne są na wielu płaszczyznach<sup>28</sup>. Powiązania między tymi zasadami są tak ściśle, że w doktrynie prawa konstytucyjnego nierzadko wskazuje się na konieczność traktowania obu zasad łącznie, jako zawierających się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Zasada podziału władzy stanowi podstawę demokracji konstytucyjnej<sup>29</sup>, jest „pierwszą konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego” w sferze ustroju państwa<sup>30</sup> oraz „współistotną pryncypiom demokratycznego państwa prawnego”<sup>31</sup>. Zachowanie zasady podziału władzy stanowi „wyznacznik tożsamości konstytucjonalizmu”. Wyraża bowiem afirmację praw człowieka oraz dostrzega ich rolę w kształtowaniu struktury państwa demokratycznego<sup>32</sup>. Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny, dla

---

<sup>26</sup> Zasada podziału władzy „w swoich skutkach ustrojowych daje różnym ugrupowaniom i orientacjom politycznym możliwość efektywnego wpływu na sprawowanie władzy państwowej; inaczej mówiąc – tak jak <<jedność władzy>> sprzyja politycznemu monocentryzmowi, tak teraz <<podział władzy>> ułatwia realizację policentryzmu (...)”. W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna...*, s. 18-19.

<sup>27</sup> W. Łączkowski, *Trójpodział władz a dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1.

<sup>28</sup> A. Bałaban, *Władza sądownicza w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 1997, s. 173. Co ciekawe analiza doktryn polityczno-prawnych uzasadnia przekonanie, że w historii zdarzały się poglądy kwestionujące zgodność podziału władzy z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Zob. R. Małajny, *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 3, s. 19 i n.

<sup>29</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Warszawa 2009, s. 82.

<sup>30</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 331.

<sup>31</sup> R. Piotrowski, *Zasada podziału władzy...*, s. 114.

<sup>32</sup> M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze [w:] Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, H. Suchocka (red.), Warszawa 1992, s. 42. Także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 87. Zob. M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 78.

którego podział władzy jest nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawnego<sup>33</sup>.

Niewątpliwie zasada podziału władzy stanowi fundament współczesnego konstytucjonalizmu<sup>34</sup>. Nie oznacza to jednak, że w doktrynie prawa konstytucyjnego osiągnięto zgodność poglądów co do jej treści<sup>35</sup>. Ryszard Małajny wprost wskazuje na wieloznaczność pojęcia „podziału władzy”, jakim operuje nauka prawa konstytucyjnego. Wskazana wieloznaczność pozwala mówić o istnieniu całej teorii rozdziału władz<sup>36</sup>. Zasada podziału władzy nie tylko nie przesądza, jaki model podziału władzy najlepiej ją realizuje<sup>37</sup>; nie rozstrzyga również, na ile równorzędnych władz należy ją podzielić. Odzwierciedla to praktyka stosowania tej zasady. Analizując ustawy zasadnicze państw demokratycznych, uwzględniające zasadę podziału władzy, dostrzec należy „wielość i różnorodność”, a często „przeciwstawność instytucji i procedur” dążących do jej realizacji<sup>38</sup>. Praktyka nie pozwala rozstrzygnąć także czy uwzględnienie tej zasady w toku organizacji systemu władzy publicznej wymaga jej wyrażenia w ustawie zasadniczej<sup>39</sup>. „Za uproszczeniem można przyjąć, że w aktach tych, uchwalonych do 1945 roku, wprowadzano ją *implicite* poprzez ich systematykę. Natomiast w konstytucjach przyjętych po tej cezurze częściej dokonano tego już *explicite*”<sup>40</sup>. W ocenie Ryszarda Małajnego zasada podziału nie jest wymagana przez

---

<sup>33</sup> Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 roku, sygn. U 6/92, LEX 25343. Szerzej: A. Szyszka, *Interpretacja zasady podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji, t. LXII, B. Banaszak (red.), Wrocław 2004, s. 248; M. Florczak-Wątor, *Trybunał Konstytucyjny a zasada podziału władzy*, „Jurysta” 2004, nr 7-8, s. 11 i n. M. Granat, *Zasada trójpodziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościę SVD*, A. Dębiński, P. Stanisław, T. Barankiewicz (red.), Lublin 2013, s. 97. M. M. Wiszowaty, *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 493.

<sup>34</sup> A. Jamróz, *Demokracja współczesna, Wprowadzenie*. Białystok 1993, s. 138.

<sup>35</sup> J. Wawrzyniak, *Zasada podziału władzy a orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15)* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 141.

<sup>36</sup> R. Małajny, *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 – pierwszy czy równy?* „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 96.

<sup>37</sup> A. Sylwestrzak, *Władza trzecia „neutralna”*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2011, nr 11.4, s. 30.

<sup>38</sup> W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna...*, s. 19.

<sup>39</sup> A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 111; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 392.

<sup>40</sup> R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 99-100.

ustawę zasadniczą i konieczna do osiągnięcia właściwego skutku podziału władzy<sup>41</sup>. Pogląd ten podziela Robert von Mohl<sup>42</sup>. Na potwierdzenie tej tezy wskazać należy, że w państwach, co do których demokratycznego charakteru nie ma wątpliwości, zagadnienie podziału władzy charakteryzuje się odmiennie<sup>43</sup>. Każde państwo tworzy własny, oryginalny system rządów, a wspomniane rozbieżności dotyczyć mogą podziału kompetencji, funkcji czy podmiotu odpowiedzialnego na jej wykonanie<sup>44</sup>. We Francji podział władzy nie odzwierciedla monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Wyodrębnić można dwa podstawowe segmenty władzy publicznej, obejmujące władzę prawodawczą oraz wykonawczą<sup>45</sup>. Między tymi władzami nie ma pełnej równowagi, można mówić o uprzywilejowaniu władzy wykonawczej, wprowadzonego w celu racjonalizacji parlamentu<sup>46</sup>. W Niemczech zasada podziału władzy występuje zarówno w ujęciu horyzontalnym, jak i wertykalnym. W zakresie horyzontalnym realizuje „klasyczny” trójpodział władzy, wyodrębniając władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską<sup>47</sup>. Niemiecka ustawa zasadnicza nie dokonuje tego podziału w sposób wyraźny, nie przyporządkowuje również jednoznacznie funkcji ustawodawczej parlamentowi i funkcji wykonawczej egzekutywie. Art. 20 niemieckiej konstytucji stanowi jedynie, że naród sprawuje swoją władzę przez „wybory, głosowania oraz (...) specjalne organy ustawodawstwa, władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości”<sup>48</sup>. Rozwiązania ustrojowe w Szwajcarii są na tyle szczególne, że w doktrynie prawa konstytucyjnego brak jest zgody co do uznania oparcia jej systemu prawnego na zasadzie podziału władzy<sup>49</sup>. Ustawa zasadnicza nie nazywa Zgromadzenia

---

<sup>41</sup> I. Małajny, R. Małajny, *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, s. 543.

<sup>42</sup> Uznawany w doktrynie za „twórcę nowoczesnej koncepcji państwa prawa”. J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 30-31.

<sup>43</sup> K. Składowski, *Zasada podziału władzy w konstytucjach z 1921 r. i 1997 r.* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku w setną rocznicę uchwalenia*, A. Domańska, A. Michalak, Łódź 2022, s. 84.

<sup>44</sup> Tamże, s. 87.

<sup>45</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Zasady podziału władzy we Francji* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 206.

<sup>46</sup> Tamże, s. 206. Szerzej: J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.

<sup>47</sup> R. Balicki, K. Piech, *Zasady podziału władzy w Niemczech* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 176.

<sup>48</sup> Tamże, s. 176-177.

<sup>49</sup> J. Juchniewicz, *Zasady podziału władzy w Szwajcarii* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 2*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 270.

Federalnego organem władzy ustawodawczej, Rady Federalnej organem władzy rządzącej i wykonawczej, a Sądu Federalnego organem wymiaru sprawiedliwości<sup>50</sup>. Wyodrębnia jednak sfery działalności państwa, powierza je odmiennym podmiotom i od 2000 roku przewiduje podział władzy w znaczeniu personalnym<sup>51</sup>. W Wielkiej Brytanii mówić można o „ograniczonym podziale władz”, bowiem zasada podziału władzy nie występuje w niej w czystej postaci<sup>52</sup>. Choć „ściśle definiowanie o rozróżnienie funkcji ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej jest bardzo trudne i wiąże się z dokonywaniem większych lub mniejszych uproszczeń”, obowiązujące rozwiązania ustrojowe wprowadzają mechanizmy hamulców i równowagi<sup>53</sup>. W Chorwacji konstytucja wprost ustanawia zasadę podziału władzy oraz wyodrębnia władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Nie określa jednak, jakie organy wchodzi w skład poszczególnych władz<sup>54</sup>. Stanowi to podstawę do dyskusji w przedmiocie właściwej pozycji Trybunału Konstytucyjnego, którego ustój został określony odrębnie, tj. poza regulacją dotyczącą władzy sądowniczej<sup>55</sup>.

Powyższe rozważania uzupełnić należy o określenie wertykalnego aspektu podziału władzy, wspomnianego przy okazji niemieckich rozwiązań ustrojowych<sup>56</sup>. Realizuje się on w państwie federalnym, określając podział zadań i kompetencji między państwo a jego części składowe<sup>57</sup>. Przybiera postać wydzielenia strefy między rządem centralnym oraz rządami regionalnymi. Korzystają one z podobnych atrybutów niezależnej władzy, a przez to muszą być traktowane równorzędnie<sup>58</sup>. Żaden z ośrodków władzy nie pozostaje uprawniony do korzystania z niej w sposób absolutny; prowadziłyby to bowiem do zakwestionowania federalnego podziału kompetencji,

---

<sup>50</sup> Tamże, s. 270-271.

<sup>51</sup> Tamże, s. 271.

<sup>52</sup> K. Urbaniak, *Zasady podziału władzy w Wielkiej Brytanii* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 89.

<sup>53</sup> Tamże, s. 89-90.

<sup>54</sup> K. Składowski, *Zasady podziału władzy w Chorwacji* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 2*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 14-15.

<sup>55</sup> Tamże, s. 15.

<sup>56</sup> M. Domagała, J. Iwanek, *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10, s. 20. Szerzej: A. Jackiewicz, *Konstytucyjne funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych a zasada federalizmu w państwach europejskich*, Białystok 2019.

<sup>57</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 108-109.

<sup>58</sup> A. Jackiewicz, *Zasada wertykalnego podziału władzy w państwach złożonych – zarys problematyki* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015, s. 151.

a przez to pozycji władz federalnych<sup>59</sup>. Dla funkcjonowania tego rodzaju podziału władzy w praktyce pomocna staje się zasada subsydiarności, determinująca sposób dystrybucji zadań i funkcji państwa. Przypisać jej należy charakter reguły kompetencyjnej<sup>60</sup>. Pozostaje ona związana z zasadą domniemania kompetencji na rzecz podmiotów federacji<sup>61</sup>. Dostrzec należy także nowe płaszczyzny oddziaływania zasady podziału władzy, którą rozważać należy także na poziomie stosunków państwa oraz organizacji międzynarodowych, którym powierza ono część przynależnej mu władzy<sup>62</sup>.

Zasada podziału władzy nie formułuje gotowych rozwiązań, dających się zrealizować w każdych warunkach ustrojowych. Przeciwnie, wywodzić z niej należy subreguły, składające się na pewną ideę<sup>63</sup>. Małajny wyodrębnia: (1) konieczność wyróżnienia prawnych stref działania państwa, tj. podział funkcjonalny władzy; (2) rozdział aparatu państwowego na co najmniej dwie grupy organów; (3) oparcie relacji między tymi władzami na regule niezależności i równorzędności; (4) ustanowienie mechanizmów hamowania się poszczególnych władz, które skutkują współpracą organów i względną ich równowagą; (5) określenie głównego zakresu obowiązków danego organu i uczynienie go priorytetowym celem działalności, skutkującym przypisaniem roli hamowania charakteru wtórnego, drugoplanowego<sup>64</sup>. „Trójpodział jest sprawą konwencji i adekwatności zarazem. Może bowiem istnieć także np. dwupodział, pięciopodział czy sześciopodział władzy”<sup>65</sup>. Kluczowe znaczenie przypisać należy korelacji podziału władzy z dającymi się wyodrębnić sferami działalności państwa.

Z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego najistotniejsze znaczenie przypisać należy określeniu relacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą<sup>66</sup>. Od sposobu ich określenia zależy funkcjonowanie aparatu państwowego i skuteczność prowadzonego w jego ramach procesu decyzyjnego. Jak

---

<sup>59</sup> Tamże, s. 151.

<sup>60</sup> Tamże, s. 153-154. Szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.

<sup>61</sup> Tamże, s. 157.

<sup>62</sup> Tamże, s. 147-148.

<sup>63</sup> R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 97-98.

<sup>64</sup> Tamże, s. 98.

<sup>65</sup> Także, s. 100.

<sup>66</sup> A. Dana, *Istota podziału...*, s. 64. Szerzej o relacjach w ramach władzy wykonawczej. Zob. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, PiP 2018, z. 9

wskazuje Jerzy Kuciński i Waldemar Wołpiuk ustrojodawca może oprzeć te relacje na modelu współdziałania władz albo ich separacji<sup>67</sup>. Model współdziałania realizuje się przez przypisanie każdej z władz pewnych instrumentów, zapewniających im możliwość wpływania na siebie, hamowania się i wzajemnego korygowania podejmowanych działań, zapewniając równowagę tych władz i niejako zmuszając je do współpracy. Model ten nazywany bywa parlamentarnym albo parlamentarno-gabinetowym<sup>68</sup>. Nie jest oparty na sztywnym rozgraniczeniu organów. Przeciwnie, zakłada on zbudowanie relacji między nimi na mechanizmach wzajemnych oddziaływań i powiązań, które funkcjonują na wielu poziomach i zapewniają równowagę między nimi<sup>69</sup>. Jarosław Szymanek obrazowo model ten nazywa „dialogiem pomiędzy rozdzielonymi władzami”<sup>70</sup>. W doktrynie formułowane są poglądy zgodnie z którymi model ten w zasadzie nie realizuje zasady podziału władzy<sup>71</sup>. Powiązania między władzami występują bowiem na wielu poziomach, a ich kompetencje przenikają się. Dla Ryszarda Małajnego najbardziej reprezentatywne są dwie wersje systemu parlamentarnego: brytyjska (wiktoriańska) oraz francuska czasów III i IV Republiki. Dla pierwszej typowa jest dominacja egzekutywy nad legislaturą, a dla drugiej legislatury nad egzekutywą<sup>72</sup>. Ustrojodawca może oprzeć relacje między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą w oparciu o zasadę ich separacji. Zakłada ona ustanowienie systemu hamulców ustrojowych, mających na celu eliminację sporów politycznych z procesu decyzyjnego<sup>73</sup>. Ze względu na konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania państwa oraz utrzymania „w ruchu” maszyny państwowej, konieczne jest odrzucenie obu tych modeli w ich skrajnych interpretacjach<sup>74</sup>.

---

<sup>67</sup> J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 289.

<sup>68</sup> Tamże, s. 289.

<sup>69</sup> R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 113.

<sup>70</sup> J. Szymanek, *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatury i egzekutywy)* [w:] *Systemy rządów – dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007, s. 123.

<sup>71</sup> R. Małajny, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, PiP 2019, z. 12, s. 20.

<sup>72</sup> Tamże, s. 16.

<sup>73</sup> J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego...*, s. 289.

<sup>74</sup> R. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1, s. 90. Szerzej: L. Mażewski, *Montesquieu i Rousseau: jedno czy dwa rozumienia podziału władz?*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1987, nr 15.

Współcześnie podział władzy nie musi ograniczać się do trzech podstawowych funkcji, określonych przez Monteskiusza i może obejmować także inne funkcje państwa, dające się wyodrębnić i skategoryzować<sup>75</sup>. W doktrynie wskazuje się na celowość wyodrębnienia stanowienia prawa, administrowania oraz nadzoru nad przestrzeganiem prawa, składającego się ze ścigania przestępstw, orzekania, kontroli oraz kontroli konstytucyjności prawa<sup>76</sup>. Podział ten częściowo pokrywa się z tym zaproponowanym przez Grzegorza Kucę. Dostrzega on konieczność wyodrębnienia następujących funkcji władczych państwa: „stanowienie prawa powszechnie obowiązującego (ustaw) oraz zasad gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków przez państwo (ustaw budżetowych i okołobudżetowych), (...) rządu – zarządzania i prowadzenia bieżącej polityki państwa (w tym: wykonywania ustawy budżetowej i innych ustaw) oraz rozstrzygania sporów wynikających z procesu stosowania prawa (tj. funkcji sądenia)”<sup>77</sup>. W polskiej rzeczywistości ustrojowej postulaty modyfikacji zasady podziału władzy przybrały postać wyodrębnienia władzy kontrolującej<sup>78</sup> oraz poszukiwania możliwości przypisania poszczególnych organów władzy publicznej do innych, nowo wyodrębnionych jeszcze władz<sup>79</sup>. Dotyczyły one w szczególności tych podmiotów władzy publicznej, których zadania istotnie się wyróżniają, tj. Rzecznika

---

<sup>75</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 341 i n. J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego prawa konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 135. Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, s. 63.

<sup>76</sup> R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 100. Ryszard Małajny wskazuje także na istniejące funkcjonujące w zagranicznej literaturze przedmiotu przykłady dwupodziału, trójpodziału, czwórpodziału i pięciopodziału władzy. Zob. R. Małajny, *Podział czy trójpodział władzy? [w:] Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych. Materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Wrocław, 15-16 kwietnia 2010 r.*, A. Preisner (red.) Wrocław 2010.

<sup>77</sup> G. Kuca, *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy” [w:] Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, M. Grzybowski, G. Kuca (red.), Kraków 2013, s. 256.

<sup>78</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 342-343. A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 78-79; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 217.

<sup>79</sup> Zob. G. Kuca, *Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, J. Czajkowski (red.)*, Kraków 2007.



Praw Obywatelskich<sup>80</sup>, Rzecznika Praw Dziecka<sup>81</sup>, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>82</sup>, Najwyższej Izby Kontroli<sup>83</sup>, Krajowej Rady Sądownictwa<sup>84</sup>, Narodowego Banku Polskiego<sup>85</sup> oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych<sup>86</sup>. Doktryna rozważała także celowość umiejscowienia w podziale władzy samorządu terytorialnego<sup>87</sup> i samorządów zawodowych<sup>88</sup>, które biorą udział w procesie jej sprawowania<sup>89</sup>. Z ewentualną realizacją tak określonych postulatów wiąże się pytanie o wpływ ich realizacji na rzeczywiste obowiązywanie zasady podziału władzy. Rozważenia wymaga czy tak daleko idąca zmiana w sposobie jej realizacji wpływa na jej efektywność i nie pozbawia znaczenia dzielonej władzy, która ulec może osłabieniu na skutek tego procesu<sup>90</sup>.

Wszystko to uzasadnia przekonanie o niemożności wypracowania „ponadczasowych” kryteriów podziału władzy, które pozostaną adekwatne dla określenia pozycji poszczególnych władz i relacji między nimi. Kryteria takie nie uwzględniałyby „ciągłej dynamiki przekształceń państwa”, któremu towarzyszy zmiana

---

<sup>80</sup> Przynależny do organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Szerzej: M. Wróblewski, *Rzecznik Praw Obywatelskich a trzecia władza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.

<sup>81</sup> Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2023 roku, poz. 292).

<sup>82</sup> „KRRiT jest organem konstytucyjnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz”. Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, LEX 182500.

<sup>83</sup> Przynależna do organów kontroli państwowej i ochrony prawa. Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

<sup>84</sup> „Rada jest organem pozostającym poza zasadniczym schematem trójpodziału władzy”. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. K 39/07, LEX 319447.

<sup>85</sup> „Wyłączość prawa emisji pieniądza, o której mowa w powołanym art. 227 ust.1, oznacza, że w tym zakresie NBP działa w charakterze władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi”. Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. K 25/99, LEX 41212.

<sup>86</sup> Przynależnych do grupy organów nadzoru finansowego. A. Sylwestrzak, *Władza trzecia...*, s. 49.

<sup>87</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Trybunał Konstytucji w wyroku z dnia 8 października 2001 roku, sygn. K 11/01, LEX 49531 stwierdził, że zasada podziału władzy nie ma zastosowania do ustroju organów samorządu terytorialnego. Nie przeszkadzało to jednak Trybunałowi umiejscawiać je blisko władzy wykonawczej. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. K 7/99, LEX 39281.

<sup>88</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

<sup>89</sup> A. Dana, *Istota podziału...*, s. 68.

<sup>90</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie...*; P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy...*

instytucji prawnych<sup>91</sup>, powstawanie nowych organów władzy publicznej oraz powierzanie im coraz to nowych funkcji. Zasada podziału władzy dopuszcza rozmaite jej interpretacje oraz zmienne klasyfikacje. Sposób realizacji tej zasady stanowi wyraz konkretnej epoki oraz panujących w niej trendów<sup>92</sup>. Przekonanie o niemożności wypracowania uniwersalnych kryteriów podziału władzy doprowadziły Andrzeja Sylwestrzaka do przekonania o możliwości dokonania odmiennej klasyfikacji władz, w oparciu o nowe pojęcia, która bardziej odpowiadałaby rzeczywistości<sup>93</sup>. Obejmuje on podział na władzę rządzącą, władzę opozycyjną oraz władzę neutralną<sup>94</sup>. „Władza rządząca” to „instytucje znajdujące się w posiadaniu partii czy innych grup zaangażowanych w rządzenie i aktualnie sprawujących władzę na wszystkich szczeblach organizacji państwa”. Pozwala to zakwalifikować do niej zarówno rząd, jak i podmioty podległe rządowi, w stosunku do których realizuje on funkcję kreacyjną<sup>95</sup>. Sylwestrzak wskazuje, że przewaga określonego ugrupowania w parlamencie oznacza jego mandat do powołania rządu, a przez to mianowania innych władz od niego uzależnionych. Tym samym podział władzy na ustawodawczą i wykonawczą pozostaje nieprzydatny. Nie doprowadzi bowiem do ustalenia podmiotów zaangażowanych w proces hamowania władz. Większość parlamentarna będzie popierała rząd, który wyłoniła i który realizuje określone przez nią cele<sup>96</sup>. Tak określoną władzę rządzącą równoważyć powinna „władza opozycyjna”, na która składa się całość instytucji prawnych, umożliwiających prowadzenie działalności opozycyjnej. Realizuje ją zarówno opozycja parlamentarna, jak i aparat państwowy, na którego wyłonienie nie ma wpływu władza rządząca. Istotnym jej składnikiem są także opozycyjne partie polityczne, niezasiadające w parlamencie oraz jednostki, które realizują tę funkcję, korzystając z prawa do krytyki, prawa do informacji i wolności prowadzenia działalności politycznej, w tym wolności partii<sup>97</sup>. Sylwestrzak wyodrębnia również władzę neutralną, której powierzono funkcje „rozjemcze, negocjacyjne czy rozstrzygające względem całego aparatu państwowego”. Realizują ją sądy

---

<sup>91</sup> A. Sylwestrzak, *Władza trzecia...*, s. 29.

<sup>92</sup> Tamże, s. 33.

<sup>93</sup> Tamże, s. 29.

<sup>94</sup> Tamże, s. 30.

<sup>95</sup> Tamże, s. 55.

<sup>96</sup> Tamże, s. 56.

<sup>97</sup> Tamże, s. 56-57.

powszechnie, sąd konstytucyjny, trybunał stanu, rzecznicy praw obywatelskich oraz inne organy, nienależące do pozostałych władz<sup>98</sup>. W zależności od możliwości wykonywania takiej funkcji do władzy neutralnej należeć może także prezydent. Podział dokonany w ten sposób ma charakter płynny i zakłada, że dokona się „samorzutnie” na „forum rozgrywki”, którym musi pozostawać parlament<sup>99</sup>.

Co istotne z punktu widzenia prowadzonych rozważań Sylwestrzak wskazuje na konieczność zapewnienia całkowitej separacji władzy neutralnej od pozostałych władz. Przyznanie jej takiego statusu wymaga oparcia systemu nominacji w jej urzędach wyłącznie na wewnętrznym systemie powołań. Towarzyszyć jej powinna bezwzględna niepołączalność stanowisk z innymi władzami oraz przyznanie niezależności oraz pełnego poczucia niezawisłości<sup>100</sup>.

W doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym współczesne państwo zostało zmonopolizowane przez partie polityczne, które zawłaszczają instytucje publiczne, traktując je jako przedmiot łupów. W pewnym sensie pozbawia to tradycyjny podział władzy znaczenia, każąc uznać za kryterium podziału rządzenie przez daną partię i pretendowanie do rządu (partie polityczne, które dzielą się łupami oraz opozycja, która do tego aspiruje)<sup>101</sup>. Pomija on jednak inne okoliczności, które mają wpływ na zasadę podziału władzy, w tym wspomniane już powoływanie szczegółowych organów władzy państwowej, którym ustawodawca powierza realizację wybranych aspektów działalności państwa, niemieszczących się w tradycyjnym podziale władzy.

### **Istota zasady podziału władzy i jej znaczenie prawne**

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej

---

<sup>98</sup> Tamże, s. 57.

<sup>99</sup> Tamże, s. 57.

<sup>100</sup> A. Sylwestrzak, *Władza trzecia...*, s. 58-59.

<sup>101</sup> J. Szymanek, *Podział władzy: idea...*, s. 25. Szerzej: A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu, Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, J. Ciepała, P. Mijał (red.), Warszawa 2017. Także: Z. Machelski, *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, B. Szmulik, J. Szymanek (red.), Warszawa 2020, s. 162.

Polskiej i Rada Ministrów, a sądowniczą sądy i trybunały. Wolą ustrojodawcy było wprowadzenie w Polsce zasady podziału i równowagi władzy w jej klasycznej postaci, choć całość regulacji ustawy zasadniczej wskazuje na pewną preponderancję władzy ustawodawczej<sup>102</sup>.

Właściwe znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy określić należy jako wyłączenie możliwości skoncentrowania, skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu<sup>103</sup>. Doktryna prawa konstytucyjnego wyszczególnia trzy płaszczyzny funkcjonowania zasady podziału władzy. Pierwsza z nich wyrażona została w ust. 2 art. 10 Konstytucji i ma charakter organizacyjny. Zakłada wyodrębnienie z całości obszaru działalności państwa (wszystkich jego funkcji) wybranych władz i „podzielenie” ich na organy władzy publicznej. Słowem, wydziela rodzajowo odmienne sfery działalności państwa, tj. stanowienie prawa, wykonywanie prawa oraz sądzenie, następnie powierza ich sprawowanie oddzielnym od siebie grupom organów państwowych, powołanym „do pracy na własnym odcinku władzy państwowej”<sup>104</sup>. Pozwala to przyjąć, że zasada podziału władzy obowiązuje nie tylko pomiędzy władzami, ale także wewnątrz nich, określając relacje między organami przynależnymi do tej samej władzy<sup>105</sup>. Wyróżnia się także funkcjonalny aspekt zasady podziału władzy. Polega on na powierzeniu podzielonych obszarów działalności państwa (jego funkcji) wyodrębnionym władzom. W tym sensie zasada podziału władzy nakłada

---

<sup>102</sup> „Pozostawiono jednak szereg starych przepisów konstytucyjnych składających się na istniejącą poprzednio sytuację koncentracji władzy w rękach (formalnie suwerennego Sejmu”. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy...*, s. 31. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, Kraków 1998, s. 17. Stanowi to podstawę do formułowania w doktrynie prawa konstytucyjnego poglądów, zgodnie z którymi Konstytucja wprowadza między władzami jedynie „względne zrównoważenie”. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 108. Celem ustrojodawcy było w większym stopniu stworzenie warunków stabilności ustroju i efektywności rządu. Zob. M. Kruk, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, W. Czapliński (red.), Warszawa 2006, s. 407. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 22-23. W ocenie Ryszarda Piotrowskiego „wiąże się ściśle z rolą, którą ustrojodawca wyznaczył ustawie w dziedzinie zagwarantowania praw i wolności jednostki”. R. Piotrowski, *Zasada podziału władzy...*, s. 119. Szerzej: G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 334-338. J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy praktyki ustrojowej* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012. Stanowisko przeciwne zajął Ryszard Małajny, dostrzegając wzmocnienie pozycji Rady Ministrów w systemie organów władzy publicznej. R. Małajny, *Sejm w świetle Konstytucji...*, s. 96. R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 113.

<sup>103</sup> P. Wiśniewski, *Zasada podziału i równowagi władz w polskim prawie konstytucyjnym – w ujęciu historycznym i w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2009, z. 1, s. 192.

<sup>104</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 87.

<sup>105</sup> M. Floreczak-Wątor, *Komentarz do art. 10...*, s. 59.

na ustrojodawcę (a w dalszej kolejności ustawodawcę) obowiązek dążenia z jednej strony do niekrzyżowania się zakresu kompetencji poszczególnych władz, z drugiej do wprowadzenia mechanizmów wzajemnej kontroli i hamowania (co do sposobu wykonywania tych funkcji)<sup>106</sup>. Dostrzega się także wymiar personalny zasady podziału władzy, który przybiera postać niepołączalności funkcji przynależnych do różnych władz przez jedną osobę<sup>107</sup>. Gdyby ta sama grupa podmiotów sprawowała funkcje należące do różnych sfer działalności państwa, podział w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym okazałby się nieskuteczny<sup>108</sup>. Zasada podziału władzy określa również właściwy sposób wykonywania kompetencji przez poszczególne władze. Muszą być one realizowane w sposób, który nie prowadzi do ingerencji w istotny zakres władzy powierzonej innym podmiotom<sup>109</sup>.

Zasada podziału władzy w pierwszej kolejności determinuje konieczność ich rozdzielenia. W wymiarze pozytywnym rozdzielenie władz oznacza konieczność przypisania każdej z władz kompetencji odpowiadających jej istocie, przyznania jej „pewnego minimum wyłączności kompetencyjnej”<sup>110</sup>. Każda władza musi dysponować kompetencjami, które uzasadniają jej wyodrębnienie. W wymiarze negatywnym przez rozdzielenie władz rozumieć należy niemożność ograniczenia istoty danej władzy, przekazania jej na rzecz innej władzy. Przekazanie kompetencji zastrzeżonych dla danej władzy poza jej obszar należałoby kwalifikować jako ograniczenie władzy. Zakaz ingerencji w istotę determinuje z jednej strony obowiązek ustawodawcy kształtowania zakresu kompetencji poszczególnych organów państwa, ale także wyznaczanie sposobu korzystania z nich<sup>111</sup>. Z uwagi na regulację art. 10 ust. 2 Konstytucji zasada podziału

---

<sup>106</sup> M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10...*, s. 345. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 342-343.

<sup>107</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 522-523. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 28. G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, s. 105 i n. B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, z. 2, s. 9. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. K 7/99, LEX 39281.

<sup>108</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 522. M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 107. M. Granat, D. Lis-Staranowicz, *W sprawie pojmowania zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 135. J. Szymanek, *Podział władzy: idea...*, s. 16.

<sup>109</sup> A. Dana, *Istota podziału...*, s. 56.

<sup>110</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564. W odniesieniu do władzy ustawodawczej jest to uchwalanie ustaw (zob. wyrok TK z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, LEX 33148), w przypadku władzy wykonawczej ich wykonywanie (zob. orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218).

<sup>111</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399; wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. K 6/09, LEX 560317.

władzy zapobiega monopolizacji władzy przez jeden z organów, przewidując dualizm organizacyjny w obrębie wszystkich trzech władz<sup>112</sup>. Jednocześnie każda z władz pozostaje uprawniona do samodzielnego sprawowania powierzonej funkcji<sup>113</sup>.

Nierozzerwalną częścią konstytucyjnej zasady podziału jest równowaga władz. Jej wprowadzenie ma „zapewnić stabilność całego mechanizmu rządzenia, zapobiegając równocześnie uzurpacjom ze strony poszczególnych organów realizujących każdą z podzielonych władz”<sup>114</sup>. Dodatkowo skłania podzielone, lecz zrównoważone władze do harmonijnej współpracy<sup>115</sup>. Zasada podziału władz zapobiegać ma koncentracji i nadużyciom<sup>116</sup>, ale też całkowitej separacji jednej władzy od pozostałych<sup>117</sup>. Równoważenie się władz przewiduje zakaz pozostawienia „kompetencji nieobsadzonych”, do realizacji której nie zostałyby wyznaczony żaden organ władzy publicznej<sup>118</sup>. Wynika z niej również obowiązek zapewnienia „rekompensaty” za przekazanie kompetencji przynależnej danej władzy w celu przywrócenia równowagi między nimi i niedoprowadzenia do osłabienia pozycji danej władzy względem innych<sup>119</sup>. Wyklucza się w ten sposób możliwość uzależniania działania innej władzy oraz określania kognicji poszczególnych organów w sposób warunkowy, powiązany z działaniem innej władzy. Tym samym sprzeciwia się powierzeniu jednej z władz uprawnienia do merytorycznego określania determinantów działania innej.

Zasada podziału władzy nakłada na ustrojodawcę obowiązek ustanowienia systemu hamulców i równowagi, skutkującego powstaniem mechanizmów wzajemnego hamowania się i równoważenia władz<sup>120</sup>. Postulat ten realizuje się przede wszystkim przez właściwe konstruowanie relacji pomiędzy organami władzy publicznej. Nie musi temu służyć powoływanie nowych organów państwa<sup>121</sup>. Zasada równowagi władz nie różnicuje poszczególnych jej segmentów. Zgodnie z nią wszystkie organy władzy

---

<sup>112</sup> Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 roku, sygn. K 39/16, LEX 2086840.

<sup>113</sup> A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, z. 7, s. 4.

<sup>114</sup> W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna...*, s. 23.

<sup>115</sup> J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego...*, s. 321.

<sup>116</sup> Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. K 6/09, LEX 560317.

<sup>117</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>118</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 352.

<sup>119</sup> Tamże, s. 352.

<sup>120</sup> P. Wiśniewski, *Zasada podziału...*, s. 192.

<sup>121</sup> Tamże, s. 192.

publicznej powinny posiadać pewne instrumenty, które umożliwiają jej powstrzymywanie działań innych władz<sup>122</sup>.

Instrumenty te przybierają postać „przeszkadzania”<sup>123</sup> czy „tamowania”<sup>124</sup> działania innej władzy. Jak trafnie wskazują Jerzy Kuciński i Waldemar Wołpiuk polegać one mogą na: (1) decydowaniu przez jeden organ o dalszym bycie innego podmiotu, (2) wpływaniu na treść jego działalności i aktywności, (3) rozstrzygnięciu w przedmiocie legalności podstaw prawnych funkcjonowania organu, (4) decydowaniu o możliwości prowadzenia przez niego działalności oraz (5) wpływaniu na skutki jego rozstrzygnięć, w tym utrudnianiu wejścia w życie decyzji podjętych przez ten organ<sup>125</sup>. Zapewnieniu równowagi między władzami, obok mechanizmów hamowania i współdziałania, służą procedury powoływania i odwoływania poszczególnych organów, a także przepisy prawa określające ich sposób działania<sup>126</sup>.

Z art. 10 Konstytucji wywodzić należy zakaz dominacji jednej władzy nad pozostałymi<sup>127</sup> oraz dążenia do pozbawienia jej samodzielności działania, kompetencji do autonomicznego wykonywania własnych obowiązków<sup>128</sup>. Sposób określenia relacji między organami powinien wyłączać możliwość sprawowania przez organ jednej władzy zwierzchnictwa nad organami innych władz, nakazując przy tym wszystkim przestrzeganie granic własnych kompetencji<sup>129</sup>.

Co kluczowe Paweł Sarnecki, opisując zakaz uzależniania działań władz, posługuje się przymiotem „jednostronny”<sup>130</sup>. Każde to uznać, że istnienie wzajemnych, równoważących się uzależnień, uzyskałoby aprobatę komentatora, jeżeli powiązania te miałyby tę samą rangę i ten sam ciężar gatunkowy. Nie prowadziłyby do naruszenia równowagi między władzami i stanowiłyby o zachowaniu mechanizmu *check and balances*. Przekazanie kompetencji przynależnych jednej władzy, jako wyjątek

---

<sup>122</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 87; W. Skrzydło, *Konstytucja...*, Kraków 1998, s. 17.

<sup>123</sup> A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, PiP 1983, z. 6, s. 39.

<sup>124</sup> P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy...*, s. 27.

<sup>125</sup> J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego...*, s. 329.

<sup>126</sup> G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, s. 125-126.

<sup>127</sup> S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustawy*, Toruń 2012, s. 22.

<sup>128</sup> S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 108.

<sup>129</sup> J. Majchrowski, P. Winczorek, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z tekstem Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, Warszawa 1998, s. 47-48.

<sup>130</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 352.

od zasady rozdzielenia kompetencji, powinno być stosowane zawężająco i dotyczyć jedynie kompetencji drugorzędnych, marginalnych, pobocznych i realizowanych „na obrzeżach” danej władzy<sup>131</sup>.

Konstytucja rozwija ustanowioną przez siebie zasadę podziału władzy w dalszych postanowieniach, określających kompetencje poszczególnych organów, sposób ich powoływania, przynależną im pozycję ustrojowoprawną i organizację<sup>132</sup>. W ten sposób ustrojodawca dąży do przypisania większego znaczenia prawnego konstytucjonalizacji podziału władzy, skutkującego „uodpornieniem” jej na działania ustawodawcy zwykłego<sup>133</sup>. Nie zwalnia to ustawodawcy od obowiązku rozwijania zasady podziału władzy w ustawach zwykłych<sup>134</sup>.

Zasada podziału władzy nie określa relacji między wszystkimi władzami w sposób tożsamy. Odmiennie kształtują się stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą, inaczej zaś między dwoma tymi władzami a władzą sądowniczą. Zagadnienie relacji egzekutywy i legislatury wymaga odrębnego omówienia, które wykracza poza ramy niniejszej pracy i nie jest przydatne dla zdefiniowania zasady podziału władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej. Nie mniej wskazać należy, że w relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego<sup>135</sup> i nie należy interpretować jej w kategorii separacji<sup>136</sup>. Nie wynika z niej zatem całkowity zakaz powierzenia rządowi albo jego członkom pewnych kompetencji z zakresu stanowienia prawa, a parlamentowi części zagadnień dotyczących wykonywania prawa. Taką interpretację tej zasady trudno byłoby wyobrazić sobie zwłaszcza w przypadku parlamentarno-gabinetowego systemu rządu,

---

<sup>131</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564. Za takie Paweł Sarnecki uznaje dla przykładu wydawanie rozporządzeń, które służą wykonaniu ustawy i pozostają zdeterminowane jej treścią oraz (choć nie bez wątpliwości) orzekanie przez kolegia w sprawach wykroczeń, które uznać można za margines sprawowania wymiaru sprawiedliwości ze względu na ich ciężar gatunkowy i powiązanie z zadaniami administracji państwowej. Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 345.

<sup>132</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Warszawa 2008, s. 84.

<sup>133</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 384.

<sup>134</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 107. „Otwiera to przed ustawodawcą zwykłym możliwość nasycenia zasady ustrojowej określoną treścią normatywną”. Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>135</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564. Także: R. Piotrowski, *Przekazanie ustawy Sejmowi przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia a dyskontynuacja prac parlamentarnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2023, nr 104, s. 130.

<sup>136</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.



w którym dystans („polityczny i personalny”) między większością parlamentarną a rządem zaciera się<sup>137</sup>. Przecięcia kompetencji dostrzegalne są także w wymiarze personalnym, na co wskazuje powierzenie funkcji członków Rady Ministra przedstawicielom parlamentu<sup>138</sup>. Relacje między tymi władzami określać należy zatem nie tyle w oparciu o zasadę podziału władzy, co z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawnego oraz korelacji z zasadą zwierzchnictwa narodu<sup>139</sup>.

W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy<sup>140</sup>. Dopuszcza się istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do tych władz będą przecinać się lub nakładać<sup>141</sup>. Akceptowalne jest także współdzielenie przez nie kompetencji<sup>142</sup>. Trybunał Konstytucyjny za typowe uznaje to nawet w odniesieniu do kompetencji stanowiących „istotę” tych władz<sup>143</sup>, determinujących ich „minimum kompetencyjne”<sup>144</sup>. Powtórzyć należy, że zasada podziału władzy nie sprzeciwia się powierzeniu władzy wykonawczej części zadania stanowienia prawa, którą realizuje ona w drodze wydawania rozporządzeń oraz przez wnioski o ponowne rozpoznanie ustawy. Za dopuszczalne uznaje się także przyznanie jej przedstawicielowi kompetencji skrócenia kadencji parlamentu. Istnienie tych powiązań wzmocniło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, w wyniku którego parlamentowi powierzono zadanie wykonywania prawa unijnego, a RM przyznano część kompetencji w zakresie

---

<sup>137</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 90-91. W ocenie Bogusława Banaszaka istotny wpływ na realizację zasady podziału władzy ma sposób funkcjonowania partii politycznych. „Z pewną przesadą można twierdzić, że rola odgrywana przez partie polityczne czyni iluzorycznym podział władzy na legislatywę i egzekutywę, gdyż w rzeczywistości władzę sprawuje partia (bądź koalicja) mająca większość w parlamencie i formująca rząd”. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 525.

<sup>138</sup> Art. 103 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwość tę dodatkowo ugruntowuje fakt, iż w przeciwieństwie do systemu prezydenckiego, w systemie parlamentarnym zazwyczaj nie istnieje *incompatibilitas* między fotelami deputowanego a teką ministerialną. W następstwie tego doszło do zaniku konfliktu między parlamentem a rządem, leżącego u podstaw rozdziału władzy i systemu hamulców ustrojowych; ściślej zaś, został on zredukowany do rywalizacji rządu i opozycji. R. Małajny, *Zasada podziału władzy a system...*, s. 17.

<sup>139</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564.

<sup>140</sup> M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10...*, s. 338.

<sup>141</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399.

<sup>142</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 152.

<sup>143</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>144</sup> „Zjawiskiem typowym – i to zarówno w systemie parlamentarnym, jak i w systemie prezydenckim – jest też jednak pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, sięgające nawet w dziedziny należące do <<istoty>> ustawodawstwa (...) czy działalności wykonawczej”. Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218. Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 roku, sygn. P 16/04, LEX 174113. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 89. R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 119.

tworzenia prawa unijnego<sup>145</sup>. Nie oznacza to jednak, wbrew stanowisku TK, że dopuszczalne jest powierzenie innej władzy dowolnych kompetencji zastrzeżonych dla danej władzy, a wprowadzanie przecięć kompetencyjnych między władzami nie doznaje wyłączeń. Odpowiedzią na pytanie o granice tych rozwiązań pozostaje związane z zagadnieniem domniemania kompetencyjnego i koncepcją istoty poszczególnych władz („jądro kompetencyjne”)<sup>146</sup>.

Koncepcja domniemania kompetencyjnego nawiązuje do charakteru poszczególnych władz oraz istoty powierzonych im zadań, które uzasadniały jej wyodrębnienie w strukturze państwa. Pozostaje związana z oceną charakteru władczych jego kompetencji<sup>147</sup>. Zakłada, że kompetencje odpowiadające naturalnie roli władzy w systemie państwa i prawa powinny być przez nią wykonywane na zasadzie domniemania kompetencyjnego, a przez to podporządkowane jej, nawet mimo braku jednoznacznej podstawy prawnej (braku normatywnego powierzenia kompetencji). Każę to przypisać poszczególnym władzom „kompetencje dające się w miarę jednoznacznie określić z uwagi na ich treść”<sup>148</sup>. Zasadniczo zatem domniemanie kompetencyjne aktualizuje się w sytuacji nieokreślenia przez Konstytucję ani akt rangi ustawowej podmiotu odpowiedzialnego za realizację danego działania. W przypadku niewskazania organu władzy publicznej, który winien ustanowić jakąś regulację, domniemanie kompetencyjne przemawiać będzie za przyznaniem tej kompetencji władzy ustawodawczej<sup>149</sup>.

Domniemania kompetencyjnego nie może przełamać norma rangi ustawowej<sup>150</sup>. Wyjątek od niego może zostać wprowadzony jedynie normą rangi konstytucyjnej, która wprost powierzy określoną kompetencję, intuicyjnie przynależną do jednej władzy, innej. Przykładem takiego przełamania jest wspomniany art. 92 Konstytucji, który przyznaje kompetencję wydawania rozporządzeń, stanowiących źródło prawa, przedstawicielom władzy wykonawczej, mimo tradycyjnego powierzenia całości

---

<sup>145</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502. Szerzej: K. Wojtyczek, *Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 174 i n.

<sup>146</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 89.

<sup>147</sup> P. Wiśniewski, *Zasada podziału...*, s. 193.

<sup>148</sup> Tamże, s. 193.

<sup>149</sup> Tamże, s. 193.

<sup>150</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 89.

funkcji prawodawczych władzy ustawodawczej<sup>151</sup>. Wskazuje to na wyjątkowość takiego rozwiązania. Wpływa ono bowiem wprost na możliwość realizacji zadań i funkcji powierzonych danej władzy przez Konstytucję. W tym sensie przełamanie domniemania kompetencyjnego należy uznać za przejaw ograniczenia władzy. Przekazanie kompetencji wynikać musi z precyzyjnej i wyraźnej normy konstytucyjnej, którą dodatkowo (jako wyjątek od domniemania kompetencyjnego) interpretować należy ściśle i której istnienia nie można domniemywać<sup>152</sup>. Jednocześnie przekazanie kompetencji nie może obejmować kompetencji konstytucyjnych dla danej władzy. Powtórzyć należy, że dotyczyć może jedynie kompetencji drugorzędnych<sup>153</sup>.

Zasygnalizować należy, że przekonanie o niemożności przekazania kompetencji w akcie rangi ustawowej nie jest jedynym, funkcjonującym w doktrynie prawa konstytucyjnego. W ciekawy sposób problem ten rozważa Paweł Sarnecki, w którego ocenie przekazanie kompetencji może następować w drodze takich aktów, jeżeli odpowiadają one istocie poszczególnych władz albo przypadają im dodatkowo, uzupełniająco i nie determinują ich istoty. Odmiennie ocenia on rozwiązanie prawne, polegające na przekazaniu kompetencji, które przybrałoby formę uzależniania jednej władzy od działalności drugiej. Tego rodzaju powiązania Sarnecki uznałby za stanowiące materię konstytucyjną, związaną ze sposobem realizacji zasady podziału władzy i dotyczące struktury ustrojowej państwa<sup>154</sup>.

Z zagadnieniem domniemania kompetencyjnego związana jest koncepcja jądra kompetencyjnego poszczególnych władz. Obejmuje ona kompetencje kluczowe z punktu widzenia istoty władzy, decydujące o jej charakterze i znaczeniu prawnym. Definiuje się je czasem jako „główny kierunek” działalności władzy<sup>155</sup>. Przekazanie

---

<sup>151</sup> Tamże, s. 88.

<sup>152</sup> Wyrok TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.

<sup>153</sup> Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564.

<sup>154</sup> Jako przykład „współdziałania władz”, polegającego na przesunięciu kompetencji, które może zostać określone w ustawie, Paweł Sarnecki wskazuje przekazanie sądom zadań z zakresu prawnej, zaangażowanie Senatu w pełnienie przez Sejm funkcji kreacyjnej i obsadzanie organów władzy publicznej (Prezesa IPN). Jako przykład „współdziałania władz”, polegającego na uzależnieniu ich działalności od organów innych władz, zalicza inicjatywę ustawodawczą organów władzy wykonawczej, weto ustawodawcze prezydenta, powoływania przez Prezydenta sędziów, kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją, a także rozporządzeń z ustawami, kontrola administracji przez sądy administracyjne, odpowiedzialność polityczną Rady Ministrów przed Sejmem RP, możliwość skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta. P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, KRS 2009, nr 3, s. 53.

<sup>155</sup> K. Flisek, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 4, s. 88.

kompetencji należącej do jądra kompetencyjnego władzy skutkowałaby przekreśleniem zasady podziału władzy<sup>156</sup>.

### **Zasada odrębności władzy sądowniczej i niezależności sądów**

Określenie relacji władzy sądowniczej z pozostałymi władzami poprzedzić należy rozważeniem właściwego znaczenia zasady odrębności władzy sądowniczej oraz zasady niezależności sądów, ustanowionych łącznie w art. 173 Konstytucji. Zasadę odrębności władzy sądowniczej wiązać należy z oddzieleniem sądów i trybunałów od innych organów władzy publicznej w wymiarze organizacyjnym, funkcjonalnym i personalnym. Zasada odrębności ma charakter pierwotny i realizuje się w przyjętym modelu ustroju państwa. Przejawem jej obowiązywania jest powierzenie sądom władzy sądowniczej i określenie tej kompetencji w sposób wyłączny<sup>157</sup>. W tym sensie zasada odrębności ma szerszy zakres przedmiotowy i odnosi się do władzy sądowniczej jako całości. Zasada niezależności sądów w pewien sposób realizuje zasadę odrębności. Ma względem niej charakter uzupełniający i wykonawczy. Determinuje charakter prawny i pozycję ustrojową sądów już wyodrębnionych ze struktury organów władzy publicznej. Nadaje odrębności władzy sądowniczej konkretne ramy i praktyczny wymiar, określa organizację sądów, procedurę powołania sędziów i decyduje o sposobie ich funkcjonowania. Z tego względu zasada niezależności pozostaje związana z organizacyjnym wymiarem zasady odrębności.

Zasady te pełnią względem siebie funkcję gwarancyjną<sup>158</sup>. Słusznie wskazuje Janusz Trzciniński, że jakkolwiek przymiot niezależności występuje w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 186 ust. 2 Konstytucji samodzielnie, tak „w kontekście art. 173 należy go interpretować łącznie z cechą odrębności”<sup>159</sup>. Artykuł 173 Konstytucji nie posługuje się zasadą niezależności sądów jako taką, lecz ustanawia ją w związku z zasadą odrębności, rozumianą jako „niezależność od innych władz”<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> P. Wiśniewski, *Zasada podziału...*, s. 194. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, Warszawa 2022, s. 89.

<sup>157</sup> Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>158</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Saffjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 964.

<sup>159</sup> J. Trzciniński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>160</sup> Tamże, s. 11.

Zasada niezależności, wynikająca z art. 173 Konstytucji, nie wprowadza nowej, konkurencyjnej względem zasady odrębności treści normatywnej, lecz doprecyzowuje ją i łącznie z nią stanowi jedną z cech podziału władz, determinując relacje między nimi<sup>161</sup>.

Obie te zasady pozostają ściśle związane z zasadą niezawisłości sędziowskiej, w stosunku do której pełnią funkcję służebną. Podejście to dostrzegalne jest zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który określając funkcje obu zasad w systemie prawa, każdorazowo podkreśla cel ich ustanowienia. Upatruje go w zapewnieniu nienaruszalności zasady niezawisłości sędziowskiej oraz woli zagwarantowania sędziom możliwości sprawowania urzędu w zgodzie z art. 178 ust. 1 Konstytucji. W praktyce nierzadko odwraca się relacje między tymi zasadami, wskazując, że to podniesiona do rangi zasady ustrojowej niezawisłość sędziowska stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej jako całości<sup>162</sup>. Zważyć należy, że art. 45 ust. 1 Konstytucji przypisuje tożsamą rangę niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Zgodnie z nim obie te zasady są adresowane do sądu i dopiero spełnienie obu, kumulatywnie z pozostałymi, przesłanek, warunkuje możliwość uznania danego organu władzy publicznej za „sąd”. Podkreśla to immanentny związek obu tych zasad z prawem do sądu<sup>163</sup>.

Nie sposób wyczerpująco określić przejawów zasady niezależności władzy sądowniczej oraz jej odrębności względem pozostałych władz. Wyrażają się one w rozmaitych instytucjach prawnych oraz odnoszą do mechanizmów działających na różnych płaszczyznach. Ciekawą próbę ich skatalogowania podjął Bogusław Banaszak. Obie te zasady łączy on z oddzieleniem organizacyjnym sądów od organów innych władz, pozostawieniem sądom w sposób wyłączny decydowania czy przedłożona sprawa należy do ich kompetencji, zapewnieniem odpowiedniego kształtu samorządu sędziowskiego i przyznaniem mu rzeczywistych kompetencji (choćby w zakresie powoływania sędziów), zakazem pozbawiania obywatela dostępu do sądu, zapewnieniem środków finansowych umożliwiających stałe funkcjonowanie

---

<sup>161</sup> Tamże, s. 11. Szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, z. 11-12; A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, PiP 1992, z. 9.

<sup>162</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 2007 roku, sygn. SNO 67/07, LEX 471802.

<sup>163</sup> Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

sądów i trybunałów, zapewnieniem sędziom wynagrodzenia na właściwym poziomie, dopuszczalnością ingerencji organów innych władz jedynie w pozaorzeczniczą sferę działalności, gwarancjami dotyczącymi pozycji sędziego, a także gwarancjami o charakterze procesowym<sup>164</sup>.

Bogusław Banaszak nie utworzył ani zamkniętego, ani jednolitego katalogu przedmiotowego tych zasad. Częściowo można postawić mu zarzut niekonsekwencji. Pewne gwarancje prawne, które Banaszak łączy z art. 173 Konstytucji, stanowią element zasady niezawisłości sędziowskiej albo rzetelności postępowania sądowego czy prawa jednostki do sądu. Nie mniej przeprowadzone rozróżnienie może stanowić przyczynek do dalszych rozważań w tym przedmiocie lub być również przy określaniu granicy swobody ustawodawcy, na którym spoczywa ciężar realizacji tych zasad. Trafnie wskazuje także na konieczność zapewnienia sądom decyzyjności w zakresie określania własnej kognicji. Władza sądownicza dla zachowania niezależności musi działać w oddzielnych strukturach organizacyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe, umożliwiające jej swobodne wykonywanie funkcji oraz dysponować wewnętrznym, niezależnym systemy kontroli, a także, co szczególnie istotne, prawną możliwością ochrony własnych uprawnień<sup>165</sup>.

Zasada podziału władzy odgrywa istotną rolę przy określeniu pozycji ustrojowoprawnej władzy sądowniczej, stanowiąc gwarancję niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów<sup>166</sup>. Niezależnie od regulacji art. 10 Konstytucji, ustawa zasadnicza ustanowiła normę szczególną, która samodzielnie określa stosunki między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. Każde to postawić pytanie o relację art. 173 Konstytucji i art. 10 Konstytucji, w szczególności czy art. 173 Konstytucji wyłącza stosowanie zasady podziału władzy względem władzy sądowniczej, modyfikuje ją czy jedynie uzupełnia o nową treść normatywną.

W doktrynie prawa konstytucyjnego, ale także orzecznictwie TK za dominujący uznać należy pogląd, zgodnie z którym art. 173 Konstytucji stanowi normę o charakterze szczególnym względem art. 10 Konstytucji, która jednak nie wyłącza

---

<sup>164</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Warszawa 2009, s. 777-778.

<sup>165</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173...*, s. 964.

<sup>166</sup> W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna...*, s. 18.

zasady podziału władzy. W konsekwencji władza sądownicza, mimo swojej odrębności i niezależności, pozostaje adresatem obowiązku równoważenia się władz<sup>167</sup>.

W ocenie TK zasady odrębności i niezależności sądów nie uchylają zasady podziału władzy (uznanej za „podstawową zasadę ustrojową”) i nie modyfikują jej „w żadnym stopniu”<sup>168</sup>. Trybunał sprzeciwia się takiej interpretacji art. 173 Konstytucji, która zakładałaby całkowite zniesienie zasady podziału i równowagi władzy w stosunku do władzy sądowniczej. Odrębna i niezależna od innych władza sądownicza w dalszym ciągu stanowi część władzy publicznej i jedną z płaszczyzn funkcjonowania jej organów. Nie może stanowić zatem podmiotu całkowicie niezależnego od innych. W ten sposób utraciłaby swój status jako element ustroju państwa. Władza sądownicza wraz z pozostałymi władzami stanowi jedną konstrukcję prawną i jest zobowiązana do współdziałania z nimi. W równym stopniu obciąża ją obowiązek zapewnienia rzetelności i sprawności działania. Odrębność nie stanowi przyzwolenia dla dominacji. Artykuł 173 Konstytucji nie może stanowić argumentu za zniesieniem mechanizmu równowagi wszystkich władz, która jest konieczna dla zapewnienia wzajemnego ich hamowania. Zależność ta, przybierająca formułę *checks and balances*, ma istotne znaczenie ustrojowe. Każda z władz (także władza wykonawcza i ustawodawcza względem władzy sądowniczej) musi dysponować instrumentami prawnymi, które zapewnią jej aktywny udział w formule, polegającej na powstrzymywaniu i hamowaniu innych władz. Artykuł 10 Konstytucji musi znajdować zastosowanie do władzy sądowniczej, także w zakresie mechanizmów hamowania i równowagi władz<sup>169</sup>. Oczywiście instrumenty dotyczące władzy sądowniczej, przyznane pozostałym władzom, nie mogą dotyczyć niezawisłości sędziowskiej i wkraczać w sferę sprawowania urzędu przez sędziego. Dotyczyć mogą wyłączenie tej sfery działania i organizacji władzy sądowniczej, która nie jest bezpośrednio powiązana z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Oddziaływanie na władzę sądowniczą może być

---

<sup>167</sup> Zob. R. Małajny, *Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni Konstytucji USA*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 323.

<sup>168</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272; wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 roku, sygn. P 16/04, LEX 174113.

<sup>169</sup> Tamże.

dokonywane jedynie wyjątkowo i musi posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne<sup>170</sup>.

Uzasadniając tezę o niemożności eliminacji stosunków władzy sądowniczej z pozostałymi władzami, Trybunał wskazał na aktualnie funkcjonujące powiązania między władzami, tj. fakt powoływania sędziów przez Prezydenta oraz nadzór administracyjny MS nad sądownictwem powszechnym. Trybunał dostrzegł także rolę parlamentu jako twórcy ram prawnych działalności władzy sądowniczej, któremu powierzono określenie organizacji sądów oraz merytorycznych i formalnych podstaw ich orzekania<sup>171</sup>.

Stanowisko TK, ukształtowane w 2004 roku, uznać należy za utrwalone. Trybunał podtrzymał sformułowany wówczas pogląd na relacje art. 10 i art. 173 Konstytucji oraz dopuszczalność istnienia powiązań władzy sądowniczej z pozostałymi władzami, także w wyrokach wydanych w 2015 roku, mimo zmieniającej się sytuacji ustrojowej. Trybunał nie podjął próby rewizji własnego poglądu i nie opowiedział się za izolacją (pełną separacją) władzy sądowniczej. Przeciwnie, wskazywał na konieczność stosowania art. 10 Konstytucji względem władzy sądowniczej. Również w tych orzeczeniach jako zaakceptowany uznał nadzór administracyjny MS nad sądami powszechnymi, podając go jako przykład dopuszczalnych powiązań funkcjonalnych między władzami<sup>172</sup>. Trybunał nie zmienił swojego stanowiska nawet w wyrokach z dnia 3 i 9 grudnia 2015 roku, wydanych w sprawie o sygnaturze akt: K 34/15<sup>173</sup> oraz K 35/15<sup>174</sup>, w których orzekał o niekonstytucyjności przepisów ustawy o TK z ustawą zasadniczą. Ograniczył się w nich do podkreślenia konieczności stosowania zasady odrębności i niezależności w odniesieniu do swobody orzekania przez sądy.

Wskazać należy także na wyrok TK z dnia 14 października 2015 roku, wydany w sprawie o sygnaturze akt: Kp 1/15, w którym TK szeroko wypowiedział się o relacji zasady odrębności i niezależności względem podziału władzy. Wychodząc z założenia o wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej do sprawowania wymiaru

---

<sup>170</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272.

<sup>171</sup> Wyrok TK z dnia 7 października 2014 roku, sygn. K 9/13, LEX 1521161.

<sup>172</sup> Wyrok TK z dnia 14 października 2015 roku, sygn. Kp 1/15, LEX 1815041.

<sup>173</sup> LEX 1937295.

<sup>174</sup> LEX 1939545.



sprawiedliwości, która stanowi jej „jądro kompetencyjne”, Trybunał wskazał na konieczność zapewnienia sądom pełnej samodzielności rozpoznawania spraw i orzekania. Podkreślił, że wymaga to oddzielenia sądownictwa od pozostałych władz. W ten sposób wywiódł z zasady odrębności władzy sądowniczej dwa jej aspekty, tj. odrębności „organizacyjnej” i „funkcjonalnej”<sup>175</sup>. Pierwszą z nich zdefiniował jako „osobność” władzy sądowniczej, wyrażającą się w ustanowieniu jej autonomicznej struktury organizacyjnej w systemie organów państwa. Drugą łączył z wymierzaniem sprawiedliwości, na które wpływu nie może mieć żadna z pozostałych władz. W ten sposób Trybunał zaakceptował postulaty formułowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, wskazujące na właściwe znaczenie zasady podziału i równowagi władz w odniesieniu do władzy sądowniczej (interpretacji art. 10 Konstytucji z uwzględnieniem art. 173 Konstytucji)<sup>176</sup>.

Tak zaprezentowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego budzi jednak zasadnicze wątpliwości. Przede wszystkim pomija ono istnienie art. 173 Konstytucji, który jest normą o szczególnym znaczeniu prawnym. Konstytucja nie stanowi o odrębności i niezależności żadnej innej władzy ani jej organu, mimo że przyznaje autonomię organizacyjną rozmaitym podmiotom oraz definiuje poszczególne władze z perspektywy ich nienaruszalnego „jądra kompetencyjnego”. Jednocześnie art. 173 Konstytucji stanowi o odrębności i niezależności jedynie sądów i trybunałów. Nie odnosi się ani wprost, ani odpowiednio do innych organów ochrony prawnej czy podmiotów, którym powierzono kompetencje w zakresie nadzoru czy kontroli. Żadna inna norma prawna nie nakazuje także „separacji”, czy wręcz „izolacji” jednej z władz (jej organów). Wszystko to musi prowadzić do modyfikacji zasady podziału władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej<sup>177</sup>.

Argumentacja TK pozostaje nietrafna w zakresie, w jakim odnosi się wyłącznie do „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. W tym miejscu jedynie zasygnalizować

---

<sup>175</sup> W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 98.

<sup>176</sup> J. Trzeciński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>177</sup> M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019, s. 50. „(...) zawarte w Konstytucji gwarancje sytuujące władzę sądowniczą jako odrębną i niezależną od innych władz są niewątpliwym osiągnięciem demokratycznego państwa prawnego”. R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, KRS 2015, nr 1, s. 5.

należy, że Konstytucja w sposób niejednolity określa zakres działalności sądów i sferę sprawowania urzędu przez sędziego. W sytuacji uznania (słusznego skądinąd), że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie jest jedynym rodzajem działalności sądów pozostającym pod ochroną zasady niezawisłości, aktualne pozostaje pytanie o możliwość aprobowania istnienia „przecięć kompetencyjnych” między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami w tym zakresie.

Z tych względów uznać należy, że tezy uzasadnienia TK pozostają nieprzekonywujące i opierają się na istotnym uproszczeniu. Wspomniane przez Trybunał powiązania władzy sądowniczej z pozostałymi władzami (procedura powoływania sędziów, podległość sędziego ustawom) mają swoje jednoznaczne źródło w ustawie zasadniczej<sup>178</sup>. Nie pozostają zatem przydatne w procesie interpretacji art. 10 oraz art. 173 Konstytucji w tym sensie, że nie uzasadniają dopuszczalności wprowadzenia w aktach niższego rzędu dodatkowych instrumentów, wiążących władzę sądowniczą z pozostałymi władzami. Powiązań wprowadzonych ustawą zasadniczą nie sposób lekceważyć czy pomijać. Nie można jednak wyklądać ich rozszerzająco i przekonująco argumentować, że wobec dopuszczenia przez ustrojodawcę zaangażowania pozostałych władz w jakąś precyzyjnie określoną sferę działalności sądów, możliwe jest wprowadzanie dalszych regulacji, rozwijających te powiązania. Przeciwnie, traktować je należy jako wyjątki, które mogą być ustanowione wyłącznie w akcie rangi konstytucyjnej.

Co szczególnie niezrozumiałe, TK tę samą rangę co powołaniu sędziów przez Prezydenta, zdaje się przypisywać nadzorowi administracyjnemu MS. Utrwała to błędne przekonanie o możliwości analogicznego traktowania tych rozwiązań i ich tożsamym charakterze prawnym. Powtórzyć należy, że powołanie sędziów na wniosek KRS przy udziale Prezydenta ma swoje jednoznaczne źródło w ustawie zasadniczej. Uzasadnia je z jednej strony tradycja ustrojowa, z drugiej szczególnie status Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, który przekazuje sędziom władzę orzekania w imieniu państwa,

---

<sup>178</sup> Argument ten Trybunał Konstytucyjny podniósł w wyroku z dnia 19 lipca 2005 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 28/04 LEX 155568. Nie przypisał mu jednak istotnej roli.

które reprezentuje<sup>179</sup>. Żadnego z tych argumentów nie można odnieść do powierzenia nadzoru administracyjnego MS, którego źródłem jest wyłącznie ustawa zwykła i którego geneza wprowadzenia ma charakter co najmniej dyskusyjny.

Zagadnienie relacji art. 10 Konstytucji oraz art. 173 Konstytucji stanowi także przedmiot wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego, która co do zasady podziela stanowisko TK. W ocenie jej przedstawicieli art. 10 oraz art. 173 Konstytucji łącznie stanowią podstawę określenia relacji władzy sądowniczej z pozostałymi władzami oraz determinują wyjątkowy status władzy sądowniczej w strukturach demokratycznego państwa prawnego<sup>180</sup>. Nakazują stosowanie zasady podziału władzy w „szczególny sposób”, a przez to z uwzględnieniem zasad niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>181</sup> oraz jej wyłączną kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>182</sup>.

Odmienne stanowisko w tym przedmiocie zajmują Paweł Wiliński i Piotr Karlik. W ich ocenie art. 10 ust. 1 Konstytucji ustanawia trójpodział władzy i powierza wykonywanie poszczególnych funkcji wyróżnionym organom władzy publicznej. Norma ta definiuje również te władze. W ustępie 2 art. 10 Konstytucja przyznaje sądom i trybunałom kognicję sprawowania władzy sądowniczej<sup>183</sup>. Zdaniem komentatorów art. 173 Konstytucji ma względem tych norm prawnych charakter uzupełniający. Określa relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, która nie wynika z art. 10 Konstytucji. W tym sensie art. 173 Konstytucji nie stanowi modyfikacji art. 10 Konstytucji i nie zmienia oczekiwanego modelu stosunków prawnych między

---

<sup>179</sup> Podobne cechy przypisać można prawu łaski, które stanowi przełamanie domniemania kompetencyjne władzy sądowniczej i może być rozpatrywane jako wyjątek od zasady odrębności władzy sądowniczej. Jak pokazała rzeczywistość ustrojowa, także stosowanie przez Prezydenta instytucji stanowiącej jego prerogatywę, która z założenia stanowi ingerencję we władzę sądowniczą, może prowadzić do naruszenia zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej, gdy wykonywana jest z naruszeniem jej istoty. Szerzej: R. Kmiecik, *Jeszcze raz w sprawie abolicji indywidualnej*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12; P. Kardas, J. Giezek, *Konstytucyjne podstawy prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, „Palestra” 2016, nr 1-2. Uchwała SN (7) z dnia 31 maja 2017 roku, sygn. I KZP 4/17, LEX 2294441. Zob. wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 roku, sygn. K 9/17, LEX 2518248. Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Abolicja indywidualna a prawo łaski Prezydenta. Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17*, LEX/el. 2018); J. Kulesza, *Prawo łaski w świetle Konstytucji. Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17*, PiP 2020, z. 2; P. Jabłońska, *Zakres prezydenckiego prawa łaski. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.07.2018 r., K 9/17*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6. Zob. postanowienie TK z dnia 2 czerwca 2023 roku, sygn. Kpt 1/17, LEX 3565259.

<sup>180</sup> M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, *Ochrona praw...*, s. 49.

<sup>181</sup> Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399.

<sup>182</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.

<sup>183</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173...*, s. 963.

władzami. Przeciwnie, stanowi emanację zasady równowagi władz wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji<sup>184</sup>. W pozostałym zakresie art. 173 Konstytucji nie daje podstaw do całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji między władzami, które muszą być oparte nie tylko na podziale (separacji), ale też na ich równowadze<sup>185</sup>. Artykułu 173 Konstytucji nie sposób ograniczyć do powtórzenia unormowania art. 10 Konstytucji. Nie należy sprowadzać go także do postulatu wyodrębnienia władzy sądowniczej poza strukturę organów państwa. Wyłącza on możliwość istnienia powiązań funkcjonalnych władzy sądowniczej z pozostałymi władzami ze względu na fakt, iż mogłyby naruszać jej monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Separacja władzy sądowniczej stanowi tym samym gwarancję jego nienaruszenia.

Status poszczególnych władz, równoważących się i wzajemnie hamujących, nie jest ani identyczny, ani równy i równorzędny<sup>186</sup>. Ze względu na regulację art. 173 Konstytucji pozycja władzy sądowniczej jest szczególna<sup>187</sup>. Jej relacje z pozostałymi władzami muszą opierać się na „separacji” władzy sądowniczej<sup>188</sup>, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Oznacza to, że władza sądownicza przybiera strukturę autonomiczną w systemie organów władzy publicznej, a żadna inna władza nie jest władna ingerować w sposób wykonywania przez nią zadań<sup>189</sup>.

Dostrzec należy, że dla prawidłowego funkcjonowania zasady podziału władzy konieczne jest rozdzielenie władzy, ale także uniemożliwienie poszczególnym organom uzyskania przewagi nad pozostałymi. Służy temu ustanowienie systemu równoważników i hamulców<sup>190</sup>. Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywa władza

---

<sup>184</sup> Tamże, s. 963.

<sup>185</sup> Tamże, s. 969.

<sup>186</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 10...*, s. 57. W doktrynie prawa konstytucyjnego odnotować należy stanowisko przeciwne, wskazujące na nienadanie przez ustrojodawcę zasadzie podziału charakteru absolutnego i przyznanie władzy ustawodawczej pewnej przewagi nad pozostałymi władzami. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Warszawa 2012, s. 107. D. Minich, *Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej*, „Przegląd Prawa publicznego” 2020, nr 12, s. 59.

<sup>187</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 10...*, s. 55. Szerzej: R. Piotrkowski, *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP*, RPEiS 2018, nr 1.

<sup>188</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.

<sup>189</sup> J. Trzcziński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>190</sup> Zob. R. Małajny, *Podział władzy – kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, B. Szmulik, J. Szymanek (red.), Warszawa 2020, s. 162.

sądownicza, która stanowi gwarancję legalności działania egzekutywy i legislatywy, a w dalszej kolejności także realizacji zasady podziału władzy<sup>191</sup>.

Tak określone podejście do zasady podziału władzy w przypadku relacji władzy sądowniczej z pozostałymi władzami wynika z jej monopolu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, kształtującego jej domniemanie kompetencyjne. Władzę sądowniczą sprawować mogą jedynie sądy. Za niedopuszczalne uznaje się te regulacje normatywne, które przewidują ingerencję pozostałych władz w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości albo polegają na uczestnictwie w tym procesie<sup>192</sup>. Właściwie interpretowane zasady podziału władzy, odrębności władzy sądowniczej oraz nienaruszalności domniemania jej kompetencji, nakładają na ustrojodawcę (i w dalszej kolejności ustawodawcę) obowiązek ukształtowania ustawowego statusu sędziów w sposób uniemożliwiający jakikolwiek wpływ pozostałych władz na władzę sądowniczą<sup>193</sup>. Wymagają także, by wszystkie regulacje dopuszczające oddziaływanie na władzę sądowniczą przez inne władze podlegały szczegółowej analizie, uwzględniającej konieczność poszanowania zasady odrębności i niezależności<sup>194</sup>, we wszystkich wymiarach, tj. orzecznicy, ustrojowym i organizacyjnym<sup>195</sup>.

W relacjach władzy sądowniczej z pozostałymi władzami wyłącza to możliwość istnienia oddziaływań, które dopuszczalne są między władzą ustawodawczą i wykonawczą, w tym istnienie jakichkolwiek przecięć kompetencyjnych. Ryszard Małajny za „jedyne” (!) środki hamowania władzy sądowniczej uznaje tworzenie prawa przez ustawodawcę oraz prawo łaski i prawo powoływania sędziów przez Prezydenta. W jego ocenie system hamulców ustrojowych „w najmniejszym zakresie” dotyczy

---

<sup>191</sup> H. Duszka-Jakimko, M. Haczowska, *Niezależność władzy sądowniczej – realna czy iluzoryczna? Rozważania teoretyczno-prawne* [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), Rzeszów 2017, s. 51. Zob. D. Minich, *Veto players jako koncepcja rywalizacji o władzę pomiędzy organami władzy państwowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8.

<sup>192</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568; orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218. Także: M. Safjan, *O relacjach trzeciej władzy z władzą ustawodawczą i wykonawczą*, KRS 2009, nr 1, s. 16.

<sup>193</sup> K. Klugiewicz, *Nadzór prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nad pracą orzeczniczą sędziów* [w:] *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015, s. 67.

<sup>194</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 170-171.

<sup>195</sup> S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 25.

władzy sądowniczej. Dopuszczył on możliwość przecinania się kompetencji między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami jedynie w postaci ogłoszenia przez parlament abolicji lub amnestii<sup>196</sup>.

Wszystko to pozwala uznać relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami za odstępstwo od zasady podziału władzy. W konsekwencji sformułowane uprzednio twierdzenia dotyczące przecięć kompetencyjnych między poszczególnymi władzami uzupełnić należy o uwagę natury ogólnej. Funkcje przypisane poszczególnym władzom w art. 10 ust. 1 Konstytucji rozumieć należy materialnie, nie zaś formalnie<sup>197</sup>. Oznacza to, że nie należy utożsamiać kompetencji poszczególnych organów państwa z funkcją władz, do których organy te należą. Funkcja władzy zwykle stanowi kategorię szerszą<sup>198</sup>. Katalog zadań powierzonych poszczególnym władzom w art. 10 Konstytucji nie ma charakteru zamkniętego. Nie wyczerpuje ich istoty i całości ich roli w systemie państwa. Dla przykładu wskazać należy, że funkcji władzy ustawodawczej nie można sprowadzać do uchwalania ustaw, władzy wykonawczej do ich wykonywania, a władzy sądowniczej do wydawania wyroków. Zarówno ustrojodawca w dalszych przepisach ustawy zasadniczej, jak i ustawodawca w aktach niższego rzędu mogą powierzyć tym władzom wykonywanie innych zadań, zgodnych z ich funkcjami. W konsekwencji za zgodne z zasadą podziału władzy uznaje się powierzenie władzy ustawodawczej kompetencji m.in. do uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji, odrzucenia wniosku Prezydenta o ponowne uchwalenie ustawy oraz podejmowania uchwał o charakterze normatywnym (w tym własnego regulaminu). Za zgodne z funkcją władzy ustawodawczej uznaje się także powierzenie jej politycznej kontroli nad władzą władzy wykonawczą.

Dostrzec należy, że w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze: K 45/07, TK, za naruszającą zasadę podziału uznał dokonanie jakiegokolwiek ingerencji pozostałych władz „w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej”<sup>199</sup>. Tezę tę TK sformułował w oparciu o przyjętą wówczas wykładnię art. 10 Konstytucji. W jego ocenie taka ingerencja we władzę sądowniczą

---

<sup>196</sup> R. Małajny, *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku...*, s. 112-113.

<sup>197</sup> Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.

<sup>198</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 336.

<sup>199</sup> LEX 469915.

musiałaby zostać przewidziana jednoznacznie w Konstytucji<sup>200</sup>. Co ciekawe zakaz ten oddziałuje tylko w jedną stronę, wyłączając wpływ pozostałych władz na władzę sądowniczą. Nie pozbawia to możliwości wprowadzania takiego oddziaływania władzy sądowniczej na pozostałe władze<sup>201</sup>, co ewentualnie mogłoby podlegać ocenie z punktu widzenia art. 10 Konstytucji.

Przykładem powszechnie akceptowanego przecinania się kompetencji między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami jest zagadnienie wynagrodzeń sędziów. Powierzenie parlamentowi kompetencji do jego ukształtowania zostało uznane za zgodne z Konstytucją<sup>202</sup>, mimo przynależności wynagrodzenia sędziów do gwarancjami niezawisłości sędziowskiej<sup>203</sup> oraz szczególnej wrażliwości tej materii. System wynagrodzeń sędziów nie może być podatny na uznaniowość określania wysokości i sposobu jego wypłacania. Musi wyłączać możliwość manipulacji czy ingerencji przez organy władzy publicznej, w tym administracji sądowej<sup>204</sup>. Jednocześnie musi gwarantować utrzymanie tego wynagrodzenia na właściwym poziomie, odpowiadającym godności urzędu<sup>205</sup>.

Prawidłowe ukształtowanie tego systemu stanowi dla ustawodawcy szczególne wyzwanie. Nakłada na niego obowiązek zachowania równowagi między „wstrzemięźliwością” w stanowieniu prawa dotyczącego funkcjonowania władzy sądowniczej, koniecznością poszanowania konstytucyjnych jej uwarunkowań, a pewnej swobody, którą parlament dysponuje w zakresie prawodawstwa<sup>206</sup>. Swoboda ta cechuje tę część działalności legislacyjnej ustawodawcy, w przedmiocie której ustrojodawca nie wypowiedział się w sposób stanowczy. Nie przesądził w Konstytucji określonego modelu czy sposobu realizacji celu, a jedynie wskazał na oczekiwany przez siebie

---

<sup>200</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568.

<sup>201</sup> Ustrojodawca dopuścił taką sytuację jedynie w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 344.

<sup>202</sup> Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 roku, sygn. P 35/12, LEX 1330551.

<sup>203</sup> Orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1994 roku, sygn. P 1/94, LEX 25216; postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, OTK-A 2004/2/8; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 roku, sygn. SK 26/01, LEX 50260.

<sup>204</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. IV, Warszawa 2005, s. 19.

<sup>205</sup> Szerzej: L. Garlicki, *Komentarz do art. 178...*, s. 20. Szerzej: K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 52-55. Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839; postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000; wyrok TK z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. SK 11/11, LEX 1313915; Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. K 1/12, LEX 1232077.

<sup>206</sup> Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 roku, sygn. P 35/12, LEX 1330551.

skutek. Wspomniana swoboda ustawodawcy wynika z powierzenia ustawodawcy odpowiedzialności za treść uchwalanego prawa oraz przyznania mu kompetencji do współokreślania polityki państwa. Z tą ostatnią wiąże się wyłączenie poza kognicję Trybunału oceny zasadności i celowości decyzji parlamentu, co do przyjętej metody regulacji. Władza ustawodawcza ma kompetencję do ustalania zasad wynagradzania sędziów, ale jest w tym zakresie „skrępowana uregulowaniami konstytucyjnymi”<sup>207</sup>. Ustawodawca pozostaje zobowiązany do określenia delegacji ustawowej w sposób jasny i precyzyjny (choćby w zakresie mnożnika wynagrodzenia sędziego), konsultacji wprowadzanych przepisów z KRS<sup>208</sup> oraz uwzględnienia materialnych dyrektyw określenia tego wynagrodzenia<sup>209</sup>.

Rozważania dotyczące relacji władzy sądowniczej z pozostałymi władzami uzupełnić należy o wskazanie na konstytucyjny obowiązek władzy sądowniczej „współdziałania” z pozostałymi władzami, wynikający z preambuły Konstytucji<sup>210</sup>. Zasada „współdziałania” wyraża wspólny obowiązek władz publicznych zapewnienia sprawności i rzetelności działania organów państwa<sup>211</sup>. „Współdziałanie władz” dopuszcza przesunięcie kompetencji między władzami i uzależnienie działalności władzy od podjęcia aktywności przez inną. Przybiera to postać mechanizmów, które

---

<sup>207</sup> Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 roku, sygn. P 35/12, LEX 1330551.

<sup>208</sup> Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839. L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 21. Trybunał Konstytucyjny przed datą wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przekazanie części kompetencji do określenia wynagrodzenia sędziego, w sytuacji nieograniczonej przez żadne gwarancje i przyznający Prezydentowi całkowitą swobodę określania relacji między kwotą bazową a wysokością wynagrodzeń sędziów, uznał za mogące naruszać zasadę trójpodziału władz. Orzeczenie TK z dnia 14 marca 1995 roku, sygn. K 13/94, LEX 25535.

<sup>209</sup> W przywołanym wyroku Trybunał określił także kryteria oceny samego wynagrodzenia sędziowskiego, wskazując, że odnosić je należy do poziomu przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Ponieważ zawód sędziego został ustanowiony w Konstytucji, a ustrojodawca zagwarantował sędziom wysokość wynagrodzenia odpowiadającą godności ich urzędu, poziom tego wynagrodzenia winien znacząco przekraczać przeciętny poziom płacy w sferze budżetowej, przyznany wykonującym inne profesje w ramach tej sfery. Zastrzeżenie to obejmuje także sędziów orzekających na poziomie sądu rejonowego. Wynagrodzenia sędziowskie powinny także wykazywać w pewnym okresie czasu nie mniejszą tendencję wzrostową, co przeciętne wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Ewentualne trudności budżetowe państwa nie powinny wpływać na wysokość wynagrodzenia sędziowskiego, które chronić należy w sposób szczególny przed „nadmiernie niekorzystnymi wahaniem”. Trybunał wskazał także, że wynagrodzenia sędziów nie powinny być także obniżane w drodze regulacji normatywnych. Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839.

<sup>210</sup> Zob. Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009. Także: postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, LEX 493282.

<sup>211</sup> A. Wiltos, *Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2020, nr 3, s. 52.



pozwalają na wzajemne hamowanie się władz, ale także inspirowanie się<sup>212</sup>. W aspekcie negatywnym obowiązek współdziałania oznacza zakaz rywalizowania władz między sobą, mimo istnienia mechanizmów wzajemnego hamowania. W aspekcie pozytywnym może polegać na podejmowaniu przez poszczególne władze wspólnych działań, gdy aktywność różnych władz stanowi część cyklu następujących po sobie czynności albo konieczne jest podjęcie działania przez dwa lub więcej organów<sup>213</sup>.

Postanowienia preambuły niewątpliwie mają charakter normatywny, a ona sama, podobnie jak wszystkie inne przepisy Konstytucji, pełni funkcję prawną. Muszą one być jednak interpretowane łącznie z pozostałymi regulacjami ustawy zasadniczej, w tym zasadą odrębności sądów i trybunałów. Za niedopuszczalne uznać należy rekonstruowanie na ich podstawie jakichś form kierownictwa czy nadzoru nad władzą sądowniczą. Nie może ona także stanowić uzasadnienia dla przełamania domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej albo przecięć kompetencyjnych między poszczególnymi władzami.

Preambuła, interpretowana zgodnie z art. 10 i art. 173 Konstytucji, odwołuje się jedynie do kategorii miękkich, zbliżonych do dialogu i poszukiwania kompromisu<sup>214</sup>. Wyklucza zatem jakiegokolwiek formy władczego oddziaływania. Nakłada na poszczególne organy władzy publicznej obowiązek wzajemnego poszanowania zakresu powierzonych im zadań, ich kompetencji, nakazuje wzajemne poszanowanie godności urzędów i ich piastunów, obowiązek lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, do ich podtrzymywania i rzetelnego wykonywania<sup>215</sup>.

W słusznej ocenie Bohdana Zdziennickiego możliwość ingerencji w domniemanie kompetencyjne władzy sądowniczej może nastąpić jedynie w dwóch formach prawnych: równoważenie władzy sądowniczej przez pozostałe władze w ramach ich współdziałania (rozumianego w sposób wskazany wyżej, jako dialogu

---

<sup>212</sup> P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK...*, s. 53.

<sup>213</sup> Szerzej: Zob. Z. Witkowski, *Dyrektywa...* W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2, s. 6 i 8. J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego...*, s. 326-327.

<sup>214</sup> B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 19.

<sup>215</sup> Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, LEX 493282. Szerzej: M. Kruk, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 1.

i poszukiwanie konsensu)<sup>216</sup> albo przez ustanowienie wyjątku od zasady separacji w samej Konstytucji. Ten drugi ze sposobów dotyczy zwłaszcza wprowadzania powiązań władzy sądowniczej z władzą wykonawczą<sup>217</sup>. Przyjęty przez Zdziennickiego pogląd wpisuje się w przekonanie o konieczności powściągliwej wykładni preambuły w zakresie możliwości wywodzenia z niej samodzielnych konstrukcji prawnych. Prowadzi także do przekonania o zakwestionowaniu dopuszczalności funkcjonowania nadzoru administracyjnego MS nad sądownictwem powszechnych w aktualnym kształcie.

### **Domniemanie kompetencyjne władzy sądowniczej**

Zasady odrębności i niezależności nie tylko wyznaczają relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, ale pozostają także przydatne przy określeniu domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej<sup>218</sup>. Władza sądownicza musi dysponować kompetencjami odpowiadającymi jej istocie, wyrażającej się w przynależnym jej minimum wyłączności kompetencyjnej. Obejmuje ono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego „każdemu” prawa do sądu. Władza sądownicza ma monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>219</sup>, a w pełnieniu tej funkcji nie może zastąpić jej ani legislatura, ani egzekutywa<sup>220</sup>. Za „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej uznać należy wiążące rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek, a także nadzór judykacyjny

---

<sup>216</sup> A. Bień-Kacała, *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, T. 1. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2011, s. 454. Zob. O. Nawrot, V. Vachev, *O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 130.

<sup>217</sup> B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 19. Relacje Prezydenta w stosunku do władzy sądowniczej, w zakresie powoływania sędziów, oceniane bywają czasem nawet jako „wykonywanie działań o charakterze służebnym w stosunku do wartości konstytucyjnej, jaką jest niezawisłość sędziów, a szerzej – także niezależność władzy sądowniczej”. M. Stębelki, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1, s. 126-127.

<sup>218</sup> S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja...*, s. 24.

<sup>219</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568.

<sup>220</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe...*, s. 152.

nad tym procesem, który również musi być realizowany w ramach władzy sądowniczej<sup>221</sup>.

Wyłącza to możliwości przekazania do rozpoznania części spraw, jakiejś ich kategorii organom administracji publicznej i powierzenia im ostatecznego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie w toku postępowań administracyjnych. Nakazuje także oceniać z perspektywy zasady podziału władz każdą regulację, która wyłącza albo ogranicza kompetencję sądów na rzecz innych organów władzy publicznej. Tego rodzaju rozwiązania prawne oceniać należy z punktu widzenia naruszenia monopolu władzy sądowniczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (możliwości ich kwalifikacji jako przekazania tej kompetencji poza władzę sądowniczą)<sup>222</sup>. Dodatkowo ewentualne przekazanie uprawnienia do załatwiania pewnej kategorii spraw nie może zostać zakwalifikowane jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i nie zwalnia ustawodawcy z zapewnienia jednostce prawa do sądu. Nie pozwala również zakwalifikować danego organu jako przynależnego do władzy sądowniczej. Za trafne uznać należy przekonanie, zgodnie z którym przekazanie takich kompetencji powinno być ograniczone jedynie do pewnego etapu rozstrzygnięcia sprawy. Rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o prawach i wolnościach jednostki podlegać powinno ocenie sądu, jako jedyne organu, który może orzekać w sposób wiążący o statusie jednostki<sup>223</sup>.

Dostrzec należy, że w doktrynie prawa konstytucyjnego występuje pewna niekonsekwencja terminologiczna w określaniu sfery działalności sądów i trybunałów, mająca wpływ na określenie „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej. Pojęcie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” pozostaje ściśle związane ze „sprawowaniem władzy sądowniczej”<sup>224</sup>. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości stanowi najistotniejsze zadanie władzy sądowniczej, wyznacza cel jej ustanowienia, wyodrębnienia i uzasadnienie gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości zawiera się w sprawowaniu władzy

---

<sup>221</sup> Wyrok TK z dnia: 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568; 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915; 14 października 2015 roku, sygn. Kp 1/15, LEX 1815041. Szerzej: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 192.

<sup>222</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe...*, s. 152.

<sup>223</sup> W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie...*, s. 187.

<sup>224</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2004, s. 573 i n.

sądowniczej. Jednocześnie jednak, ze względu na regulację art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 ust. 2 Konstytucji, pojęć tych nie należy utożsamiać. Sprawowanie władzy sądowniczej pozostaje kategorią o szerszym znaczeniu normatywnym. Dla określenia rzeczywistego zakresu zadań powierzonych sądom niewystarczające pozostaje odwołanie się do przepisów Konstytucji, które precyzują ich kompetencje<sup>225</sup>. Także funkcji władzy sądowniczej nie sposób ograniczyć wyłącznie do orzekania.

Nie antycypując przyszłych rozważań, wskazać należy, że zgodnie z art 10 ust. 2 Konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Istnieje zatem zakres działalności władzy sądowniczej, która nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości, do której podejmowania uprawniony jest szerszy katalog podmiotów niż ten wskazany w art. 175 ust. 1 Konstytucji, tj. sądy oraz trybunały. Oznacza to także, że sądy inne niż wskazane w art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz trybunały sprawują władzę sądowniczą w zakresie, w jakim nie stanowi ono sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>226</sup>. Pozwala to uznać za należące do władzy sądowniczej konstytucyjne kompetencje innych organów władzy sądowniczej, tj. orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej organów władzy publicznej, orzekanie w przedmiocie zgodności przepisów prawa z Konstytucją, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz orzekanie w przedmiocie skarg konstytucyjnych.

Niewątpliwie wpływa to na zakres wspomnianego „minimum kompetencyjnego” władzy sądowniczej, którego nie można ograniczyć do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do trybunałów obejmuje ono wspomniane kompetencje, które muszą sprawować w warunkach wyłączności (monopolu). Szczególnej ochronie podlegają wszystkie konstytucyjne kompetencje sądów i trybunałów. Prowadzi do przekonania, że jedyną sferą kompetencji władzy sądowniczej, w której dochodzić może do przełamania domniemania kompetencyjnego oraz „przecięć kompetencyjnych”, jest „ochrona prawna”<sup>227</sup>. Źródłem tej kompetencji sądów jest bowiem wyłącznie ustawa, dlatego za dopuszczalne uznać można

---

<sup>225</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 335.

<sup>226</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 975-976.

<sup>227</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10...*, s. 347.

ograniczenie gwarancji formalnych wynikających z rozdziału VIII Konstytucji do tej sfery aktywności sądów<sup>228</sup>.

Zapewnienie właściwej pozycji władzy sądowniczej warunkuje nieskrępowaną możliwość wykonywania przez nią powierzonych jej funkcji. Ingerencja w sferę niezależności sądów skutkuje zakłóceniem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i musi zostać odczytane jako próba wpłynięcia na postawy sędziów i ograniczenie ich niezawisłości. I analogicznie, każde naruszenie niezawisłości sędziów czy niezależności sądów oznacza automatyczne naruszenie równowagi podzielonych władz<sup>229</sup> i stanowi ograniczenie zasady odrębności władzy sądowniczej. To zaś stanowi o wydrążeniu prawa do sądu z jego treści przez pozbawienie instrumentów ochrony praw jednostki koniecznej efektywności<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, LEX 322157.

<sup>229</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe...*, s. 154.

<sup>230</sup> Tamże, s. 156-157.

## Rozdział 2 Sprawowanie urzędu przez sędziego

Ustrojodawca określił zakres czynności podejmowanych przez sędziego w sposób niekonsekwentny. Dla ich opisania posłużył się bowiem odmiennymi kategoriami prawnymi. Konstytucja stanowi o sprawowaniu urzędu przez sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji), sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji) oraz prawie jednostki do rozpoznania jej sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Dodatkowo TK w swoim orzecznictwie dostrzegł możliwość wyodrębnienia z całości działalności sądów działalność administracyjną. Tym samym wskazał na fakt podejmowania przez sędziów czynności administracyjnych, które nie dają się zakwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od tego prawodawca, określając zadania sądów powszechnych w ustawie zwykłej, przyznał im kompetencje do wykonywania „innych zadań z zakresu ochrony prawnej”<sup>231</sup>, równoległe względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Ani ustrojodawca, ani ustawodawca nie rozstrzygnęli w przedmiocie relacji między tymi kategoriami. Wszystko to sprawia, że ich definiowanie oraz określenie wzajemnych stosunków nastęrcza istotnych wątpliwości. Każę to postawić pytanie o możliwość ich zakwalifikowania jako „sprawowania urzędu”, a w konsekwencji objęcie ochroną art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Zasady te odnosić należy do tych aktywności sędziów, które stanowią (składają się na) sprawowanie urzędu. Przywołana norma zobowiązuje wszystkie podmioty prawa do poszanowania sposobu wykonywania przez sędziów czynności składających się na ich urząd. Wyznacza sferę, w której muszą oni pozostawać niezawisli i podlegli jedynie prawu, w której nie mogą uwzględniać, stosować czy nadawać jakiegokolwiek znaczenia prawnego innym czynnikom. Dotyczy to zarówno czynników pozaprawnych, jak i tych natury prawnej, niemającym rangi co najmniej ustawy albo pozostającym w sprzeczności z ich poczuciem niezawisłości. Jednocześnie art. 178 ust. 1 Konstytucji determinuje styl sprawowania urzędu, wyznaczając właściwe standardy urzędowania. Norma ta nakłada

---

<sup>231</sup> Art. 1 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 334; dalej: *u.p.u.s.p.*).

na sędziów obowiązek poszanowania i realizacji zasad z niej wynikających<sup>232</sup>. Sędziowie zobowiązani są podejmować aktywności, mające na celu ochronę tych zasad, ich realizację, a także powstrzymywać się od jakichkolwiek czynności, mogących pozostawać w sprzeczności z tymi zasadami. Dotyczy to również sytuacji mających na celu lub mogących skutkować ich podważeniem oraz postawieniem pod znakiem zapytania społecznego przekonania o ich realizacji przez sędziów.

Sprawowanie urzędu przez sędziego wyznacza więc sferę, w której nie jest dopuszczalna żadna ingerencja w działalność sędziów, której przedstawiciele innych władz nie mogą ograniczać i na którą nie mogą wpływać. Z powołaniem się na obie te zasady sędziowie mogą odmówić dokonania czynności, która daje się zakwalifikować jako sprawowanie urzędu i która jednocześnie stoi w sprzeczności z tymi zasadami, w tym pozytywnym obowiązkiem ich stosowania i rozwijania. Zostały one ustanowione w celu zapewnienia sędziemu możliwości sprawowania urzędu w zgodzie z nimi. Wspomniana gwarancja nie tylko służy ukształtowaniu właściwej pozycji ustrojowoprawnej sędziego, ale ma także na celu pełną realizację konstytucyjnego prawa jednostki do sądu, który musi spełniać wymogi art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także m.in. art. 178 ust. 1 Konstytucji.

### **Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości**

„Wymiar sprawiedliwości” stanowi centralny aspekt sprawowania urzędu przez sędziego. Wyraża cel jego ustanowienia oraz sens przyznania sędziom gwarancji niezawisłości i niezależności. Posługują się nim trzy postanowienia Konstytucji, tj. art. 175 Konstytucji, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują SN, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe; art. 177 Konstytucji, który stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów oraz art. 182 Konstytucji, wskazujący, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. W doktrynie prawa

---

<sup>232</sup> Szerzej: M. Safjan, *Pomiędzy prawem a polityką. O postawie sędziów, którzy bronią niezawisłości* [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023.

konstytucyjnego podkreśla się, że regulacje te mają charakter szczególny. Ich redakcja, charakter oraz umiejscowienie w strukturze ustawy zasadniczej nie pozostawia wątpliwości, że normy te mają przede wszystkim charakter ustrojowy. Określają strukturę władzy sądowniczej, częściowo jej hierarchię i sposób jej organizacji, wskazują na fakt wyodrębnienia sądów administracyjnych oraz powszechnych oraz ustanawiają podstawowe zasady właściwości sądów. Umiejscawiają je w strukturze organów władzy publicznej. Z tych powodów zasadom tym przypisać należy charakter gwarancyjny. Określają pozycję ustrojowoprawną władzy sądowniczej, sądów wchodzących w jej skład oraz sędziów w nich orzekających. Tworzą tym samym minimalny standard organizacji władzy sądowniczej, którego ustawodawca nie może naruszyć.

Niezależnie od powyższego przywołanym postanowieniom Konstytucji, ale także pozostałym normom rozdziału VIII przypisać należy charakter gwarancyjny względem praw i wolności człowieka i obywatela<sup>233</sup>. Zostały one ustanowione w celu zabezpieczenia statusu jednostki oraz umożliwienia jej efektywnego i skutecznego wykonywania prawa do sądu, a przez to ochrony i realizacji wszystkich innych praw i wolności<sup>234</sup>. Z tego względu wykładni przepisów ustrojowych dotyczących władzy sądowniczej, w tym art. 175 Konstytucji oraz art. 177 Konstytucji, dokonywać należy w zgodzie z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje ze sobą skorelowane i wzajemnie się uzupełniają<sup>235</sup>. Jak wskazał TK w przywołanym wyroku „(...) art. 175 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, należy podkreślić, iż sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu (art. 45 ust. 1) oraz z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2). Normy konstytucyjne nie określają przy tym w drodze jakich procedur i przed jakim sądem ma być realizowana ochrona naruszonych praw i wolności. Panuje przekonanie, wyrażone ostatnio także

---

<sup>233</sup> M. Szwałd, I. Małobęcka, *Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne*, KRS 2016, z. 3, s. 5.

<sup>234</sup> Zob. P. Górecki, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjnego jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, „*Studia Erasmiensia Wratislaviensia*” 2010, nr 4, s. 270 i n.

<sup>235</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98, LEX 37389. W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, PS 2011, z. 9, s. 20.



w orzecznictwie (...) że pojęcia sądu i drogi sądowej oraz wymiaru sprawiedliwości są integralnie związane z formułą art. 175 Konstytucji<sup>236</sup>. Oznacza to, że podstawową wytyczną dla określenia zakresu działania sądów (ich właściwości), organizacji, ustroju wewnętrznego i zasad procedowania pozostaje nakaz zagwarantowania jednostce prawa do sądu<sup>237</sup>. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji dopełnia tym samym regulację rozdziału VIII i odwrotnie; przepisy rozdziału VIII uzupełniają normy rozdziału II, mając subsydiarne znaczenie dla określenia przewidzianych tam praw i wolności jednostki<sup>238</sup>. Wpływa na to sposób wykładni przepisów rozdziału VIII, który winien różnić się od interpretacji pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, mających charakter wyłącznie ustrojowy. Nakazuje to uwzględnienie w toku ich wykładni nie tyle celu ich ustanowienia, co oczekiwanego efektu ich obowiązywania<sup>239</sup> – ustanowienia sądu jako organu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego, mogącego rozpoznać sprawę jednostki w rozsądnym terminie<sup>240</sup>. Oznacza to z jednej strony, że należy ostrożnie oceniać wszelkie normy prawne, które mogą prowadzić do zawężenia zakresu ich zastosowania. Z drugiej nakazuje interpretować je w sposób rozszerzający i wywodzić z nich możliwie najszerszy zakres gwarancji praw jednostki. Skoro ustrojodawca ustanowił pewien obiektywny system wartości, na ustawodawcy zwykłym ciąży obowiązek stanowienia prawa takiej treści, która możliwie najszerszej chroni i zrealizuje te wartości<sup>241</sup>.

Przy interpretacji art. 175 Konstytucji oraz art. 177 Konstytucji pamiętać należy również o pewnej szczególnej wrażliwości rozdziału VIII Konstytucji. Dotyczy on zagadnień fundamentalnych z punktu widzenia pozycji ustrojowoprawnej władzy

---

<sup>236</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98, LEX 37389. Także: Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 roku, sygn. I CKN 370/97, LEX 33125. Z. Kwiatkowski, *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2, s. 39; M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 55; M. Radajewski [w:] O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2019, s. 63.

<sup>237</sup> L. Garlicki, *Sądy* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 1.

<sup>238</sup> Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. SK 19/19, LEX 2696763. Chodzi przede wszystkim o relację art. 176 ust. 1, art. 177, art. 178 ust. 1 Konstytucji względem art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 roku, sygn. SK 24/02, LEX 78053; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99, LEX 41215.

<sup>239</sup> L. Garlicki, *Sądy* [w:] *Konstytucja...*, s. 2.

<sup>240</sup> Tamże, s. 1-2.

<sup>241</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. K 2/98, LEX 36396; wyrok TK z dnia 8 października 2002 roku, sygn. K 36/00, LEX 56627.

sądowniczej oraz jej kompetencji. Określa ramy prawne jej funkcjonowania, wyszczególnia organy wchodzące w jej skład oraz wyznacza ich kompetencje. Determinuje w szczególności status prawny sędziów oraz przyznaje im określone gwarancje. Konstytucja powierzyła judykaturze wyłączną i stanowczą kompetencję do oceny stanowienia, stosowania i przestrzegania norm prawnych przez pozostałe władze oraz przyznała jej możliwości podejmowania w tym przedmiocie wiążących rozstrzygnięć<sup>242</sup>. Nieuchronnie stawia to władzę sądowniczą w stanie pewnego naturalnego i permanentnego konfliktu z pozostałymi władzami<sup>243</sup>. Ustrojodawca, mając świadomość tych zagrożeń oraz związanych z tym napięć, mogących wpływać na niezależność i odrębność władzy sądowniczej oraz przybierać postać prób naruszenia statusu sędziów, dążył do szczegółowego określenia zagadnień kluczowych z punktu widzenia możliwości jej skutecznego funkcjonowania. Stąd tak szeroka i szczegółowa regulacja gwarancji niezawisłości i nieusuwalności sędziów<sup>244</sup>. Ma ona charakter zupełny, samodzielny i wystarczający dla odtworzenia jej rzeczywistego znaczenia. Do zapewnienia jej pełnej skuteczności nie jest konieczne podjęcie żadnych dodatkowych aktywności przez ustawodawcę zwykłego<sup>245</sup>. Tym samym jej stosowanie oraz obowiązywanie nie jest niczym uwarunkowane.

Artykuł 175 Konstytucji wprowadza monopol władzy sądowniczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>246</sup>. Powierzył bowiem całość czynności stanowiących wymiar sprawiedliwości enumeratywnie wymienionym organom władzy publicznej, wchodzącym w skład władzy sądowniczej. W ten sposób art. 175 ust. 1

---

<sup>242</sup> J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011, s. 325-326.

<sup>243</sup> Zob. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2022 roku, sygn. III AUa 1032/21, LEX 3324761. Zob. M. Jabłoński, *100 lat definiowania polskiego modelu „separacji” władzy sądowniczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, z. 4, s. 144 i n.; J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów i trybunałów. Między oczekiwaniami administracji centralnej a partykularyzmem interesów sądowych z uwzględnieniem aspektu polityki informacyjnej* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017, s. 342.

<sup>244</sup> L. Garlicki, *Sądy* [w:] *Konstytucja...*, s. 2-3.

<sup>245</sup> Dostrzec należy, że ustrojodawca w sposób jednoznaczny wskazał, które elementy organizacji władzy sądowniczej wymagają rozwinięcia, formując w tym zakresie delegacje ustawowe.

<sup>246</sup> K. Grajewski, *Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej – uwagi w dwudziestą rocznicę wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, z. 1, s. 40-41; B. Szmulik, *Władza sądownicza w ustawach zasadniczych w Polsce w latach 1989-1997*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, t. XVIII, s. 140; K. Dunaj, *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr XXIV (4), s. 14; E. Bachera, B. Smółka, *Instytucja sądu polubownego – konkurent czy też forma pomocy dla sądownictwa powszechnego?* „Themis Polska Nova” 2014, nr 1, s. 251. Także: wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915; wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568; wyrok TK z dnia 12 maja 2011 roku, sygn. P 38/08, LEX 794949.

Konstytucji ustanowił ustrojową „zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości”<sup>247</sup>, jednocześnie przewidując katalog sądów wyłącznie uprawnionych do jego sprawowania. Katalog ten ma charakter wyczerpujący<sup>248</sup> i jednocześnie petryfikujący<sup>249</sup>. Żaden inny organ przynależny do pozostałych władz, ale też żaden inny organ władzy sądowniczej, niewskazany w art. 175 ust. 1 Konstytucji, nie jest uprawniony do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W doktrynie prawa konstytucyjnego, ale także w orzecznictwie TK, przedmiotem głębokiego sporu było pojęcie „wymiaru sprawiedliwości”. Formułowane w jego toku poglądy pozostawały rozbieżne już przy określeniu centrum tego pojęcia, jego jądra<sup>250</sup>. Źródłem tego sporu była krytyka rozwiązań ustrojowych okresu PRL, który ograniczał zakres przedmiotowy działalności sądów, a przez to sądową ochronę praw jednostki<sup>251</sup>. Ma on do pewnego stopnia charakter historyczny<sup>252</sup>, choć w dalszym ciągu pozostaje dostrzegalny w doktrynie<sup>253</sup>. Pozwala wyróżnić przedmiotowe, podmiotowe oraz mieszane rozumienie tego pojęcia.

Zgodnie z podejściem przedmiotowym, dominującym w orzecznictwie TK, „wymiar sprawiedliwości” stanowi „działalność państwa polegającą na sądeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest

---

<sup>247</sup> M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2, s. 74; P. Kluz, *Wymiar sprawiedliwości – tradycyjny czy nowoczesny?* „Journal of modern science” 2023, nr 4, s. 376 i n.; K. Flisek, *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 5, s. 79.

<sup>248</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji...*, s. 979.

<sup>249</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 9.

<sup>250</sup> M. Serowaniec [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021, s. 451.

<sup>251</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 2-3.

<sup>252</sup> B. Stępień-Załuska, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, s. 6-7.

<sup>253</sup> W doktrynie prawa konstytucyjnego brak jest zgody co do właściwej definicji wymiaru sprawiedliwości, a komentatorzy przypisują istotne znaczenie prawne rozbieżnym jej elementom. Zob. A. Gajewska [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 243 i n.; A. Młynarska-Sobaczewska [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zakresie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, D. Górecki (red.), Kraków 2006, s. 182; M. Serowaniec [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 460-461; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 240-241; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 298; A. Szyszka [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 219 i n.; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005, z. 3, s. 7 i n.; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*. Warszawa 1958, s. 5.

jednostka lub inny podmiot podobny<sup>254</sup>”. Nie łączy on istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości z powierzeniem wyłącznej właściwości w tym przedmiocie organom władzy sądowniczej<sup>255</sup>. Przypisuje istotne znaczenie wyodrębnieniu z całości działalności państwa obszaru władczego<sup>256</sup>, polegającego na rozpatrywaniu i rozstrzyganiu sporów o prawo, tj. „sądzenia”<sup>257</sup>. W tym sensie definicja wymiaru sprawiedliwości nawiązuje do przyjętej w obowiązującej ustawie zasadniczej koncepcji „prawa do sądu”. Składa się na nie prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. „(...) Zawierające się w art. 45 ust. 1 Konstytucji << dwa prawa do sądu >>, pojmowane jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki, to dwie funkcje działania sądów, które wynikają z tego, czy w danej kategorii spraw sądy merytorycznie rozstrzygają czy też kontrolują działalność organów władzy publicznej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością tej władzy”<sup>258</sup>. Przy określaniu definicji „wymiaru sprawiedliwości” kluczowe znaczenie przypisać należy zatem pojęciu „sprawy” oraz gwarancji poszanowania monopolu władzy sądowniczej na wiążące rozstrzygnięcie w przedmiocie praw jednostki. W taki sam sposób obszar kompetencji sądów wyznacza u.p.u.s.p.

Równolegle względem podejścia przedmiotowego funkcjonuje podmiotowe. Poszukuje ono istoty pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” w jego adresatach. Konstytucja, ustanawiając monopol sądów i zasadę sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, stawia w centrum swojej uwagi sądy (nie wszystkie sądy, ale tylko sądy). Wyłącznie one pozostają uprawnione do podejmowania czynności, dających się zakwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie sporów tylko wtedy może zostać zakwalifikowane w ten sposób, gdy

---

<sup>254</sup> Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 roku, sygn. P 54/07, LEX 465092; wyrok TK z dnia 13 marca 2012 roku, sygn. P 39/10, LEX 1122064; wyrok TK z dnia 11 czerwca 2019 roku, sygn. P 20/17, LEX 2678604. Także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 378; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999, z. 9; s. 4. Szerzej: S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 46 i n.

<sup>255</sup> Orzeczenie TK z dnia 13 marca 1996 roku, sygn. K 11/95, LEX 25711.

<sup>256</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji...*, s. 976-977.

<sup>257</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu...*, s. 378.

<sup>258</sup> Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2006 roku, sygn. SK 54/04, LEX 197889; wyrok TK z dnia 12 maja 2003 roku, sygn. SK 38/02, LEX 79777.

zostało powierzone sądom<sup>259</sup>. Prowadzi to do przekonania, że każde rozstrzygnięcie sporów, które nie zostało powierzone sądom, powinno zostać poddane ich kontroli, jeżeli ma stanowić sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Umożliwia to wywodzenie z art. 175 Konstytucji, interpretowanego łącznie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, merytorycznej przesłanki kontroli wykonania przez ustawodawcę pozytywnych obowiązków, wynikających z prawa do sądu<sup>260</sup>. Normy te wyznaczają także granicę dopuszczalnej ingerencji w prawo do sądu<sup>261</sup>. Powierzenie czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości innym organom władzy publicznej (niż wskazanym w art. 175 ust. 1 Konstytucji) musi być oceniane jako naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podobnie ocenić należy wyłączenie drogi sądowej w jakiegokolwiek kategorii spraw objętych dyspozycją art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>262</sup>.

Oba podejścia tylko pozornie pozostają wystarczające do sformułowania definicji wymiaru sprawiedliwości. Podejście przedmiotowe wymaga uzupełnienia w zakresie kognicji sądów i sprecyzowania zakresu spraw im powierzonych, które w całości powinny obejmować sferę praw i wolności jednostki. Nie określa także w sposób wystarczający struktury i organizacji sądów. Nie rozstrzyga w przedmiocie dopuszczalności powierzenia sądom innych czynności, które nie dają się zakwalifikować jako wiążące rozstrzygnięcie sporów oraz delegowania zadań, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości innym organom władzy publicznej. Wymaga przy tym każdorazowej weryfikacji czy zagadnienia, poddane kognicji sądów albo wyłączone z niej, pozostają wystarczająco ściśle związane ze statusem jednostki. Podmiotowe ujęcie wymiaru sprawiedliwości przypisuje konstytutywne znaczenie statusowi sądów, w przysługujących im gwarancjach niezawisłości, niezależności i odrębności. Nakazuje zatem każdorazową ocenę sposobu realizacji tych gwarancji z punktu widzenia rzetelnego procesu oraz prawa jednostki do uzyskania sprawiedliwego rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie. W mniejszym stopniu rozważa zakres spraw powierzonych sądom.

---

<sup>259</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 5.

<sup>260</sup> J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 742.

<sup>261</sup> H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, PS 1999, z. 11-12, s. 7.

<sup>262</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 6.

Oba podejścia nie uwzględniają zatem elementów konstytutywnych wymiaru sprawiedliwości, dlatego najlepiej definicję tego pojęcia oddaje podejście mieszane, zawierające zarówno elementy ujęcia przedmiotowego, jak i podmiotowego. Ich synteza każe przyjąć, że „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” to wiążące rozstrzygnięcie przez sądy spraw, rozumianych jako spór co do prawa, dotyczących statusu jednostki<sup>263</sup>. Tym samym uznanie aktywności organu władzy publicznej za „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” wymaga jednoczesnego spełnienia przesłanki przedmiotowej i podmiotowej, wynikającej z art. 175 ust. 1 Konstytucji<sup>264</sup>. Podejście to zyskało aprobatę TK, który istotne znaczenie przypisał efektowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości, tj. Wydaniu wyroku sądowego<sup>265</sup>. Eksponuje także cel jego ustanowienia, tj. zapewnienie jednostce możliwości realizacji prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia jej sprawy przez sąd<sup>266</sup>. W tym sensie najtrafniej zagadnienie to ujął Piotr Winczorek, wskazując, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości to orzekanie o faktach, w tym o ich skutkach prawnych. Polega ono „(...) na wyrokowaniu w sprawach cywilnych (i pokrewnych), karnych i administracyjnych przez podejmowanie konkretnych decyzji władczych o prawach i obowiązkach podmiotów indywidualnych, na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, zgodnie z odpowiednimi przepisami proceduralnymi i normami kompetencji (właściwości) decyzyjnej”<sup>267</sup>.

---

<sup>263</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji...*, s. 977; M. Serwaniec [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 461. „(...) <<Postępowanie sądowe>> trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (...) Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych (...)”. Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2016 roku, sygn. P 62/14, LEX 2051566; wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 roku, sygn. SK 46/08, LEX 505804; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 roku, sygn. SK 2/09, LEX 3408264; wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 20/11, LEX 1225415; wyrok TK z dnia 22 października 2015 roku, sygn. SK 28/14, LEX 1821065.

<sup>264</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 5.

<sup>265</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, LEX 34619.

<sup>266</sup> H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 197; L. Wiśniewski, *Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji* [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej Konstytucji*, Z. Kędzia (red.), Poznań 1990, s. 72-73; M. Wyrzykowski, *Komentarz do przepisów utrzymanych w nocy. Rozdział 1, art. 1* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995, s. 31; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 89.

<sup>267</sup> P. Winczorek, *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, P. Winczorek (red.), Warszawa 2008, s. 343.

Podejście mieszane wiąże art. 175 Konstytucji z innymi postanowieniami ustawy zasadniczej, w szczególności z art. 2 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Realizuje także postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących część krajowego systemu prawnego, przyznające jednostce prawo do sądu<sup>268</sup>. Skupia w ten sposób najistotniejsze elementy obu stanowisk. Definiuje wymiar sprawiedliwości jako część władczego działania państwa, przejawiającego się w rozpoznawaniu sporów o prawo między jednostkami oraz między jednostkami a organami władzy publicznej, powierzonego do wykonywania sądom<sup>269</sup>. Poza zakres przedmiotowy tego pojęcia wyłączyć należy rozstrzyganie sporów, nie dotyczących bezpośrednio jednostki, związanych z rozstrzyganiem sporów o treść obowiązującego prawa. Nie dotyczą one istoty art. 45 ust. 1 Konstytucji, a przez to stanowią „(...) jakość o zupełnie odrębnym charakterze”<sup>270</sup>. Pogląd ten znajduje pewne odzwierciedlenie w orzecznictwie. Wskazują one, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy polega na stosowaniu normy prawnej do określonych stanów faktycznych, nie zaś na badaniu prawidłowości ustanowienia aktów normatywnych (kontrolowania źródeł prawa i ich tworzenia)<sup>271</sup>. Stanowisko to budzi jednak wątpliwości, ponieważ zrównuje problem zakresu przedmiotowego działalności sądów z metodyką orzekania przez sądy. Fakt niepowierzenia im funkcji kontroli konstytucyjności prawa nie oznacza, że zagadnienie zgodności przepisów prawa z ustawą zasadniczą pozostaje irrelevantny z ich punktu widzenia. Oznacza to jedynie, że jednostka nie może zainicjować przed nimi postępowania, mającego na celu derogację z systemu prawa normy niezgodnej z Konstytucją. Nie oznacza to jednak, że zagadnienie to nie będzie stanowiło przedmiotu uwagi sądu w toku orzekania oraz że zapewnienie zgodności obowiązującego prawa z ustawą zasadniczą nie obciąża sądów. Problem ten może zostać dostrzeżony przez nie z urzędu lub zgłoszony przez

---

<sup>268</sup> Art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284; dalej: *EKPC*), art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 roku; dalej: *KPP*), art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz. U. z 1977 roku, nr 38, poz. 167; dalej: *MPPOiP*).

<sup>269</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 4-5.

<sup>270</sup> Tamże, s. 4. Por. W. Sokolewicz, *Konstytucja regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1999, s. 157-158.

<sup>271</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2006 roku, sygn. III APa 126/06, LEX 1645628; uchwała SN (7) z dnia 23 maja 2001 roku, sygn. III ZP 17/00, LEX 47021.

stronę w drodze właściwego zarzutu. Sąd może zainicjować konkretną kontrolę konstytucyjności prawa albo rozstrzygnąć tę kwestię w drodze dostępnych mu środków prawnych. Podjęcie przez niego takiej aktywności nie oznacza wykroczenia poza zakres kognicji sądów i nie stoi w sprzeczności z mieszaną definicją wymiaru sprawiedliwości. Dostrzec należy, że jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zakwalifikować należy także aktywność sądów administracyjnych, orzekających w przedmiocie legalności rozstrzygnięć o charakterze administracyjnym, wydawanych w sprawach jednostek<sup>272</sup>.

Uzupełniająco wskazać należy, że pojęcie „wymiar sprawiedliwości” definiowane jest także według kryterium materialnego i formalnego. Ujęcie materialne przypisuje szczególne znaczenie metodom i mechanizmom realizacji ustrojowych wartości Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiających system organów władzy publicznej oraz wyznaczających ich z jednostką. W tym sensie „wymiar sprawiedliwości” pozostaje związany z zasadą demokratycznego państwa prawnego, realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej, prawnej ochrony godności człowieka i jego wolności, a także prawa jednostki do sprawiedliwego rozpoznania jej sprawy przez sąd. Zgodnie z ujęciem materialnym, „wymiar sprawiedliwości” definiować należy z punktu widzenia gwarancji praworządności oraz ochrony praw i wolności jednostki. Zagadnienie to nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, bowiem sądy, w toku rozpatrywania spraw, wydając orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, sprawują wymiar sprawiedliwości, dążąc do realizacji tych wartości w sprawach przedstawianych im przez jednostki<sup>273</sup>. Ujęcie formalne podkreśla przede wszystkim związane z nim aspekty proceduralne. Stawia w centrum swojej uwagi „funkcje, przedmiot i organy” wymiaru sprawiedliwości, utożsamiając je wszystkie przede

---

<sup>272</sup> M. Bernatt, *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, PiP 2017, z. 1, s. 37; R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa-Zielona Góra 2003, s. 17-18; W. Piątek, *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2017, z. 2, s. 15; M. Wiącek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, ZNSA 2021, nr 1-2, s. 239; R. Hauser, *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2010, z. 5-6, s. 162; M. Bartoszewicz, *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, ZNSA 2009, z. 1, s. 36; L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 4. Także: wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 roku, sygn. K 11/98, LEX 37392.

<sup>273</sup> K. Kaczmarczyk [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Zięba-Załucka (red.), Warszawa 2007, s. 156. Zob. A. Gomułowicz, *Sędzia sądu administracyjnego a zasada sprawiedliwości podatkowej*, ZNSA 2021, z. 3-4; P. Pogonowski, *Efektywność filarem sprawiedliwego postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2021, nr 3.



wszystkim z zasadą monopolu sądów na jego sprawowanie<sup>274</sup>. Pozostaje bliskie podmiotowej definicji wymiaru sprawiedliwości, uzupełnionej jednak o rozważania dotyczące szczególnego statusu sądów, oczekiwania co do sposobu ich procedowania oraz dyrektywy merytorycznego orzekania.

### **Pojęcie „sprawy”**

Podjęcie mieszane koncentruje swoją uwagę wokół kompetencji sądów rozstrzygania sporów o prawo. Nawet uzupełnienie go o uwagę Piotra Winczorka, upatrującego zadania sądów w rozstrzygnięciu także sporów o fakty, nie oddaje w pełni zadań powierzonych sądom. Wykraczają one bowiem poza rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa i faktów. Każde to postawić pytanie o zupełność formułowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego definicji. Sądy wydają rozstrzygnięcia także w sytuacjach niepewności co do faktów oraz nieistnienia prawa, które powstaje dopiero na skutek wydania przez nich orzeczenia. Podobnie ocenić należy sytuację, w której dany fakt czy normę prawną potwierdza dopiero wydany judykat. Sądom powierzono orzekanie w postępowaniach, których celem jest potwierdzenie istnienia stosunku prawnego albo też wykreowanie go. Ustawa przewiduje prowadzenie postępowań, których centralnym punktem nie jest wydanie wiążącego rozstrzygnięcia w przedmiocie statusu jednostki, ale ustalenie skutków prawnych danego faktu, rozstrzygnięcie w przedmiocie postępowania dowodowego, w tym zabezpieczenie dowodu na potrzeby ewentualnego postępowania sądowego, także zabezpieczenie interesu prawnego przed zainicjowaniem postępowania merytorycznego w sprawie, rozstrzygnięcie w przedmiocie właściwości organu, wyznaczenie sądu właściwego do rozpoznania sprawy, zbadanie przez sąd jurysdykcji w sprawie czy rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności karnej jednostki.

Sądy, sprawując wymiar sprawiedliwości, rozpatrują sprawy, których centralnym punktem nie jest „spór co do prawa”<sup>275</sup> oraz te, w których spór co do prawa w ogóle nie występuje. Uzasadnia to rezygnację z definiowania „wymiaru sprawiedliwości” przez pryzmat pojęć „rozpatrywanie sporów co do prawa”,

---

<sup>274</sup> K. Kaczmarczyk [w:] *System...*, s. 156.

<sup>275</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji...*, s. 977-978.

„rozpatrywanie sporów co do faktów” czy nawet, idąc dalej, „rozpatrywanie sporów” i „rozstrzyganie konfliktów prawnych”. Pozwala to nadać art. 45 ust. 1 Konstytucji szczególne znaczenie względem art. 175 ust. 1 Konstytucji, który posługując się pojęciem „sprawy”, wyznacza jednocześnie przedmiotową stronę „wymiaru sprawiedliwości”<sup>276</sup>. Utrwała to przekonanie o szczególnym związku art. 177 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którymi sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, rozpatrując powierzone im sprawy<sup>277</sup>.

Dostrzec należy, że art. 177 Konstytucji oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji mają odmienne znaczenie prawne oraz rozbieżny zakres podmiotowy. Pozostają jednak w ścisłym związku, a art. 177 Konstytucji uzupełnia normę kompetencyjną zawartą w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Sądy powszechne, którym powierzono wymiar sprawiedliwości, sprawują go we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Tym samym ich kognicję rozważać należy poza pojęciami „spór o prawo” czy „spór o fakty” i odnosić do wszystkich zagadnień, z którymi jednostka zwraca się do sądów powszechnych. Formułować ją można także *a contrario* względem kompetencji innych organów władzy sądowniczej i wskazywać, że wszystkie sprawy niezastrzeżone dla innych sądów w ustawie zwykłej. Tym samym pojęcie „sprawa” pozostaje szersze niż „spór o prawo” i obejmuje swoim zakresem „wszelkie sprawy <<spory>> dotyczące jednostki oraz <<podmiotów podobnych>>”<sup>278</sup>.

Konstytucja posługuje się pojęciem „sprawy” dwukrotnie, w przywoływanym już art. 45 Konstytucji oraz w art. 177 Konstytucji. Dodatkowo ustawa zasadnicza przewiduje zakaz wyłączenia w drodze ustawy drogi sądowej dochodzenia przez każdego naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja przewiduje tym samym otwarty katalog przedmiotowy spraw, które należą do kognicji sądów powszechnych. Ustanawia domniemanie ich kompetencji. Wskazuje na fakt ustanowienia innych sądów, którym powierzono odmienne zadania. Przyznaje ustawodawcy kompetencję do przekazania innym sądom określonych spraw do rozpoznania („zastrzeżenia ich właściwości”). W ten sposób ustrojodawca

---

<sup>276</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 5-6.

<sup>277</sup> Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 roku, sygn. SK 12/20, LEX 3092832.

<sup>278</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art 175 Konstytucji...*, s. 6.

przewiduje zakaz wyłączania i ograniczania kognicji sądów powszechnych w inny sposób niż przez powierzenie rozpoznania spraw innym sądom. Wymaga także, by tego rodzaju wyłączenie każdorazowo znajdowało swoją podstawę w postanowieniach ustawy zasadniczej<sup>279</sup>. Wyraża to przekonanie ustrojodawcy o konieczności objęcia prawem do sądu możliwie szerokiej kategorii spraw<sup>280</sup> oraz ukształtowania kompetencji sądów w taki sposób, by w zakresie praw i wolności jednostki zawsze jakiś sąd był właściwy do orzekania<sup>281</sup>. Ograniczenie, które faktycznie zamykałoby jednostce drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne<sup>282</sup>. Pozwala to utożsamiać pojęcie „sprawy” ze statusem jednostki, z orzekaniem o jej prawach, wolnościach, interesach i obowiązkach, w przedmiocie których wiążąco i ostatecznie rozstrzygać mogą jedynie sądy. Prowadzi to do przekonania o możliwości zwrócenia się przez jednostkę do sądu w zasadzie w każdej sprawie. Ustrojodawca nie dopuszcza bowiem sytuacji, by jakiegokolwiek zagadnienie dotyczące jednostki znajdowało się poza kognicją jakiegoś sądu. Oznacza to także, że podmiotem decydującym o zainicjowaniu postępowania sądowego, a przez to poszukiwaniu ochrony przed sądem jest jednostka, która może skorzystać z tego prawa zgodnie z własnym uznaniem i własną oceną sytuacji prawnej. W każdym przypadku, w którym jednostka dostrzeże konieczność uzyskania ochrony, droga sądowa powinna być dostępna.

Ustrojodawca przewidział otwarty katalog podmiotowy i przedmiotowy spraw należących do kognicji sądów. W ten sposób przyznał im kompetencje rozpatrywania spraw, dotyczących każdego podmiotu, znajdującego się pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, w każdej sprawie. Znalazło to swoje odzwierciedlenie

---

<sup>279</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, sygn. K 28/97, LEX 33151. Odmienne: wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 roku, sygn. SK 14/18, LEX 2688775, tj.: „W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób (...) Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób”. Także: L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2014, s. 415.

<sup>280</sup> Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 roku, sygn. P 28/09, LEX 602879.

<sup>281</sup> Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. Ts 88/99, LEX 39275; postanowienie TK z dnia 6 lipca 2004 roku, sygn. Ts 59/03, LEX 126897; postanowienie TK z dnia 15 listopada 2012 roku, sygn. Ts 292/10, LEX 1388250; wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 roku, sygn. SK 17/07, LEX 391385.

<sup>282</sup> Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 roku, sygn. SK 19/98, LEX 36394; wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 roku, sygn. P 6/01, LEX 50247.

w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że „naruszenie praw i wolności” stanowi przesłankę dopuszczalności drogi sądowej. Pojęcie „sprawy”, wyznaczające zakres przedmiotowy prawa do sądu, a przez to kognicji sądów, ma charakter autonomiczny<sup>283</sup>. Jego znaczenia poszukiwać należy nie w poszczególnych dziedzinach prawa, lecz wyłącznie w ustawie zasadniczej, uwzględniając fakt, że determinuje ono naczelne zadanie sądów sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Prawo do sądu służy jednostce „we wszystkich sytuacjach, w których może to okazać się potrzebne”<sup>284</sup>. Interpretacja art. 45 ust. 1 Konstytucji musi uwzględniać podwójną rolę prawa do sądu<sup>285</sup>. Z jednej strony pozostaje ono samoistnym prawem podmiotowym, obejmującym prawo do zainicjowania postępowania sądowego, na które składa się: (1) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organu rozpoznającego sprawę, (2) prawo do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, (3) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, (4) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz (5) prawo do skutecznego wykonania orzeczenia<sup>286</sup>. Z drugiej strony prawo do sądu jest środkiem ochrony pozostałych praw i wolności, przed których naruszeniem czy ograniczeniem jednostka może poszukiwać ochrony przed sądem<sup>287</sup>.

---

<sup>283</sup> W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, PiP 2009, z. 9, s. 77; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 736. Postanowienie SN z dnia 28 lipca 2020 roku, sygn. IV CO 55/20, LEX 3113988; wyrok TK z dnia 12 maja 2003 roku, sygn. SK 38/02, LEX 79777; wyrok TK z dnia 18 maja 2004 roku, sygn. SK 38/03, LEX 113001; postanowienie TK z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. SK 58/13, LEX 1785274; wyrok TK z dnia 12 maja 2003 roku, sygn. SK 38/02, LEX 79777; wyrok NSA z dnia 27 października 2011 roku, sygn. I OSK 1880/10, LEX 1131492; postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 roku, sygn. III CK 319/03, LEX 106639; postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. I OSK 857/17, LEX 2441401.

<sup>284</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, art. 30-86*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 233.

<sup>285</sup> D. Lis-Staranowicz [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2023, s. 312. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się także na konieczność zakwalifikowania prawa do sądu jako zasady prawnej. Szerzej: A. Kubiak, *Konstytucyjna zasad prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.

<sup>286</sup> Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 roku, sygn. P 26/06, LEX 364447; wyrok TK z dnia 23 listopada 2016 roku, K 6/14, LEX 2172426; wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 roku, sygn. SK 10/10, LEX 963709; wyrok TK z dnia 22 października 2013 roku, sygn. SK 14/13, LEX 1393840; wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, LEX 322157; wyrok TK z dnia 22 października 2013 roku, sygn. SK 14/11, LEX 1393839; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99, LEX 41215; wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 roku, sygn. K 19/06, LEX 611848.

<sup>287</sup> Prawo do sądu stanowi także publiczne prawo podmiotowe, a przez to prawo skuteczne względem państwa, które wiąże także państwo. Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 17; B. Stępień-Zaluska, *Sprawowanie wymiaru...*, s. 36 i n. Zob. orzeczenie TK z dnia 4 października 1989 roku, sygn. K 3/88, LEX 25153.

Wszystko to wymaga uwzględnienia w definicji „sprawy”. Musi ona obejmować możliwości zwrócenia się do sądu w każdej sytuacji z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki w sytuacjach naruszenia jej praw i wolności, zakwestionowania ich, powstawania obawy tego naruszenia lub zakwestionowania, ale także w sytuacji subiektywnego odczuwania przez jednostkę wątpliwości, niejawności czy niepewności co do praw i wolności<sup>288</sup>, ich zakresu, obowiązywania, znaczenia, zastosowania czy przysługiwania jednostce. Gwarantuje to jednostce prawo do ustalenia przed sądem swojego statusu prawnego w celu ochrony własnych interesów, wyłącznie na podstawie obowiązującego w państwie prawa<sup>289</sup>, nawet jeżeli nie doszło jeszcze do naruszenia jej praw i wolności<sup>290</sup>.

Oznacza to, że w polskim porządku konstytucyjnym można mówić nie tylko o domniemaniu kompetencji sądów powszechnych, ale również o domniemaniu prawa do sądu i sądowej ochrony jednostki. Wynikają one bezpośrednio z Konstytucji. Prawo do sądu istnieje nawet wówczas, gdy ustawa określająca prawa i wolności jednostki nie przewiduje istnienia drogi sądowej<sup>291</sup>. Swoboda ustawodawcy w określeniu prawa jednostki do zainicjowania postępowania sądowego w celu ochrony jej praw i wolności przejawia się jedynie w wyborze właściwej drogi – przed sądem administracyjnym albo powszechnym<sup>292</sup>. Ustawodawca nie jest uprawniony do powierzenia rozstrzygnięcia w tym przedmiocie innemu organowi władzy publicznej. W sytuacji naruszenia albo zagrożenia naruszenia jej praw, jednostka ma mieć zapewniony dostęp do organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, nie zaś „dowolnie wybranego organu władzy publicznej rozstrzygającego przedstawione mu sprawy w dowolnie wybranej

---

<sup>288</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45...*, s. 234. Także: P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006, s. 268.

<sup>289</sup> Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 roku, sygn. K 8/91, LEX 25280; orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 roku, sygn. K 14/96, LEX 29139; wyrok TK z dnia 8 października 2013 roku, sygn. K 30/11, LEX 1380782; wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 roku, sygn. K 21/11, LEX 1227016; wyrok TK z dnia 12 marca 2002 roku, sygn. P 9/01, LEX 54048; wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 8/12, LEX 1225127.

<sup>290</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 89.

<sup>291</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 45 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, B. Banaszak (red.), Warszawa 2012, s. 286. Zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 roku, sygn. SK 31/08, LEX 496875; wyrok TK z dnia 16 września 2008 roku, sygn. SK 76/06, LEX 435785; wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075; wyrok TK z dnia 11 maja 2011 roku, sygn. SK 11/09, LEX 824121; wyrok TK z dnia 25 stycznia 2011 roku, sygn. P 8/08, LEX 785590.

<sup>292</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. K 21/99, LEX 40330; Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 roku, sygn. K 2/07, LEX 272765.

procedurze”<sup>293</sup>. Rozstrzyganie sporów przez organ, który nie jest sądem wymienionym w art. 175 Konstytucji nie będzie stanowiło sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>294</sup>, a konsekwencji nie stanowi o wykonaniu konstytucyjnego obowiązku zapewnienia jednostce prawa do sądu. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter reguły prawnej i został sformułowany w sposób kategoriyczny. Oznacza to, że przyznanie i realizacja prawa jednostki do sądu ma charakter niestopniowalny, tj. musi mieć charakter zupełny – albo prawo to zostało jednostce zapewnione, albo nie<sup>295</sup>.

Trybunał w dalszym ciągu wskazuje na niedostateczne określenie pojęcia „sprawy” przez orzecznictwo sądowe i doktrynę prawa konstytucyjnego. Mimo poniesionego przez nie trudu interpretacji tego pojęcia i posługiwania się nim „w różnych znaczeniach”, nie dają one jasnych wskazówek w przedmiocie jego wykładni<sup>296</sup>. W dalszym ciągu kwestią budzącą zasadnicze wątpliwości jest możliwość zakwalifikowania jako sprawy sytuacji, w której choć jedną ze stron konfliktu jest podmiot prawa publicznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym dnia 6 listopada 2012 roku, w sprawie o sygnaturze akt: K 21/11, wskazał na konieczność powściągliwego i ostrożnego kwalifikowania jako „sprawę” tego rodzaju sporów<sup>297</sup>. Uwaga ta dotyczy w szczególności konfliktów wewnątrz aparatu państwowego, rozgrywających się między organami władzy publicznej albo w ich ramach, które pozostają związane ze stosunkami nadrzędności i podporządkowania, spraw z zakresu podległości służbowej w ramach struktury i hierarchii tych organów, między podwładnymi i przełożonymi w zakresie, w jakim dotyczy to sfery wewnętrznej

---

<sup>293</sup> Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2000 roku, sygn. Ts 180/99, LEX 39333.

<sup>294</sup> „Prawo do sądu gwarantowane konstytucyjnie oznacza, że to sądy i trybunały oraz sędziowie, a nie inne organy, nawet jeśli sprawują określone funkcje czy czynności orzecznicze, stanowią odrębną i niezależną władzę sądowniczą w rozumieniu Konstytucji (art. 10 i art. 173). Ponadto konstytucyjnie określony katalog organów sprawujących wymiar sprawiedliwości jest zamknięty i nie może być rozszerzany (art. 175 ust. 1). Wymiar sprawiedliwości może być jedynie wtedy sprawowany, jeżeli jego koniecznym komponentem pozostaje niezawisłość sędziowska. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie jest bowiem definiowane jedynie poprzez zakres merytoryczny funkcji orzeczniczych, ale przede wszystkim poprzez rodzaj, charakter gwarancji towarzyszących tym funkcjom, które zawierają się w niezależności sędziowskiej, a więc m.in. w braku wszelkiej hierarchicznej podległości służbowej i nieusuwalności”. Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 roku, sygn. SK 26/01, LEX 50260; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 roku, sygn. III PO 7/18, LEX 2746893.

<sup>295</sup> Uchwała SN (7) z dnia 18 stycznia 2001 roku, sygn. III ZP 28/00, LEX 44991.

<sup>296</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 20/11, LEX 1225415.

<sup>297</sup> LEX 1227016.

administracji publicznej<sup>298</sup>. Jednocześnie jednak kategorię spraw z zakresu podległości służbowej pomiędzy podwładnymi i przełożonymi, niepodlegającej kontroli sądowej, interpretować należy zawężająco. Często bowiem zawiera ona elementy, które kształtują sytuację prawną jednostki, a przez to podlegają kognicji sądów na zasadach ogólnych<sup>299</sup>. Oznacza to w zasadzie, że kwalifikacja takiego sporu zależy od skutków, jakie wywołuje on w sferze służbowej i osobistej skarżącego<sup>300</sup>.

Za ugruntowany w orzecznictwie TK uznać należy pogląd definiujący „sprawę” jako „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)”<sup>301</sup>. Oznacza to, że Trybunał wiąże rozumienie „sprawy” z pojęciem „sporu”. W wyroku z dnia 26 kwietnia 2005 roku, wydanym w sprawie o sygn. SK 38/03, TK wskazał, że przedmiotowy zakres prawa do sądu musi być określany przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez rozstrzygnięcie sporów prawnych<sup>302</sup>. Prowadzi to do przekonania o powiązaniu przez TK prawa do sądu z pojęciem „spory prawne”, występującym między osobami fizycznymi i prawnymi, niezależnie od tego, czy „podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje”<sup>303</sup>.

Każde to uznać definicję „sprawy” przyjętą w orzecznictwie TK za niezupełną. Ogranicza bowiem jej zakres przedmiotowy do zagadnień spornych, w które

---

<sup>298</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, sygn. K 28/97, LEX 33151; wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 roku, sygn. SK 14/98, LEX 39235; wyrok TK z dnia 14 marca 2005 roku, sygn. K 35/04, LEX 149922; wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 roku, sygn. SK 31/10, LEX 1170880.

<sup>299</sup> W zakresie m.in. wynagrodzenia, praw socjalnych, roszczeń odszkodowawczych. Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075; wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 roku, sygn. SK 14/98, LEX 39235.

<sup>300</sup> K. Skotnicki, *O skargach konstytucyjnych złożonych w związku z niepowołaniem przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie osób zawnioskowanych przez Krajową Radę Sądownictwa (wspólna sygn. Akt SK 16/08)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2, s. 188.

<sup>301</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. K 21/99, LEX 40330.

<sup>302</sup> LEX 113001.

<sup>303</sup> H. Mądrzak, *Prawo do sądu...*, s. 197. Wyrok TK z dnia 20 września 2006 roku, sygn. SK 63/05, LEX 208373.

zaangażowane pozostają co najmniej dwie strony, inicjujące postępowanie sądowe i domagające się definitywnego rozstrzygnięcia, obejmującego przyznanie racji jednej ze stron, mającego zwykle formę wyroku. Ujęcie to koniecznie uzupełnić należy o kilka istotnych uwag. Przede wszystkim art. 45 ust. 1 Konstytucji, przyznający prawo jednostki zwrócenia się do sądu w „sprawie”, w żaden sposób nie ogranicza uprawnień strony. Nie wskazuje, by należało odnosić je do spraw o charakterze spornym albo do spraw, w które zaangażowane są co najmniej dwie strony. Nie czyni także żadnych dodatkowych zastrzeżeń, tj. by strony występujące w sprawie były w sporze, by relacja między stronami, wymagająca orzeczenia sądowego, oparta była na istniejącym stosunku prawnym albo by istnienie tego stosunku wymagało wiążącego rozstrzygnięcia sądu, mającego postać wyroku. Sam art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi o rozpatrywaniu spraw, nie zaś rozstrzyganiu<sup>304</sup>. „Rozpatrywanie sprawy” obejmuje jedynie prawną kwalifikację konkretnego stanu faktycznego, zawartego w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają sprecyzowane skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki”. Rozpatrywanie spraw obejmuje ocenę praw i obowiązków podmiotu z uwzględnieniem obowiązujących norm prawnych<sup>305</sup>. Nie wynika z tego konieczność poszukiwania w pojęciu „sprawy” elementu sporu między stronami. Jednostka nie ma także obowiązku uzasadniania inicjowania postępowania sądowego istnieniem sporu (względnie niepewności co do istnienia sporu). Powtórzyć należy, że art. 45 ust. 1 Konstytucji przyznaje prawo do sądu „każdemu”. Oznacza to, że jego podmiotem są „wszyscy”, tj. każdy podmiot prawa, który pozostaje uprawniony do samodzielnego i nieskrępowanego zainicjowania postępowania sądowego. Uprawnienie jednostki nie jest zależne od istnienia innego podmiotu prawa, od pozostawania z nim w jakiegokolwiek relacji (spornej czy niespornej) albo od aktywności podmiotu trzeciego (naruszającego prawa jednostki lub stanowiącego dla nich zagrożenie)<sup>306</sup>.

---

<sup>304</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45...*, s. 234-235.

<sup>305</sup> „Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego <<rozpatrzenie sprawy>>, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki”. Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada...*, s. 197.

<sup>306</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075.



Potwierdza to orzecznictwo TK, ale też SN oraz NSA, które za „sprawę” uznają zagadnienia związane z postępowaniem wieczystoksięgowym<sup>307</sup>, w tym problem niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej czy właściwym rejestrze<sup>308</sup>, obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego<sup>309</sup> czy zwrotu kosztów postępowania sądowego<sup>310</sup>. Praktyka wiąże pojęcie „sprawy” z rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach podmiotu, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, niezależnie od możliwości zakwalifikowania zagadnienia z punktu widzenia poszczególnych dziedzin prawa (jako przynależnego do postępowania głównego, pomocniczego, incydentalnego i uzupełniającego). Co ciekawe TK, badając zbieżność między treścią normatywną art. 45 ust. 1 Konstytucji, a gwarancjami wynikającymi z art 6 ust. 1 EKPC, wskazywał na ograniczoną przydatność orzecznictwa ETPC dla określenia zakresu przedmiotowego pojęcia „sprawy”<sup>311</sup>. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nawiązuje wprawdzie do wiążących Polskę regulacji prawa międzynarodowego, mogących stanowić podstawę decyzji wobec jednostki i funkcjonujących w międzynarodowym obrocie prawnym jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji<sup>312</sup>. Stanowiły one inspirację dla ustrojodawcy i były przedmiotem uwagi Komisji Konstytucyjnej<sup>313</sup>. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie dostarcza podstaw do ograniczenia pojęcia „sprawy” do zagadnienia przypisania jednostce odpowiedzialności karnej i orzekania w przedmiocie uprawnień o charakterze cywilnym. W tym sensie gwarancja konstytucyjna pozostaje szersza jako obejmująca wszystkie kategorie spraw, także te o charakterze dyscyplinarnym i administracyjnym<sup>314</sup>.

---

<sup>307</sup> Wyrok TK z dnia 7 września 2004 roku, sygn. P 4/04, LEX 122364.

<sup>308</sup> Wyrok TK z dnia 19 września 2007 roku, sygn. SK 4/06, LEX 316049.

<sup>309</sup> Uchwała NSA (7) z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. II OPS 4/15, LEX 1976419.

<sup>310</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 20/11, LEX 1225415.

<sup>311</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, Kraków 2004, s. 736. Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1097-1098; P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6* [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 291 i n. Por. E. Wójcicka, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017, s. 22-24.

<sup>312</sup> L. Garlicki, *Sądy* [w:] *Konstytucja...*, s. 1.

<sup>313</sup> M. Jaworska, *Prawo do sądu* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014, s. 127.

<sup>314</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. K 21/99, LEX 40330; wyrok TK z dnia 20 września 2006 roku, sygn. SK 63/05, LEX 208373.

Wszystko to prowadzi do przekonania o niemożności ograniczania prawa do sądu jedynie do rozstrzygania spraw spornych, skoro znajduje ono zastosowanie także do wszystkich innych sytuacji, w których jednostka poszukuje ochrony sądowej. Potrzeba ochrony sądowej nie musi wynikać z faktu zagrożenia praw i wolności na skutek działań innego podmiotu czy sporu między jednostkami<sup>315</sup>. Oznacza to konieczność uznania istnienia całej kategorii spraw niespornych oraz spraw, w które nie są zaangażowane inne strony, w których jednostka ma prawo poszukiwać ochrony przed sądem. Dopuszcza to możliwość inicjowania postępowań, których celem nie jest tradycyjnie rozumiana potrzeba czynienia sprawiedliwości. Sprawy te u.p.u.s.p. kwalifikuje jako „inne zadania z zakresu ochrony prawnej”. Ustawa powierza sądom prowadzenie rejestrów i spisów, wydawanie dokumentów potwierdzających istniejący stan rzeczy czy bierne przyjmowanie oświadczeń jednostek<sup>316</sup>. Rozważyć należy, jak zagadnienia te kwalifikować należy z punktu widzenia art. 45 ust 1 Konstytucji. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „rozpoznania sprawy” sugeruje konieczność merytorycznego jej załatwienia przez sąd, rozstrzygnięcia w jej przedmiocie, przeanalizowania i zakończenia w sposób wiążący. Otwiera to pole do dyskusji w przedmiocie możliwości powierzenia pewnej kategorii spraw, tj. które nie wymagają rozstrzygnięcia organom innym niż sąd. Niewątpliwie możliwość ta musiałaby być każdorazowo oceniana z punktu widzenia domniemania drogi sądowej oraz wyłącznego uprawnienia sądów do rozstrzygania w przedmiocie statusu jednostki. Wymaga także zapewnienia weryfikacji takiego rozstrzygnięcia przez sąd.

Ustanowienie sądowego wymiaru sprawiedliwości nie oznacza, że wszelkiego rodzaju sprawy i spory dotyczące jednostki muszą być na wszystkich poziomach rozpatrywane wyłącznie przez sądy<sup>317</sup>. Każde to postawić pytanie o etap, na którym sprawa dotycząca praw i wolności jednostki musi być rozpoznana przez sąd, a przez to o dopuszczalność powierzenia rozpatrywania pewnych kategorii spraw dopiero na etapie oceny sposobu jej rozstrzygnięcia przez organ pozasądowy. Ustalenia wymaga także zakres gwarancji sądowych przynależnych jednostce w obu tych wariantach

---

<sup>315</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45...*, s. 234-235.

<sup>316</sup> Zob. postanowienie TK z dnia 4 grudnia 2000 roku, sygn. SK 10/99, LEX 44565. O trudnościach w określeniu czynności o charakterze wyłącznie technicznym, niezawierających elementów orzekania szerzej w zdaniu odrębnym STK Leszka Garlickiego do przedmiotowego wyroku.

<sup>317</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, LEX 34619.

(rozpatrywania sprawy w całości przez sądy oraz orzekania w nich dopiero na etapie oceny działalności organu niesądowego). W drugim wariancie wątpliwości budzić może dodatkowo sposób zapewnienia jednostce prawa do co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz określenie roli sądu, tj. czy winien dysponować możliwością sprawowania jedynie kontroli formalnej czy przypisać mu należy kompetencję merytorycznego rozpoznania sprawy.

Z punktu widzenia standardu konstytucyjnego wystarczające pozostaje zagwarantowanie sądom kompetencji do weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. W takim przypadku prawo do sądu realizowane jest przez zapewnienie jednostce możliwości zainicjowania postępowania przed sądem w celu dokonania sądowej kontroli rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego jej sytuację prawną albo innego podmiotu podobnego<sup>318</sup>. Jeżeli sądy nie rozstrzygają spraw jednostki to „przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi*-sądowych”<sup>319</sup>.

Podsumowując przeprowadzone dotychczas rozważania, wskazać należy, że Konstytucja utożsamia pojęcie „sprawy” z dokonaniem prawnej kwalifikacji konkretnego i indywidualnego stanu faktycznego, a przez to z rozstrzygnięciem (rozpatrzeniem) sytuacji określonego adresata, mającej wpływ na jego prawa i wolności<sup>320</sup>. Konstytucyjne pojęcie „sprawy” ma charakter abstrakcyjny i generalny. Jego wykładnia wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. W poszczególnych gałęziach prawa można wyodrębnić zagadnienia, co do których ustawodawca nie przyznał jednostce uprawnienia do zainicjowania postępowania sądowego. Może to wynikać z zaniechania ustawodawcy, z pominięcia prawodawczego albo ze świadomej jego decyzji, poprzedzonej analizą, z której wyniknęła niecelowość takiego rozwiązania. Niezależnie od tego jest ono objęte konstytucyjnym domniemaniem drogi sądowej, które bez względu na treść regulacji ustawowej stanowić

---

<sup>318</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98, LEX 37389; wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 roku, sygn. P 28/09, LEX 602879; wyrok TK z dnia 4 marca 2008 roku, sygn. SK 3/07, LEX 348165; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2006 roku, sygn. P 35/05, LEX 220733; wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 roku, sygn. SK 34/12, LEX 1587239.

<sup>319</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, LEX 34619; wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 roku, sygn. K 9/10, LEX 1168109; wyrok TK z dnia 11 września 2001 roku, sygn. SK 17/00, LEX 49153; wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 roku, sygn. SK 28/11, LEX 1257924; wyrok TK z dnia 11 września 2001 roku, sygn. SK 17/00, LEX 49153; wyrok TK z dnia 2 września 2008 roku, sygn. K 35/06, LEX 425886. Także J. Kuciński, *Podstawowe instytucje państwa*, S. Korycki (red.), Warszawa 2000, s. 72.

<sup>320</sup> Wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 20/11, LEX 1225415.

będzie źródło prawa do sądu. Trybunał wskazuje na konieczność zapewnienia sądowej ochrony praw i wolności bez względu na ich źródło. Oznacza to, że art. 45 ust. 1 Konstytucji znajduje zastosowanie nie tylko do praw i wolności jednostki, objętych bezpośrednimi gwarancjami konstytucyjnymi, ale wszelkich innych praw, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, pod warunkiem ich niesprzeczności z postanowieniami Konstytucji. O ile w zakresie prawnomaterialnym, przy ustalaniu elementów kształtujących sytuację prawną jednostki, konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle w kwestiach formalnych, przy ocenie dopuszczalności drogi sądowej, wystarczająca jest wykładnia art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>321</sup>. Istotna pozostaje jedynie hipotetyczna możliwość oparcia przez jednostkę swoich roszczeń na zdarzeniu prawnym. Jednostka może je wiązać z działaniem człowieka, zdarzeniem przyrodniczym, ale także rozstrzygnięciem uprawnionego organu. Uzasadnieniem dla zainicjowania postępowania sądowego jest już samo twierdzenie jednostki o istnieniu tego rodzaju roszczenia<sup>322</sup>. Weryfikacja takiego twierdzenia jest już zadaniem sądu<sup>323</sup>. Każę to za ciekawe uznać rozstrzygnięcie Trybunału, w których uznał przedstawione przez jednostkę zagadnienie jako niedające się zakwalifikować jako „sprawę”<sup>324</sup>.

Pojęciem „sprawy” posługuje się także art. 177 Konstytucji, któremu przypisać należy złożony charakter normatywny. Stanowi on gwarancję istnienia sądu właściwego w przypadku zwrócenia się przez jednostkę o ochronę sądową, ustanawia delegację dla ustawodawcy, zobowiązującą go do określenia ustroju i organizacji sądów powszechnych oraz innych sądów oraz wyznaczenia ich kognicji<sup>325</sup>. Uznaje się go także za podstawę jurysdykcji sądów powszechnych. Pozostają one właściwe do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od istnienia przepisów ustawowych, potwierdzających ich kognicję do orzekania, pod warunkiem nieistnienia regulacji

---

<sup>321</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075.

<sup>322</sup> „Każdy może wytoczyć powództwo, jakie uzna za słuszne”. H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu...*, s. 12.

<sup>323</sup> Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99, LEX 41215.

<sup>324</sup> Rozstrzygnięcie o zwolnieniu od kosztów postępowania, zamknięcie księgi wieczystej czy ocena egzaminu materialnego, polegająca na rozstrzygnięciu o niesamodzielności rozwiązania zadań egzaminacyjnych. Zob. K. Łukasik, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2021, s. 178-179.

<sup>325</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175 Konstytucji...*, s. 979.

przekazującej daną kategorię spraw innym sądom<sup>326</sup>. Artykuł 177 Konstytucji przewiduje domniemanie drogi sądowej, a przez to gwarantuje realizację prawa do sądu. Doprecyzowuje pojęcie „sprawy”, interpretując je przez pryzmat sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>327</sup>. Nakłada na sądy powszechne obowiązek rozpatrzenia wszystkich spraw, które zostały im przedstawione – albo merytorycznie, albo formalnie przez przekazanie sądowi właściwemu.

Artykuł 177 Konstytucji wyznacza zakres kognicji sądów powszechnych w sposób negatywny. Wskazuje, że są one zobowiązane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach, które nie zostały ustawowo przekazane do rozpoznania innym sądom. Oznacza to, że kognicję sądów powszechnych ustalać należy przez badanie niepowierzenia rozpoznania danej sprawy innym sądom. Pozwala to postawić tezę o domniemaniu właściwości sądów powszechnych<sup>328</sup>. W braku wyraźnej regulacji ustawowej to sądy powszechne są właściwe do rozpatrzenia sprawy<sup>329</sup>. Oznacza to, że właściwość sądów powszechnych nie musi być określona tak szczegółowo jak „innych sądów”<sup>330</sup>. Brak jej określenia w ustawie nie oznacza bowiem niewłaściwości sądu powszechnego. Dodatkowo wskazując na niedopuszczalność drogi sądowej z powodu braku cywilnego charakteru sprawy, sąd powszechny zobowiązany jest „wskazać sąd, dla którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone”<sup>331</sup> oraz podać podstawę jego właściwości.

Konstytucja nie precyzuje, jakiego rodzaju sprawy mogą zostać przekazane innym sądom, a które powinny pozostać w kognicji sądów powszechnych. Nie wskazuje także kryteriów dokonania podziału właściwości. Ustawodawca dysponuje

---

<sup>326</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 177 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 2.

<sup>327</sup> Tamże, s. 3.

<sup>328</sup> R. Hauser, *System sądów i status sędziego. Podstawy konstytucyjne a praktyka* [w:] *Konstytucja jako fundament państwa prawa w 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Zientarski, Warszawa 2013, s. 36.

<sup>329</sup> Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, LEX 82404; wyrok TK z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. SK 29/13, LEX 1747501; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, LEX 82404. O trudnościach w zakwalifikowaniu sprawy jako mającej charakter cywilny zob. K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2009, s. 51 i n.

<sup>330</sup> Wyrok TK z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. K 27/12, LEX 1294436; wyrok SN z dnia 10 października 2019 roku, sygn. I PK 172/18, LEX 2763812; uchwała SN z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. II PZP 5/10, LEX 577806.

<sup>331</sup> Postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 roku, sygn. III CK 53/02, LEX 55849; postanowienie SN z dnia 10 maja 2023 roku, sygn. II CSKP 1315/22, LEX 3571748; uchwała SN z dnia 28 września 2016 roku, sygn. III CZP 43/16, LEX 2113363; uchwała SN (7) z dnia 12 marca 2003 roku, sygn. III CZP 85/02, LEX 76145.

więc swobodą podziału spraw między sądy powszechne oraz „inne sądy”, a przez to uznania, który sąd będzie najbardziej adekwatny do rozpoznania danej kategorii spraw. Znajduje to swoje potwierdzenie w innych postanowieniach Konstytucji, zgodnie z którymi ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy (art. 176 Konstytucji), a sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny sprawują kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie (art. 184 Konstytucji). Pozwala to przyjąć, że Konstytucja powierza ustawodawcy określenie właściwości sądów (rzeczowej, funkcjonalnej i miejscowej)<sup>332</sup>. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającego prawo do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, nie można wywieść prawa podmiotowego jednostki do żądania rozpoznania sprawy przez sąd powszechny albo administracyjny. Prawo jednostki do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy obejmuje prawo żądania ukształtowania właściwości sądów w taki sposób, by w każdej sprawie, którą zainicjuje, jakiś sąd pozostawał właściwy, tj. by żadna ze spraw nie znajdowała się poza kognicją sądów<sup>333</sup>. Nie oznacza to jednak, że ustawodawcy przysługuje w tym zakresie dowolność, a sam sposób podziału nie podlega żadnej kontroli. Sądy powszechne pozostają uprawnione do oceny sposobu dokonania tego podziału oraz jego skuteczności. Obciąża je obowiązek każdorazowej weryfikacji swojej właściwości. W razie wątpliwości co do skuteczności przekazania spraw do właściwości innych sądów, sądy powszechne pozostają właściwe do rozpoznania sprawy. Niezależnie od działań podejmowanych przez ustawodawcę to na nich spoczywa główny ciężar zapewnienia jednostce prawa do sądu, w tym prawa do sądu właściwego.

Konstytucja dostarcza pewnych wskazówek co do oczekiwanego podziału spraw między sądy. Ustanawia także granicę, po przekroczeniu której dokonany przez

---

<sup>332</sup> Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. SK 53/06, LEX 338107.

<sup>333</sup> Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. SK 53/06, LEX 338107. Z „właściwością sądu” wiąże się nie tylko wymóg powierzenia rozpoznania sprawy sądowi, zgodnie z jego właściwością rzeczową, miejscową i funkcjonalną. Dotyczy ono również zagadnienia orzekania przez sąd we właściwym składzie, zgodnie z własną kompetencją, a zatem z uwzględnieniem podziału spraw pomiędzy poszczególnymi sądami, ale także w ramach sądu, między poszczególnymi sędziami. W tym sensie właściwość sądu wiąże się z zagadnieniem sądu „należycie osadzonego”, a w dalszej kolejności z prawem jednostki do sędziego „ustawowego”, „naturalnego”, które jednakowoż wymaga osobnego rozważenia. P. Rygiel, *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, PS 2019, z. 2, s. 40 i n. Szerzej: K. Markiewicz, *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialności składów sądów odwoławczych*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1; T. Zembrzusi, *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.

ustawodawcę podział może budzić wątpliwości co do swojej skuteczności. Wówczas aktualizacji ulega kompetencja rozpoznania sprawy przez sąd powszechny, mimo przekazania właściwości „innemu sądowi”. Już art. 177 Konstytucji warunkuje skuteczność przekazania spraw „innym sądom” zachowaniem przez ustawodawcę formy aktu rangi ustawowej. Regulacja ta, jak każda o charakterze kompetencyjnym, musi odpowiadać właściwym wymogom prawidłowej legislacji, być wyraźna, jasna, jednoznaczna i bezwarunkowa. Normę taką interpretować należy literalnie, stanowi bowiem wyjątek od ogólnej właściwości. Oznacza to, że nie można wyklądać jej rozszerzająco i przekładać na inne kategorie spraw, choćby w drodze analogii. Uwagę tę odnosić należy także do zakresu przekazywanych spraw ze względu na nałożenie na sądy powszechne zasadniczego ciężaru sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>334</sup>. Przekazanie nie może prowadzić do naruszenia domniemania właściwości sądów powszechnych<sup>335</sup>. Musi ograniczyć się jedynie do pewnych kategorii spraw. Oczywiście samo przekazanie może zostać dokonane jedynie na rzecz innych sądów. Wynika to ze wspomnianego już monopolu władzy sądowniczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Za niedopuszczalne uznać należy tworzenie nowych typów podmiotów w celu powierzenia im wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia spraw<sup>336</sup>. Niewątpliwie samo przekazanie powinno mieć swoje merytoryczne uzasadnienie. Usprawiedliwiać je może charakter przekazywanych spraw, ich powiązanie z zagadnieniami działalności administracji publicznej, uchwałami organów samorządu terytorialnego i aktami normatywnymi terenowych organów administracji rządowej, ich specyficzny przedmiot, który pozostaje poza zwykłym zainteresowaniem sądów powszechnych i jednocześnie jest powiązany z zadaniami wykonywanymi przez sądy administracyjne. Powinno odpowiadać zatem istocie przekazania, którego celem jest oddanie danej kategorii spraw w kognicję podmiotowi, który jest lepiej predestynowany do rozpoznania sprawy (charakteryzuje się przymiotami, dzięki którym rozpozna ją

---

<sup>334</sup> Postanowienie TK z dnia 25 lipca 2012 roku, sygn. SK 27/11, LEX 1212075; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, LEX 82404; postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. SK 53/06, LEX 338107.

<sup>335</sup> Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, LEX 82404; postanowienie TK z dnia 2 kwietnia 2014 roku, sygn. SK 26/13, LEX 1537333; wyrok TK z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. SK 29/13, LEX 1747501; wyrok NSA z dnia 11 października 2013 roku, sygn. I OSK 1577/13, LEX 1791069; postanowienie NSA z dnia 24 września 2021 roku, sygn. I OSK 282/21, LEX 3232859.

<sup>336</sup> Nawet przynależnych do władzy sądowniczej, takich jak sądy specjalne czy inne struktury sądowe. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023, s. 286.

trafniej). O ile można wyobrazić sobie przekazanie spraw administracyjnych sądom powszechnym<sup>337</sup>, o tyle znacznie ostrożniej podchodzić należy do postulatów przenoszenia rozpoznawania spraw karnych poza właściwość sądów powszechnych. W tego rodzaju sprawach wymogi dotyczące rzetelności procedury sądowej, wynikające zarówno z prawa międzynarodowego, jak i Konstytucji, są szczególnie wysokie<sup>338</sup>. W przypadku przekazywania spraw między sądem powszechnym a sądem administracyjnym dodatkowym kryterium winien być oczekiwany efekt rozstrzygnięcia, a przez to ustalenie czy postępowanie sądowe polegać ma na kontroli działania organu władzy publicznej czy prowadzić powinno do końcowego rozstrzygnięcia sprawy<sup>339</sup>.

Przekazanie spraw „innym sądom” nie może wpływać na rzeczywistą możliwość realizacji przez jednostkę prawa do sądu, w tym na jego dostępność, także logistyczną i organizacyjną<sup>340</sup>. Wydaje się, że za przekazaniem danej kategorii spraw do kognicji „innych sądów” nie powinny przemawiać względy organizacji władzy sądowniczej, problem przeciążenia sądów powszechnych czy zwiększony wpływ spraw. Te czynniki bowiem, jakkolwiek mają wpływ na efektywność funkcjonowania sądownictwa, to nie mają aspektu merytorycznego i dają się rozwiązać bez przekazania spraw innym sądom, w toku zwykłych środków zarządzania pracą sądów. Nie stoi to na przeszkodzie wyodrębniania, w ramach struktury sądów powszechnych, wydziałów zajmujących się zagadnieniami o dużym stopniu specjalizacji, wymagających znajomości szczegółowych zagadnień prawnych czy określania w drodze ustawowej wyłącznej właściwości niektórych sądów powszechnych<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> Takim przykładem jest rozpatrywanie sprzeciwu od orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego, określającego nową wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. Zob. art. 80 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 roku, poz. 344).

<sup>338</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 177 Konstytucji...*, s. 4.

<sup>339</sup> R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo...*, s. 20-21.

<sup>340</sup> P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 177 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1004.

<sup>341</sup> Choćby z zakresu własności intelektualnej, własności intelektualnej dotyczących programów komputerowych, wynalazków, wzorów użytkowych, topografii układów scalonych, odmian roślin oraz tajemnic przedsiębiorstwa o charakterze technicznym (niezależnego od wydziałów właściwych z zakresu własności intelektualnej), z zakresu odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 roku (Dz. U. z 1995 roku, poz. 528 oraz Dz. U. z 1999 roku, poz. 1085), z zakresu rozpoznawanie spraw cywilnych dotyczących umów kredytu denominowanego lub indeksowanego do walut obcych.



## Czynności administracyjne

Przedmiotem osobnej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego pozostają tzw. „czynności administracyjne”. Są one związane „z działalnością administracyjną” sądów powszechnych, nad którą nadzór sprawuje MS. Działalność tę definiować należy jako zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów i wykonywania przez nie zadań oraz zapewnienie właściwego toku urzędowania sądu, bezpośrednio związanych z wykonywaniem zadań powierzonych sądom. Trybunał, dopuszczając możliwość ustanowienia nad nią nadzoru, wskazywał na konieczność utożsamienia sprawowania urzędu oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na wydawaniu orzeczeń i rozstrzyganiu spraw. Doprowadziło to do wyodrębnienia z działalności sądów sfery aktywności, niemającej charakteru *stricte* jurydycznego i przypisania im charakteru administracyjnego, a w konsekwencji zawężenia zakresu przedmiotowego art. 178 ust. 1 Konstytucji. W czasie wykonywania działalności administracyjnej sędziowie nie pozostają bowiem pod ochroną zasady niezawisłości i podległości jedynie prawu.

Fakt wyodrębnienia „czynności administracyjnych” budzi jednak zasadnicze wątpliwości. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie wypracowano dotychczas ich definicji. Przeciwnie, jej przedstawiciele kontestują możliwość i zasadność jej formułowania, wskazując, że prowadzi to do wypaczenia właściwego rozumienia art. 178 ust. 1 Konstytucji i bezpodstawnego ograniczenia zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>342</sup>. Podejście to wynika z dwóch głównych powodów. Przede wszystkim pozostaje związane ze spornym charakterem nadzoru administracyjnego MS. Utrzymanie tej instytucji po uchwaleniu Konstytucji nie zostało poprzedzone głęboką refleksją ustrojową w przedmiocie dopuszczalności i rzeczywistej celowości jej dalszego funkcjonowania. Nie rozważano wpływu jej ustanowienia na pozycję ustrojowoprawną władzy sądowniczej, w tym jej zgodność z zasadami odrębności i niezależności. Nie towarzyszyła mu analiza możliwości wyodrębnienia z czynności orzeczniczych sędziego tych, które (1) mają charakter techniczny, (2) pozostają jedynie

---

<sup>342</sup> Zob. B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa...*; R. Piotrowski, *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym* [w:] *Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.

związane z procesem orzekania, (3) nie prowadzą do wydania orzeczenia, a nawet (4) nie są w żaden sposób związane z tym procesem, co do których nadzór administracyjny byłby dopuszczalny czy celowy<sup>343</sup>. Dyskusja w przedmiocie definicji „czynności administracyjnych” ma w konsekwencji charakter następczy. Próby jej sformułowania podejmowane są po poddaniu nadzorowi kolejnych sfer aktywności sądów i polegają na wtórnym zajmowaniu wobec nich stanowiska.

Trudności w zdefiniowaniu tego pojęcia wynikają również z charakteru orzekania, które stanowi proces i nieuchronnie składa się z wielu czynności. Część z nich ma charakter techniczny czy dotyczy pozornie błahych rzeczy. Nie można uznać jednak, że nie wpływają one na merytoryczną decyzję sędziego, nie poprzedzają wydania orzeczenia czy nie prowadzą do rozpoznania sprawy. Przeciwnie, wiele czynności składających się na rozstrzygnięcie, decydujących o prawidłowości jego wydania oraz zachowaniu właściwej procedury, warunkującej rzetelność postępowania sądowego, zdaje się mieć taki charakter. Nie mniej czynności podejmowane przez sędziów w celu sprawowania wymiaru sprawiedliwości stanowią jego przejaw i element. Z tego względu wyodrębnienie „czynności administracyjnych” i odróżnienie ich (przeciwstawienie) od czynnościom judykacyjnym jest sztuczne i stanowi wynik refleksji jurydycznej, która nie przystaje do rzeczywistości. Pozostaje także w sprzeczności z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje na powierzenie sędziom zadań stanowiących w całości sprawowanie urzędu. Nie powierza im w szczególności wykonywania czynności administracyjnych.

Trybunał definiował działalność administracyjną sędziów względem pojęcia „sprawowanie urzędu”. Jako należące do tej kategorii TK uznał wszystkie czynności podejmowane przez sędziego, składające się na orzekanie w konkretnej sprawie zawisłej przez sądem, związane z nim albo prowadzące do wydania rozstrzygnięcia, w tym zarządzenie procesem orzekania. Sprawowaniem urzędu są zatem czynności składające się na organizację postępowania sądowego w rozpoznawanych sprawach (m.in. „rozdzielenie wpływających spraw, wyznaczanie terminów konkretnych posiedzeń, wzywanie świadków”)<sup>344</sup>. Do tej sfery działalności sądu Trybunał odnosi

---

<sup>343</sup> Zob. A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, s. 335 i n.

<sup>344</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

zasadę niezawisłości oraz gwarancje z nią związane, zastrzegając, że może ona podlegać ocenie jedynie w trakcie kontroli instancyjnej. Jednocześnie wskazał, że z całej działalności sędziów daje się wyróżnić pewną grupę czynności, których nie należy klasyfikować jako „sprawowanie urzędu”, w stosunku do których zasady niezawisłości nie stosuje się wprost<sup>345</sup>. Zdaniem Trybunału możliwe pozostaje ograniczenie nadzoru do spraw związanych z administracją sądową, a w konsekwencji nieobjęcie nim sfery „zarezerwowanej dla niezawisłego sędziego w niezależnym sądzie”<sup>346</sup>. Zaangażowanie innych organów władz publicznej w ich sprawowanie daje się wówczas pogodzić z zasadą podziału władzy i konieczności zapewnienia równowagi między nimi<sup>347</sup>.

Trybunał definiuje „działalność administracyjną” w sposób negatywny, wskazując, że obejmuje ona wszelką działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną aniżeli czynności jurysdykcyjne sądu. Ujęcie to ocenić należy krytycznie. Definicja ta ma bowiem ograniczone walory poznawcze<sup>348</sup>. Przypisać jej należy charakter otwarty, a przez to tendencję do rozszerzania się i obejmowania swoim zakresem nowych form aktywności władzy sądowniczej, pojawiających się wraz z powierzaniem sądom dalszych kompetencji i poszukiwania metod i sposobów ich realizacji.

Zdaniem Trybunału kategoria ta obejmuje jedynie „właściwą” działalność administracyjną sądów, mając zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. Za jej przejawy uznał również sferę budżetową sądów i trybunałów. „Kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio ani do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, ani do wykonywania funkcji orzeczniczej przez TK”. Nie mają zatem znaczenia przesądzającego dla zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Decyzyjność sądów i trybunałów w tym zakresie ma wprawdzie znaczenie z punktu

---

<sup>345</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego...*, s. 174.

<sup>346</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>347</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. Kp 2/05, LEX 174103. Także: wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>348</sup> A. Górski [w:] *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015, s. 13.

widzenia zasady podziału władz i równowagi między nimi<sup>349</sup>. Nie determinuje jednak możliwości zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej<sup>350</sup>.

Dodatkowo TK jako przynależne do „działalności administracyjnej” zakwalifikował „tok i sprawność postępowania”<sup>351</sup>. Pogląd ten ocenić należy krytycznie. Zagadnienie to w sposób oczywisty pozostaje związane z orzekaniem przez sędziego, jakością i stylem kierownictwa nad postępowaniem. Działalność sędziego mająca wpływ na sprawności postępowań przybiera formę procesową i należy ją uznać za efekt stosowania prawa, pozostaje także związana z procesem wykładni prawa<sup>352</sup>. Stanowi element prawa do sądu, w tym rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Pozostaje w konsekwencji ściśle związana z jądrem kompetencyjnym władzy sądowniczej i jej domniemaniem kompetencyjnym. Dodatkowo wprowadzenie nadzoru nad tą działalnością musi zawierać element oceny działań o charakterze judykacyjnym. Pozostaje blisko kontroli instancyjnej i zbliża się do nadzoru judykacyjnego nad procesem orzekania.

Ferowany przez TK pogląd o możliwości wyodrębnienia czynności administracyjnych sądów budzi zasadnicze wątpliwości. Aneta Łazarska, powołując się na rozważania Shimona Shetreet<sup>353</sup>, wskazała, że funkcje orzecnicze sędziego podzielić można na administracyjne (zarządzanie sprawami, ustalanie terminów rozpraw, wydawanie orzeczeń), proceduralne (prowadzenie rozpraw zgodnie z właściwymi zasadami, obowiązującymi przepisami i wyznaczonymi procedurami, także załatwianie spraw proceduralnych) i materialne (rozstrzyganie spraw, polegające na ustaleniu stanu faktycznego, rozwijanie norm prawnych, wykładnia prawa)<sup>354</sup>.

---

<sup>349</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>350</sup> Tamże.

<sup>351</sup> Tamże.

<sup>352</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 344.

<sup>353</sup> Zob. S. Shetreet, *Uwagi do projektu Międzynarodowych Standardów Niezawisłości Sędziowskiej: innowacyjne koncepcje i próba osiągnięcia konsensusu w warunkach prawnej kultury różnorodności* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009, s. 176 i n.

<sup>354</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 337. Co ciekawe Bogdan Bładowski nie wyróżnia czynności administracyjnych. Posługuje się wyłączenie kategorią „czynności kierujące”, do których zalicza czynności przygotowawcze, czynności decyzyjne i czynności kontrolne. Zob. B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 31-33.

Kategorii tych nie da się wyraźnie rozgraniczyć<sup>355</sup>. Zarządzanie sprawami sądowymi i ustalanie terminów rozpraw ma pozornie charakter organizacyjny. Nie oznacza to jednak, że należy je zakwalifikować jako czynności administracyjne. Są podejmowane w trybie procesowym, pozostają ukierunkowane na ocenę prawa materialnego i stanowią element sędziowskiego kierownictwa nad postępowaniem<sup>356</sup>. Pozostają zatem pod ochroną niezawisłości sędziowskiej i za niedopuszczalne uznać należy objęcie ich nadzorem administracyjnym.

Prowadzi to do przekonania, że na gruncie art. 178 ust. 1 Konstytucji brak jest podstaw do wyodrębnienia ze sfery działalności sądów „działalności administracyjnej”. Nawet uznanie, że część czynności podejmowanych przez sędziów ma w istocie charakter administracyjny, nie uzasadnia ich wyłączenia z zakresu przedmiotowego sprawowania urzędu, a przez to spod ochroną art. 178 ust. 1 Konstytucji<sup>357</sup>. Słusznie wskazuje Aneta Łazarska, że językowa wykładnia pojęcia „sprawowania urzędu” oraz fakt zestawienia go z zasadą niezawisłości nakazuje objęcie nim możliwie najszerszy katalog czynności<sup>358</sup>. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji posługuje się pojęciem innym niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz sprawowanie władzy sędziowskiej. Uzasadnia to odnośnienie go także do czynności niestanowiących sprawowania wymiaru sprawiedliwości (władzy sędziowskiej), czynności pozaorzeczniczych, niedających się zakwalifikować jako wydawanie indywidualnych i konkretnych rozstrzygnięć<sup>359</sup>. „Sprawowanie urzędu” objąć powinno wszystkie czynności podejmowane przez

---

<sup>355</sup> „W dziedzinie orzekania i wyrokowania sędziom *de iure* daje się niezawisłość, ale poza tą dziedziną niezawisłość ich od administracji ustaje nawet *de iure*. Ponieważ jednak, jak wiadomo, granicy demarkacyjnej przeprowadzić się nie da i dotąd żadnemu ustawodawcy nie udało się jej przeprowadzić, gdyż większość czynności sędziów pośrednio lub bezpośrednio zmierza do osądzenia sprawy, ponieważ czynności porządkowe ściśle sędziowskie nieraz się stykają i łatwo je odróżnić tylko w zestawieniu punktów końcowych (np. regularne przychodzenie na rozprawę i głosowanie nad pytaniem o winie), przeto już sam fakt powierzenia administracji, w osobie ministra, naczelnej władzy nadzorczej nad sądami i sędziami daje możność zbyt daleko sięgających wpływów (...)”. J. Jamontt, *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928, s. 6-7 [cyt. za:] G. Ławnikowicz, *Niezawisłość sądów w myśli prawniczej Polski międzywojennej*, „Studia Iuridica Lubliniensis” 2007, nr 9, s. 57

<sup>356</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 337.

<sup>357</sup> Zob. M. Jabłoński, *Dane sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa jako informacja publiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” Wrocław 2020, nr 3978, s. 152, tj. „Sędzia w żadnym razie nie wykonuje czynności usługowych ani w żadnym razie nie można jego stanowiska identyfikować ze stanowiskiem technicznym”

<sup>358</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 89.

<sup>359</sup> Tamże, s. 89.

sędziów jako „sędziów”. Przekonanie to podziela Leszek Garlicki, trafnie dostrzegając autonomiczność „sprawowania urzędu” względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości i przypisując mu rolę determinanta zadań i roli sędziów<sup>360</sup>. Przyjęcie, że sędziowie pozostają niezawisli jedynie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, stawiałoby pod znakiem zapytania sposób wykonywania przez nich innych zadań, powierzonych mocą ustaw zwykłych oraz Konstytucji. Zadania te często mają doniosły charakter prawny, a sędziowie wykonują je właśnie ze względu na ich szczególną pozycję ustrojową. Chodzi przede wszystkim o orzekanie w przedmiocie ważności wyborów czy w sprawie ich organizacji. Sędziowie pozostają w nie zaangażowani właśnie ze względu na zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz służące im gwarancje jej ochrony. Zasadnie wskazuje Aneta Łazarska, że ograniczenie zastosowania art. 178 ust. 1 Konstytucji przekreśla w zasadzie celowość powierzenia sędziom tego rodzaju doniosłych ustrojowo zadań, związane z dążeniem do ich realizacji przez podmioty działające w warunkach niezawisłości<sup>361</sup>. Każde to objąć zakresem przedmiotowym „sprawowania urzędu” te wszystkie czynności, które zostały sędziemu powierzone ze względu na sprawowany przez niego urząd. Poza art. 175 ust. 1 Konstytucji kompetencje sądów kształtują także inne przepisy ustawy zasadniczej, choćby art. 42 ust. 1 i 2, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 55 ust. 3, art. 58 ust. 2 i 3, art. 62 ust. 2, art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4, art. 129 ust. 1, art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 3 Konstytucji. Część z nich określa szczegółowe kompetencje sądów w sferze orzekania, wprost nakazując im rozpatrywanie określonych spraw. Część jednak dotyczy kompetencji, których realizacja nie polega wprost na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Trudno uznać, by ich wykonywanie nie stanowiło sprawowania urzędu sędziego. Podobnie ocenić należy kompetencje, powierzone sądom przez ustawodawcę zwykłego, niepolegające na rozstrzyganiu spraw, choćby prowadzenie ksiąg wieczystych, rejestrów lub ewidencji<sup>362</sup>.

Naruszenie niezawisłości oraz podległości jedynie prawu nie zawsze przybiera postać jednoznacznego wywierania wpływu na sferę orzeczniczą sądów. Polegać może także na ingerencji w prowadzone postępowanie, w rozstrzygnięcia incydentalne,

---

<sup>360</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 10.

<sup>361</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu...*, s. 90; L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>362</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, LEX 322157.

w każdą w zasadzie czynność sądu<sup>363</sup>. „Dziedziny niezawisłości sędziowskiej i działalności administracyjnej w zasadzie są ze sobą połączone”<sup>364</sup>. Nie sposób zapewnić pełnej realizacji niezawisłości sędziowskiej, interpretowanej jako wolność od wpływów, wyłączając spod zakresu jej zastosowania działalność administracyjną<sup>365</sup>. Nie ma ona bowiem charakteru teoretycznego; określa warunki i sposób orzekania sędziów, które wprost determinują ich sytuację faktyczną w sądzie. Stanisław Dąbrowski, swoją krytykę nadzoru administracyjnego sądów, opiera na szerokim rozumieniu pojęcia „sprawowanie urzędu”. W jego ocenie czynności sędziego nie można w sposób abstrakcyjny podzielić na te, mające charakter judykacyjny i te, które kwalifikować można *stricte* jako czynności administracyjne. Sędzia na żadnym bowiem etapie nie podejmuje czynności administracyjnych, a te, które pozornie mogą mieć taki charakter, wciąż pozostają czynnościami jurysdykcyjnymi. Są bowiem podporządkowane wydawaniu rozstrzygnięcia. Sędzia, sprawując swój urząd, nie podejmuje czynności nienależących do tego urzędu. Zdaniem Dąbrowskiego także wyznaczanie terminów instrukcyjnych i zarządzanie wymianą pism przygotowawczych stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, z tym że odbywa się na początkowym jego etapie, tj. planowania i przygotowywania postępowania w celu rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W tym sensie, także czynności techniczne, służące zapewnieniu jego sprawności i poprawności, stanowią przejaw władzy sędziowskiej, obejmującej kierowanie postępowaniem<sup>366</sup> i zmierzają do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Powtórzyć należy, że art. 178 ust. 1 Konstytucji oddziałuje na całą sferę wydawania rozstrzygnięć, składającą się z czynności decyzyjnych oraz niezbędnych czynności przygotowawczych<sup>367</sup>. Sfera orzecznicza i administracyjna stykają się ze sobą<sup>368</sup>, a ich rozdzielenie nie jest możliwe.

W przekonaniu Anety Łazarskiej Konstytucja wprowadza domniemanie stanowienia przez czynności wykonywane przez sędziów w ramach sprawowania

---

<sup>363</sup> S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja...*, s. 27.

<sup>364</sup> Tamże, s. 27.

<sup>365</sup> Tamże, s. 27.

<sup>366</sup> Tamże, s. 27-28.

<sup>367</sup> Tamże, s. 28.

<sup>368</sup> Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418.

urzędu czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>369</sup>. Rozważając trafność tego poglądu wskazać należy na kontekst konstytucyjny art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej. Obok zasady niezawisłości sędziowskiej ustrojodawca ustanawia zasadę niezależności sądów oraz odrębności władzy sądowniczej, uzasadniając je prawem do sądu<sup>370</sup>. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji wprowadza odrębną kategorię działalności sędziego, szerszą niż „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, bliższą „sprawowaniu władzy sądowniczej”. Obejmuje ona całość aktywności sędziego jako przedstawiciela władzy sądowniczej, wchodzącego w skład jej organów. Pozwala to objąć ochroną zasady niezawisłości także czynności „jurysdykcyjne (...) nie stanowiące wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*”, które „należy (...) zakwalifikować do czynności pomocniczych wymiaru sprawiedliwości”<sup>371</sup>. Przyjęcie szerokiej wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji i objęcie nim także czynności administracyjnych wspiera choć pośrednio, wykładnia art. 173 Konstytucji<sup>372</sup>. Przewiduje on odrębność i niezależność władzy sądowniczej jako takiej; nie ogranicza sfery oddziaływania tych zasad do „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” czy „rozpatrywania spraw”. Nie wskazuje, by niezależność i odrębność władzy sądowniczej podlegały jakiegokolwiek weryfikacji podmiotowej, przedmiotowej albo jakościowej, by należało ograniczać ich zastosowanie (obejmować jedynie pewną kategorię aktywności sędziów) albo przypisywać im warunkowy charakter. Artykuł 173 Konstytucji określa status i pozycję ustrojową władzy sądowniczej w każdym aspekcie jej funkcjonowania. Zasada odrębności ma aspekt organizacyjny, polegający na wyodrębnieniu władzy sądowniczej przez ustanowienie jej autonomicznej struktury w systemie organów władzy oraz aspekt funkcjonalny, zakładający wyłączenie możliwości wpływania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą na tok funkcjonowania władzy sądowniczej

---

<sup>369</sup> „(...) w znaczeniu materialnym albo co najmniej funkcjonalnym”. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 347.

<sup>370</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu...*, s. 89.

<sup>371</sup> S. Rudnicki, *Nowy urząd referendarza sądowego – głos w dyskusji*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 11, s. 398.

<sup>372</sup> Dla porządku odnotować należy, że w doktrynie prawa konstytucyjnego dostrzec należy poglądy przeciwne. Walerian Sanetra wskazywał, że w jego ocenie systemowa analiza Konstytucji nakazuje wiązać pojęcie niezawisłości sędziowskiej jedynie z funkcją orzekania oraz wyłączyć spod tego zakresu sferę administracyjnej działalności sądów oraz „sferę służbowej podległości sędziego”. W ocenie Sanetry wszystko to pozwala uznać „sprawowanie urzędu sędziego” za synonim wydawania orzeczeń sądowych, ograniczając je do tej jedynej kategorii. Zob. W. Sanetra, *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015, s. 189.



i sposób działania<sup>373</sup>. Żadna z władz nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie pozostają niezawisli<sup>374</sup>. Oznacza to, że także nadzór nad władzą sądowniczą sprawować winien czynnik pochodzący z tej władzy i stanowiący jej część<sup>375</sup>.

### **Inne zadania z zakresu ochrony prawnej**

„Ochrona prawna” stanowi, obok sprawowania wymiaru sprawiedliwości, drugą sferę działalności sądów. Obejmuje czynności powierzone sądom powszechnym w drodze ustawy lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowione przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio<sup>376</sup>. Funkcja gwarancyjna Konstytucji w zakresie monopolu władzy sądowniczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącza możliwość powierzania tego zadania innym organom niż sądy<sup>377</sup>. Nie ustanawia jednak zakazu powierzania sądom innych zadań i nie wymaga ograniczenia ich roli wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości.

Ustrojodawca nie posługuje się pojęciem „czynności z zakresu ochrony prawnej”. Wynika ono wyłącznie z regulacji rangi ustawowej. Postawić należy pytanie czy możliwe jest zakwalifikowanie ich jako sprawowanie urzędu, a także o ich relację względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W doktrynie brak jest konsensu zarówno co do zakresu czynności należących do „ochrony prawnej”. Tradycyjnie przez „ochronę prawną” rozumieć należy stałą i zorganizowaną działalność podejmowaną dla „ochrony”, tj. realizacji prawa<sup>378</sup>, obejmującą „wcielanie w życie obowiązujących regulacji normatywnych, poczynając od concyliacji i mediacji, poprzez jurysdykcję, skończywszy na pomocy prawnej”<sup>379</sup>. Ochroną prawną będzie więc działalność podejmowana „specjalnie dla ochrony

---

<sup>373</sup> J. Trzciniński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>374</sup> Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272; wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 roku, sygn. P 16/04, LEX 174113.

<sup>375</sup> P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK...*, s. 53.

<sup>376</sup> Art. 1 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>377</sup> Postanowienie TK z dnia 4 grudnia 2000 roku, sygn. SK 10/99, LEX 44565.

<sup>378</sup> S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 9.

<sup>379</sup> K. Baran [w:] *Procesowe prawo pracy. Wzory pism*. K. Baran (red.), Warszawa 2013, s. 37.

prawa<sup>380</sup>, obejmująca ustalenie naruszenia przepisu prawa, jego sprawcy, wyciągnięciu konsekwencji i przywrócenie stanu zgodnego z prawem<sup>381</sup>. Zadania z zakresu ochrony prawnej nie polegają na „rozstrzyganiu sporów o prawo i konfliktów prawnych, ani na rozstrzyganiu o zasadności zarzutów karnych”<sup>382</sup>. Obejmują one za to rozstrzyganie spraw niespornych oraz posługiwanie się instrumentami, które nie stanowią środków przymusu prawnego. Ich celem jest ochrona porządku prawnego (w ujęciu przedmiotowym) oraz ochrona indywidualnych praw człowieka i obywatela (w ujęciu podmiotowym)<sup>383</sup>. Istotnie odróżnia ją to od wymiaru sprawiedliwości, który (w tradycyjnym ujęciu) polega na rozstrzyganiu sporów co do prawa środkami przymusu<sup>384</sup>, w sposób imperatywny i w celu zabezpieczenia przestrzegania oraz realizowania norm<sup>385</sup>. W tym sensie „zadania z zakresu ochrony prawnej” ma znaczenie szersze niż wymiar sprawiedliwości, które stanowi jej szczególny rodzaj. Ochrona prawna obejmuje także działalność pojednawczą i opiniodawczą<sup>386</sup>, może mieć charakter prewencyjny albo represyjny, może polegać na „obsłudze prawnej”, kontroli legalności, ale też rozstrzyganiu<sup>387</sup>. Tym samym za „ochronę prawną” uznać można te wszystkie zadania sądów, które nie są sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

W doktrynie dostrzec odnaleźć można poglądy utożsamiający wymiar sprawiedliwości z zadaniami z zakresu ochrony prawnej. Zgodnie z nimi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości mieści się „w szeroko pojmowanej formule prawnej, przy czym wykonywanie funkcji wymiaru sprawiedliwości ma charakter absolutnie priorytetowy”<sup>388</sup>, główny i pierwszoplanowy<sup>389</sup>. Znajduje swoje potwierdzenie

---

<sup>380</sup> J. Szymanek, *System instytucji ochrony prawnej* [w:] *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2008, s. 21.

<sup>381</sup> S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 10.

<sup>382</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 147* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 595.

<sup>383</sup> M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, *Ochrona praw...*, s. 39-40.

<sup>384</sup> S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 48-49.

<sup>385</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 1* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 31.

<sup>386</sup> F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>387</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 1...*, s. 35.

<sup>388</sup> A. Górski, *Komentarz do art. 1* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski, Warszawa 2013, s. 19.

<sup>389</sup> Zadania z zakresu ochrony sądowej bywają uznawane za zadania „równoległe” wobec sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wykonywane obok nich. Zob. B. Kołecki, *Komentarz do art. 1* [w:] I. Hayduk-Hawrylak, B. Kołecki, A. Wlekińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 4.

w art. 175 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie determinuje status prawny sądów powszechnych przez powierzenie im wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja nie stanowi o ochronie prawnej jako kompetencji sądów i nie wywodzi z tego żadnych skutków prawnych. Przeciwnie posługuje się tym pojęciem, równolegle wobec „kontroli państwowej”, dla określenia zadań Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Brak związku zadań z zakresu ochrony prawnej z wymiarem sprawiedliwości umożliwia ustawodawcy powierzenie wykonywania tych zadań referendarzom sądowym, starszym referendarzom sądowym<sup>390</sup> oraz asesorom sądowym<sup>391</sup>, pod warunkiem ustanowienia wyraźnego i niebudzącego wątpliwości upoważnienia w ustawie<sup>392</sup>. Nie wyklucza to jednocześnie wykonywania tych czynności przez sędziów<sup>393</sup>. W ich przypadku brak jednoznacznej normy kompetencyjnej nie jest jednak przeszkodą dla ich wykonania<sup>394</sup>. Fakt powierzenia referendarzom zadań sędziów nie oznacza utożsamiania ich statusu z tym przynależnym sędziom<sup>395</sup>.

Podział zadań sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz ochronę prawną ma w znacznym stopniu charakter umowny<sup>396</sup> i zależy od przyjętej przez autora definicji „sprawy” i „sporu”. Antoni Górski do „innych zadań z zakresu ochrony prawnej” zalicza „postępowanie rejestrowe, postępowanie mediacyjne, egzekucyjne

---

<sup>390</sup> Art. 2 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>391</sup> Art. 2 § 2a u.s.p.u.p.

<sup>392</sup> Zob. uchwała SN z dnia 26 czerwca 2014 roku, sygn. III CZP 30/14, LEX 1545082.

<sup>393</sup> Zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości, mogą wykonywać również sędziowie, jeżeli ich wykonywanie przez referendarzy sądowych lub asesorów sądowych nie jest możliwe (art. 2 § 2a u.p.u.s.p.)

<sup>394</sup> Uchwała SN z dnia 12 stycznia 2006 roku, sygn. SNO 61/05, LEX 569039.

<sup>395</sup> Zob. A. Sadza, *Referendarz sądowy pełniący funkcję sędziego-komisarza i jego pozycja w systemie organów postępowania upadłościowego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 4. Szerzej: M. Sztorc, *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 130 i n.

<sup>396</sup> H. Zieliński, *Ewolucja katalogu czynności z zakresu ochrony prawnej wykonywanych przez referendarzy sądowych – uwagi na tle nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo upadłościowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2020, nr 111, s. 311-312; K. Jasińska, *Czy „referendarza z Lublina” może zastąpić „sędzia robot”?* „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 1, s. 96 i n.; J. Kalak [w:] *Kierunki zmian egzekucji sądowej*, P. Grzegorzczak, M. Walasik (red.), Sopot 2017, s. 70 i n.; P. Rylski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2011, z. 10, s. 161 i n.; M. Szwasz, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2014, z. 4, s. 57; J. Misztal-Konecka, *Kompetencje referendarza sądowego w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym a wymierzanie sprawiedliwości*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 8, s. 429. Zob. A. Arkuszewska, *Pozycja procesowa referendarza sądowego – de lege lata i de lege ferenda*, „Iustitia” 2015, nr 3; J. Mrozek, *Ewolucja ustrojowoprawna pozycji referendarzy sądowych*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2017, nr 1; M. Horodniczy, *Wykonywanie przez referendarzy sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, z. 3.

i wykonawcze oraz cały szereg czynności procesowych, mających charakter przygotowawczy (np. ustanowienie adwokata czy radcy prawnego z urzędu, zwolnienie od kosztów sądowych) lub uzupełniających, np. orzeczenie o kosztach procesu”<sup>397</sup>. O ile można zgodzić się z komentatorem co do możliwości zakwalifikowania postępowania rejestrowego jako zadania z zakresu ochrony prawnej, o tyle dokonanie takiej samej oceny pozostałych czynności budzi już zasadnicze wątpliwości. Ustanowienie adwokata lub radcy prawnego oraz orzekanie w przedmiocie kosztów stanowi zarówno element sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jak i „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mają wpływ na prawa i wolności jednostki, pozostają związane z postępowaniem głównym i pełnią wobec niego rolę służebną. W tożsamy sposób ocenić należy postępowanie mediacyjne, a co najmniej skierowanie na nie stron przez sąd i następnie ewentualne zatwierdzenie ugody. Należą do procesu decyzyjnego sędziego i zawierają element jurydyczny, determinując kierunek, przebieg i kształt prowadzonego postępowania.

W dyskusji tej tkwi jednak pułapka zakwalifikowania jako sprawowania wymiaru sprawiedliwości każdej aktywności sędziego jako poprzedzającej, wieńczącej, porządkującej albo związanej z procesem orzecznictwem. Wzmacnia to ochronę niezawisłości sędziowskiej, jednocześnie jednak uniemożliwia delegowanie czynności na referendarzy sądowych, starszych referendarzy sądowych, asesorów i asystentów, nakazując osobiste wykonanie przez sędziów każdej czynności w sądzie. Realizacja tego postulatu w prosty sposób doprowadziłoby do obciążenia sędziów w sposób nadmierny i w zasadzie uniemożliwiła efektywne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości<sup>398</sup>. Zasadne pozostaje zatem posługiwanie się kryterium braku konfliktu co do prawa przy dokonywaniu kwalifikacji aktywności podejmowanych przez sędziów<sup>399</sup>. Umożliwia to powierzenie szerszemu katalogu podmiotów podejmowania czynności m.in. z zakresu rejestrów sądowych, ksiąg wieczystych<sup>400</sup>,

---

<sup>397</sup> A. Górski, *Komentarz do art. 1...*, s. 19.

<sup>398</sup> Szerzej: M. Jędrzejewska, *Możliwości i zakres ograniczania obowiązków sędziego*, PS 1995, z. 1. Zob. Ł. Korózs, M. Sztorc, *Urząd referendarza w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 11, s. 395.

<sup>399</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 1...*, s. 35.

<sup>400</sup> I. Masłowska [w:] *Metodyka pracy referendarza sądowego w wydziałach cywilnych, gospodarczych, ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i prowadzącym e-sąd*, M. Rojewski, Warszawa 2012, s. 204.

postępowania egzekucyjnego<sup>401</sup>, postępowania wykonawczego<sup>402</sup>, postępowań nakazowych, europejskich nakazowych, upominawczych, elektronicznych upominawczych, z zakresu prawa spadkowego, spraw depozytowych, opłat sądowych, należności świadków, biegłych, tłumaczy, stron oraz mediatorów. Umożliwia także powierzenie referendarzom pewnych czynności w postępowaniu karnym, tj. wydawanie postanowień o charakterze obligatoryjnym<sup>403</sup>. Wszystkie one niewątpliwie stanowią zagadnienia z zakresu ochrony prawnej, mogą stanowić sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i podlegać rozstrzygnięciu w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji powierzenie ich wykonania innym podmiotom wymaga zapewnienia następczej kontroli sądowej. Nie dysponują one bowiem tożsamymi atrybutami władzy sędziowskiej i nie gwarantują jednostce tożsamego poziomu bezpieczeństwa prawnego<sup>404</sup>.

Niezależnie od możliwości zakwalifikowania tych czynności jako sprawowania wymiaru sprawiedliwości czy innych zadań z zakresu ochrony prawnej, uznać należy, że ich wykonywanie stanowi przejaw sprawowania urzędu. Uwzględnić należy, że wyodrębnienie z działalności sądów zadań z zakresu ochrony prawnej zostało dokonane przez ustawodawcę na potrzeby przekazania części zadań innym podmiotom w sądzie. Pozostaje zatem uzasadnione organizacją pracy sądu oraz dążeniem do rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie pozostaje jednak przydatne dla wykładni pojęć wynikających z ustawy zasadniej, które mają charakter autonomiczny i których nie należy interpretować w oparciu o akty prawne niższego rzędu. Z punktu widzenia art. 178 ust. 1 Konstytucji w sytuacji powierzenia tych czynności sędziom uznać je należy za sprawowanie urzędu.

---

<sup>401</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 1...*, s. 35.

<sup>402</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2015 roku, sygn. IV SAB/Wr 9/15, LEX 2038688.

<sup>403</sup> M. Andrzejewski, M. Cios, *Nowa jakość w postępowaniu karnym – referendarz sądowy*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2011, nr 2, s. 7.

<sup>404</sup> P. Rawczyński, *Pozycja ustrojowa referendarza sądowego w Polsce*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2011, z. 3, s. 85; K. Kajmowicz, *Skarga na postanowienie referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym*, „Polski Proces Cywilny” 2018, z. 3, s. 104; T. Zembrzuski, *Odwoławczy charakter skargi na orzeczenie referendarza sądowego*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 3, s. 156. Uchwała SN z dnia 6 lutego 2018 roku, sygn. III PZP 4/17, LEX 2437579.

### **Rozdział 3 Podległość sędziego Konstytucji i ustawom**

#### **Zasada podległości sędziego a zasada niezawisłości sędziowskiej**

W obowiązującej ustawie zasadniczej zasada podległości sędziego ustawom oraz Konstytucji została określona w art. 178 ust. 1, równoważnie względem zasady niezawisłości sędziowskiej. Łącznie z nią określa pozycję ustrojową sędziego, w tym wyznacza jego stosunek do obowiązującego prawa w trakcie orzekania. W tym sensie nawiązuje do modelu „związanej decyzji sędziego”, opisywanego przez Jerzego Wróblewskiego. Jednocześnie jednak przewiduje istotne odstępstwa od tradycyjnego rozumienia tego modelu.

Zasada podległości sędziego obowiązującemu prawu wyznacza obowiązek sędziego sprawowania urzędu, w tym orzekania w sprawach jednostek, na podstawie prawa i w zgodzie z nim. W konsekwencji ustanawiający ją art. 178 ust. 1 Konstytucji interpretować należy łącznie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), zasadą legalizmu konstytucyjnego (art. 8 Konstytucji) i międzynarodowego (art. 9 Konstytucji)<sup>405</sup>. Łącznie wyrażają one nakaz działania przez wszystkie organy władzy publicznej z uwzględnieniem zasady nadrzędności Konstytucji, jej bezpośredniego stosowania oraz zobowiązania Polski do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Uzasadnienia związania sędziego prawem poszukiwać należy w chęci zagwarantowania praktycznej realizacji konstytucyjnych wartości, w tym przede wszystkim zasady równości wszystkich adresatów norm prawnych oraz pewności prawa. Dążenie do związania sędziego normą generalną i abstrakcyjną zabezpieczyć ma jednostki przed tworzeniem w sposób dowolny norm konkretnych i indywidualnych. Normy tego rodzaju, stanowiąc podstawę rozstrzygnięcia w zawisłych sprawach, prowadziłyby do różnicowania sytuacji prawnej jednostek znajdujących się w takich samych sytuacjach faktycznych. W tym sensie podległość sędziego prawu zabezpieczyć ma jednostkę przed instrumentalizacją prawa i arbitralnością jego interpretacji. Gwarantować ma także przewidywalność przyszłego orzeczenia sądu, wspomnianą

---

<sup>405</sup> A. Rakowska-Trela, *Niezależność, niezawisłość, swoboda a dowolność. Granice wymierzania wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, A. Machnikowska (red.), Gdańsk 2016, s. 43. Także: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 109.

pewność prawa, a w dalszej kolejności oddziaływać na przyszłych adresatów normy prawnej, którzy w oparciu o istniejące regulacje prawne, będą mogli podejmować bieżące decyzje i kierować własnym postępowaniem<sup>406</sup>.

Konieczność ustanowienia związania sędziego ustawą nie budzi wątpliwości w sytuacji istnienia zupełnej i kompletnej regulacji ustawowej, która nie jest sprzeczna z aktami prawnymi wyższego rzędu, nie budzi wątpliwości co do swojego obowiązywania i cechuje się niewzruszonym domniemaniem konstytucyjności (zarówno co do swojego przedmiotu, sposobu jej uchwalenia oraz zachowania procedury, w której została podjęta). W sytuacji spełniania przez akt rangi ustawowej wszystkich formalnych i materialnych kryteriów „ustawy”, konieczność realizacji zasady podległości nie budzi wątpliwości. Sędzia, związany ustawą, zobowiązany jest uczynić ją podstawą rozstrzygnięcia oraz innych czynności podejmowanych przez niego w ramach sprawowania urzędu. Obowiązek ten aktualizuje się w sytuacji ustalenia przez sędziego, że stan faktyczny zawisłej przed nim sprawy wypełnia dyspozycję konkretnego przepisu. Wówczas rozstrzygnięcie wydane przez sędziego stanowi w całości realizację ustawy (jej „skutek”). Sędzia w dalszym ciągu pozostaje uprawniony do dokonania wykładni prawa, która nieuchronnie wpisana jest w proces jego stosowania i stanowi oczywisty jego element. Może łączyć różne instytucje prawne w celu jak najlepszego dostosowania przepisów prawa do ocenianego stanu faktycznego. Nie jest jednak zmuszony do budowania normy prawnej z wykorzystaniem aktów prawnych różnego rzędu. Nie staje także wobec konieczności wyboru środków rozstrzygania sporu co do zgodności przepisów prawnych z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Wątpliwości co do zakresu związania sędziego ustawą oraz możliwości pełnej realizacji modelu związanej decyzji sędziego nieuchronnie pojawiają się, gdy akt rangi ustawowej nie spełnia wszystkich wymogów prawnych, w tym tych wynikających z ustawy zasadniczej. Wówczas postawić należy pytanie czy oraz pod jakimi warunkami sędzia może zwolnić się (uchybić) obowiązkowi podległości ustawie. Odpowiedź na nie poprzedzić należy rozważeniem czy obowiązek podległości ustawie

---

<sup>406</sup> A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankowicz (red.), Warszawa 1996, s. 248. Stanowi to jeden z elementów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowiącego przez nie prawa. Zob. orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. K 1/94, LEX 25098.

doznaje wyjątków, czy ma charakter absolutny oraz w jakiej pozostaje relacji względem zasady podległości sędziego Konstytucji.

Poszukiwanie odpowiedzi na tak postawione pytanie poprzedzić musi rozważenie powiązań występujących między zasadą podległości sędziego Konstytucji i ustawom a zasadą niezawisłości sędziowskiej, które oceniać można, za Walerianem Sanetrą, z co najmniej kilku perspektyw.

Pierwsza z nich wskazuje na tożsamość zakresu przedmiotowego obu zasad. Zgodnie z nią zasada niezawisłości sędziowskiej i podległość prawu mają w zasadzie tożsamą treść normatywną i odwołują się do jednej, tej samej postawy sędziego. Jej punktem centralnym jest obowiązek sędziego orzekania na podstawie prawa. Podejście to zaciera granice między tymi dwoma zasadami. Zarówno niezawisłość, jak i podległość prawu definiować można bowiem jako zakaz uwzględniania przez sędziego w sprawowaniu urzędu czynników pozanormatywnych, związanie sędziego jedynie obowiązującym prawem oraz wolność sędziego od jakichkolwiek wpływów i czynników zewnętrznych, w tym czynników pozaprawnych. Prowadzi to do pozbawienia niezawisłości sędziowskiej właściwej treści, istotnej głębi, ogniskującej się wokół niezawisłości wewnętrznej.

Druga z perspektyw nakazuje interpretować zasadę niezawisłości sędziowskiej łącznie z podległością sędziego prawu, jako jego uzupełnienie<sup>407</sup>. W ten sposób zasada niezawisłości stanowi źródło obowiązków innych podmiotów obrotu prawnego, polegających na niewywieraniu presji na sędziego, mogącej naruszyć jego podległość prawu albo zmodyfikować ją. Tym samym obowiązki wynikające z tej zasady w większym stopniu adresowane są do innych podmiotów. W tym sensie zasada podległości sędziego ma charakter wewnętrzny i stanowi gwarancję nieuwzględniania przez sędziego czynników pozaprawnych w toku orzekania.

Trzeci z poglądów uznaje zasadę podległości sędziego prawu za granicę niezawisłości sędziowskiej i determinant sposobu jej realizacji. Zgodnie z tym stanowiskiem sędzia, mimo swojej niezawisłości, jest „zawisły” od ustaw i Konstytucji, które zobowiązany jest stosować i jednocześnie pozostaje niezawisły od wszystkich innych czynników, niezależnie od ich charakteru prawnego i źródła. Tym samym sędzia

---

<sup>407</sup> Także: J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 337.



nie może powołać się na argument z zasady niezawisłości, odmawiając zastosowania obowiązującego prawa. Pogląd ten można odwrócić, słusznie argumentując, że to zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi granicę związania sędziego ustawami i Konstytucją. Sędzia, wymierzając sprawiedliwość na podstawie własnej refleksji jurydycznej, we własnym sumieniu, musi zastanawiać się nad właściwym znaczeniem wiążącego go prawa oraz wpływem jego zastosowania na sytuację prawną jednostek. Ustalenie, że poszanowanie zasady podległości prawu doprowadzi do naruszenia niezawisłości sędziowskiej, stanowi podstawę do odstąpienia od zastosowania ustawy.

Czwarte ze stanowisk sugeruje konieczność uznania zasady podległości sędziego prawu za formę realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej. Przez orzekanie w granicach prawa sędzia wykonuje część własnego obowiązku nieulegania wpływom pozanormatywnym, wynikającego z zasady niezawisłości sędziowskiej<sup>408</sup>. Nie oznacza to jednak, że obie zasady należy utożsamiać. Pogląd ten stoi w pewnej sprzeczności z przyjętymi zasadami wykładni. Prowadzi bowiem do przekonania, że ustanowienie zasady podległości sędziego ustawie jest zbędne, tj. zawiera się w niezawisłości sędziowskiej<sup>409</sup>.

Wskazuje to na istnienie permanentnego konfliktu między zasadą podległości a niezawisłości. Aktualizuje się on w sytuacji budowania przez sędziego normy prawnej, będącej podstawą rozstrzygnięcia, przy braku przepisu prawa, mogącego znaleźć proste zastosowanie w sprawie<sup>410</sup>. Sędzia, poszukując w swoim sumieniu właściwej podstawy orzeczenia, powołując się na reguły kolizyjne, interpretując rozmaite przepisy prawne, budując normy z przepisów prawa zawartych w aktach normatywnych różnych rzędów, nierzadko odstępując od zastosowania części regulacji albo rezygnując z dalszej ich wykładni, zawsze musi poruszać się w obowiązującym systemie prawa. Zakres swobody sędziego jest wyznaczany przepisami prawa i musi

---

<sup>408</sup> W. Sanetra, *Kilka refleksji...*, s. 189-190.

<sup>409</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 roku, sygn. I GSK 37/13, LEX 1517905. „(...) wypada przywołać zasadę wykładni przepisów prawa prezentowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiącą, że nie jest dopuszczalne interpretowanie przepisu w taki sposób, który pozbawiałby część tego przepisu znaczenia prawnego, zgodnie z łacińską sentencją *per non est* (nie wolno jest interpretować przepisów prawnych tak, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne). Przykładem takiego orzecznictwa może być uchwała Trybunału Konstytucyjnego, w której Trybunał uznał za niezgodną z założeniem o racjonalności prawodawcy, leżącym u podstaw poprawnej wykładni przepisów prawa takiej wykładni, która prowadziłaby do wniosku, że pewien fragment przepisu (...) należałoby uznać za całkowicie zbędny (...)”. Zob. uchwała TK z dnia 14 czerwca 1995 roku, sygn. W 19/94, LEX 25528.

<sup>410</sup> W. Sanetra, *Kilka refleksji...*, s. 191.

być realizowany w jego ramach. Nie oznacza to, że swobodę sędziego każdorazowo określić należy w tożsamy sposób, a przez związanie sędziego prawem rozumieć należy tylko związanie ustawą zwykłą. Swoboda sędziego często zależy od regulacji prawnej, jej rodzaju, celu jej ustanowienia, sposobu redakcji, ale także, co nie mniej istotne, fazy i rodzaju postępowania, w którym dany przepis ma być stosowany. Z faktu, że zakres władzy sędziego nie jest określony jednoznacznie, nie sposób wywodzić, by władza ta była nieograniczona albo nie dała się oznaczyć.

Sędzia dysponuje dużą swobodą w procesie orzekania, tj. gdy interpretuje przepisy prawa, ustala podstawę faktyczną rozstrzygnięcia, dokonuje subsumpcji stanu faktycznego oraz określa konsekwencje prawne ustalonych przez siebie faktów. Swoboda ta często wynika z charakteru przepisów prawnych, wprowadzających tzw. luzy decyzyjne. W ocenie Waleriana Sanetry przestrzenie te, obejmujące „władztwo interpretacyjne, proceduralne, subsumcyjne i decyzyjne”, wynikają wprost z przepisów ustawy i Konstytucji<sup>411</sup> i stanowią sferę władztwa sędziego<sup>412</sup>. Jej realizacja, jako wynikająca z ustawy i Konstytucji właśnie, jeżeli tylko odbywa się w określonych przez nie ramach, nie może zostać uznana za pozostającą w sprzeczności z zasadą podległości prawu.

Wszystkie te powiązania i zależności zasady podległości sędziego Konstytucji i ustawom oraz niezawisłości wskazują na niemożność prostego ich rozdzielenia. Pozostają ze sobą sprzężone, wzajemnie się uzupełniają, uzasadniają, a przez to muszą być interpretowane łącznie. Związanie sędziego prawem wyznacza granice władzy sędziowskiej, wynikającej ze sprawowanego urzędu<sup>413</sup>. Limituje więc zasadę niezawisłości, która nakłada na sędziego obowiązek orzekania na podstawie własnego sumienia, w sposób wolny od wpływów osób trzecich<sup>414</sup>. W pewnym sensie zasada podległości sędziego prawu równoważy swobodę orzekania sędziego, wynikającą z zasady niezawisłości sędziowskiej i stanowi gwarancję bezpieczeństwa prawnego jednostki. W efekcie jej wprowadzenia sędzia, dysponujący znaczną swobodą, pozostaje

---

<sup>411</sup> W. Sanetra, *Kilka refleksji...*, s. 192.

<sup>412</sup> W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, PS 2008, z. 11-12, s. 5; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, PS 2008, z. 6, s. 5-6.

<sup>413</sup> B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 2002, z. 9, s. 41.

<sup>414</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu...*, s. 92.

jednak związany abstrakcyjną i generalną normą prawną, ustanowioną przez uprawnionego do tego pracodawcę w przewidzianej prawem procedurze<sup>415</sup>.

### **Zakres przedmiotowy podległości sędziego prawu**

Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji wprowadza równoległą i równorzędną podległość sędziego „Konstytucji i ustawom”. Niewątpliwie norma ta w pierwszej kolejności ustanawia związek sędziego Konstytucją, następnie zaś aktami rangi ustawowej. Posługując się spójnikiem „i” art. 178 ust. 1 Konstytucji zdaje się przypisywać związaniu sędziego w sprawowaniu urzędu ustawą zasadniczą i ustawami zwykłymi tę samą rangę i wagę, a przynajmniej nie dostarcza argumentów, mogących uzasadnić stopniowanie tej podległości czy wprowadzenie elementu warunkowości tego związku. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji nakłada na sędziów obowiązek przestrzegania aktów obu tych kategorii, uwzględniania ich w procesie orzekania oraz stosowania w zgodzie z powszechnie obowiązującymi regułami wykładni prawa<sup>416</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres i sposób związania sędziego Konstytucją i ustawami ma odmienny charakter prawny. Wynika to wprost z innych przepisów ustawy zasadniczej, w tym przede wszystkim art. 8 Konstytucji, ale także art. 87 Konstytucji, ustanawiającego hierarchię źródeł prawa, oraz pozostałych norm rozdziału III Konstytucji, określających relacje między nimi, wprowadzających szczególne reguły kolizyjne oraz dopuszczających pierwszeństwo i bezpośrednio stosowanie części z nich. Ich uwzględnienie prowadzi do przekonania o braku tożsamości charakteru prawnego związania sędziego Konstytucją i ustawami, oraz o niemożności ograniczenia zakresu przedmiotowego art. 178 ust. 1 Konstytucji jedynie do kategorii aktów normatywnych w nim wskazanych. Przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadziłoby do przekonania, że sędzia, stosując art. 178 ust. 1 Konstytucji, musi zrezygnować z art. 8 ust. 1 Konstytucji i odwrotnie: podlega zatem albo ustawom, albo Konstytucji. Do takiej sytuacji prowadziłoby bowiem przekonanie o symetryczności związania sędziego ustawami i Konstytucją<sup>417</sup>.

<sup>415</sup> A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą...*, s. 242-243.

<sup>416</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 11.

<sup>417</sup> A. Bator, *Ewolucja analitycznej teorii prawa a bezpośrednio stosowanie Konstytucji*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, nr 1, s. 125.

Konstytucja określa pozycję ustrojowoprawną sędziego, podporządkowując go całemu systemowi prawa, na czele którego stoi Konstytucja<sup>418</sup>. Podporządkowanie to obejmuje wszystkie akty normatywne równe ustawie i mające co najmniej równą jej moc prawną. Każde to uwzględnić także rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane przez Prezydenta w czasie wojny oraz dekrety z mocą ustawy, wydawane przed datą wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, a wciąż obowiązujące i funkcjonujące w systemie prawa<sup>419</sup>.

Punktem wyjścia do określenia zakresu przedmiotowego art. 178 ust. 1 Konstytucji jest art. 87 Konstytucji, ustanawiający zamknięty katalog źródeł prawa i wyznaczający ich hierarchię<sup>420</sup>. Ograniczenie analizy wyłącznie do literalnej wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji mogłoby prowadzić do przekonania, że ze wszystkich źródeł prawa, wskazanych w art. 87 Konstytucji, sędzia zobowiązany jest do przestrzegania i stosowania jedynie aktów prawnych wprost w nim wskazanych. Wyłączenie z zakresu przedmiotowego aktów prawnych wiążących sędziów prawa unijnego, mającego pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami oraz stosowanego bezpośrednio, albo ratyfikowanych umów międzynarodowych, które stanowią część krajowego porządku prawnego, stałoby w sprzeczności z art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji oraz art. 9 Konstytucji, a także istotnie ograniczałoby możliwość stosowania ich w toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że zasadą podległości sędziego Konstytucji i ustawom objęta jest cała konstytucyjna hierarchia źródeł prawa (aktów

---

<sup>418</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów...*, s. 392.

<sup>419</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 12.

<sup>420</sup> Z orzecznictwa Sądu Najwyższego jasno wynika, że przynależność danego aktu prawnego do poszczególnych kategorii, opisanych w art. 87 Konstytucji stanowi element procesu stosowania prawa. „Należy od razu stwierdzić, że nie spełnia wymogu prawidłowego określenia podstawy kasacyjnej (art. 393<sup>11</sup> pkt 1 k.p.c.) powołanie się jedynie ogólnie na treść Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej z dnia 13 listopada 1996 r. w sprawie uregulowania wzajemnego zadłużenia <<przez błędną wykładnię (jego) przepisów>> i to niezależnie od tego, czy Porozumienie to mogło być uznane za źródło prawa w rozumieniu art. 241 w zw. z art. 89 ust. 1 i art. 87 Konstytucji RP z 1997 r.”. Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2003 roku, sygn. I CK 10/03, LEX 599505 „Powszechnie obowiązujące przepisy prawa polskiego nie przewidują wymagania, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości przez kościelną osobę prawną wymaga zezwolenia właściwej władzy kościelnej, przepisy prawa kanonicznego nie są natomiast przepisami powszechnie obowiązującymi (art. 87 Konstytucji)”. Uchwała SN z dnia 19 grudnia 2008 roku, sygn. III CZP 122/08, LEX 469163. Wspomniana kontrola obejmuje także fakt ogłoszenia aktu prawnego. „Aktami prawa miejscowego są akty normatywne obowiązujące powszechnie na obszarze organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji) na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego oraz ogłoszone w sposób prawem przewidziany (por. art. 40-42 ustawy o samorządzie gminnym)”. Wyrok SN z dnia 25 maja 2011 roku, sygn. II CSK 570/10, LEX 847123. „Według art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nie ogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on wejść w życie”. Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 roku, sygn. III SA 1170/01, LEX 51467.

prawnych rangi ustawowej albo wyższej niż ustawowa), a sędzia związany jest także aktami prawa międzynarodowego, znajdującymi się w hierarchii źródeł prawa nad ustawami, pod warunkiem spełnienia przez nie kryteriów wynikających z Konstytucji, w tym poszanowania reguł funkcjonujących w tej hierarchii, w tym m.in. zgodności z Konstytucją oraz obowiązku rozwijania jej postanowień<sup>421</sup>.

Pogląd ten zyskał aprobatę Leszka Garlickiego, który dokonując wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji, rozważał właściwy sposób procedowania przez sąd w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. Ze względu na ustanowienie przez ustawę zasadniczą procedury badania zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, sądy są uprawnione do rozważania ich konstytucyjności w procesie stosowania prawa. W sytuacji stwierdzenia istnienia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności umowy międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i mającej pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową międzynarodową, sąd zobowiązany jest do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, tj. nie jest uprawniony do odmowy zastosowania takiej umowy w drodze własnej decyzji<sup>422</sup>. Wynika to z ewentualnych konsekwencji podjęcia takiej aktywności przez sąd. Niewątpliwie wpływałaby ona na pozycję ustrojową parlamentu, który wyraził zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej albo przekazał na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencję do stanowienia prawa, oraz mogła skutkować powstawaniem sporów między organami władzy publicznej na tle zasady podziału władzy. Przyznanie sądom kompetencji do odstąpienia od zastosowania aktu prawa międzynarodowego, w tym unijnego, mogłoby zostać zakwalifikowane jako niezagwarantowanie przez państwo realizacji zasady prymatu prawa unijnego czy mogłoby narazić na zarzuty niezapewnienia umowom międzynarodowym rzeczywistej skuteczności<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> Zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. I, Warszawa 1999, s. 2-3; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003, s. 228-230. Szerzej: W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001, s. 117 i n.

<sup>422</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 16.

<sup>423</sup> Zagadnienia te wymagają odrębnej uwagi, w tym uwzględnienia znaczenia art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 roku (Dz. U. z 1990 roku, nr 74, poz. 439).

Tego rodzaju wątpliwości nie aktualizują się w sytuacji wątpliwości sądu co do zgodności przepisów ustawy ze wspomnianymi aktami prawa międzynarodowego. Artykuł 92 ust. 3 Konstytucji wprowadza bowiem samodzielną kompetencję sądu do ich rozstrzygnięcia, nakładając na nie pierwotny obowiązek poszukiwania takiej wykładni ustawy, która zapewni jej zgodność z postanowieniami umowy (prawa stanowionego przez właściwe organizacje) i następnie uprawnienie odstąpienia od zastosowania ustawy w sytuacji niemożności odnalezienia takiego rozumienia ustawy.

Jednocześnie, co także znajduje swoje uzasadnienie w art. 87 Konstytucji, zasada podległości sędziego Konstytucji i ustawom wprost wyłącza możliwość związania sędziego aktami prawnymi rangi niższej niż ustawowa<sup>424</sup>. Obejmuje to także akty prawne wydawane w ramach nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Art. 178 ust. 1 Konstytucji przyznaje sędziom uprawnienie samodzielnej oceny aktów podustawowych, ustalania ich zgodności z ustawami oraz w sytuacji stwierdzenia ich niezgodności z ustawami oraz aktami ponadustawowymi odmowy ich zastosowania<sup>425</sup>, mimo kompetencji Trybunału Konstytucyjnego badania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami<sup>426</sup>.

W tym miejscu zasygnalizować należy, że sąd pozostaje oczywiście uprawniony do zwrócenia się (według własnego uznania) w sprawie takiego aktu z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Taką jego aktywność uznać należy za uzasadnioną, gdy rozporządzenie często stanowi przedmiot orzecznictwa sądów powszechnych (administracyjnych), dotyczy szerokiej kategorii adresatów albo ma

---

<sup>424</sup> Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1967 roku, sygn. I PR 152/67, LEX 12141; orzeczenie SN z dnia 27 czerwca 1957 roku, sygn. III CR 702/56, LEX 119125; wyrok NSA z dnia 7 października 1988 roku, sygn. IV SA 889/86, LEX 10046.

<sup>425</sup> Uchwała NSA (7) z dnia 22 maja 2000 roku, sygn. OPS 3/00, LEX 43935; uchwała NSA (5) z dnia 18 grudnia 2000 roku, sygn. OPK 20/00, LEX 46830; wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2008 roku, sygn. II OSK 725/07, LEX 490772; wyrok NSA (7) z dnia 16 stycznia 2006 roku, sygn. I OPS 4/05, LEX 180233; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2006 roku, sygn. III SA/Wa 256/06, LEX 256457; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 roku, sygn. III SA/Wa 3017/05, LEX 188452; wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2008 roku, sygn. III KK 475/07, LEX 388535; wyrok SN z dnia 26 września 2007 roku, sygn. III KK 206/07, LEX 307755. Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?* [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII. Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, M. Bernett, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2013, s. 124 i n. Zob. R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 146.

<sup>426</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 15-16.

istotny wpływ na sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Doniosłe znaczenia ma również sama sytuacja motywacyjna sędziego, jego przekonanie o celowości wyeliminowania regulacji z systemu prawnego<sup>427</sup>.

Za dominujący uznać należy pogląd wyrażony w doktrynie prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym akty podustawowe, mimo dyspozycji art. 188 ust. 3 Konstytucji, powinny podlegać w pierwszej kolejności kognicji sądów powszechnych i administracyjnych, których zadaniem jest zapewnienie ich skutecznej i instytucjonalnej kontroli<sup>428</sup>. Przekonanie to w sposób szczególny odnosi się do sądów administracyjnych, ze względu na art. 184 Konstytucji, powierzającą im sprawowanie kontroli nad działalnością administracji publicznej, a przez to kontrolę nie tylko nad procesem stosowania prawa, ale także jego tworzeniem przez organy administracji publicznej<sup>429</sup>.

### **Podległości sędziego Konstytucji. Najwyższa moc prawna Konstytucji**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wielokrotnie wskazuje na własne miejsce w systemie źródeł prawa i jednoznacznie przypisuje sobie charakter nadrzędny względem pozostałych aktów prawnych. Uznaje się za „prawo podstawowe dla państwa”<sup>430</sup>, przyznaje sobie status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>431</sup> oraz stawia siebie na pierwszym miejscu w hierarchii źródeł prawa<sup>432</sup>. Konstytucja jest „aktem nadrzędnym w stosunku (...) do wszystkich aktów prawnych w państwie”<sup>433</sup>. W ten sposób przesądza swoje relacje z pozostałymi kategoriami aktów prawnych, opierając je na zasadzie własnej supremacji. Regulację tę utrwalają pozostałe postanowienia ustawy zasadniczej, wprowadzające mechanizm kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Obejmuje on zarówno regulacje prawne już

---

<sup>427</sup> Zob. A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005, s. 95.

<sup>428</sup> P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 138.

<sup>429</sup> Wyrok NSA (7) z dnia 16 stycznia 2006 roku, sygn. I OPS 4/05, LEX 180233.

<sup>430</sup> Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>431</sup> Art. 8 ust. 1 Konstytucji.

<sup>432</sup> Art. 87 ust. 1 Konstytucji.

<sup>433</sup> S. Bożyk [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009, s. 45.

obowiązujące<sup>434</sup>, jak i akty mające dopiero stanowić część systemu prawnego, tj. ustawy przed podpisaniem ich przez Prezydenta<sup>435</sup> oraz umowy międzynarodowe przed ich ratyfikacją<sup>436</sup>. Najwyższa moc prawna Konstytucji związana jest z hierarchią źródeł prawa oraz jej relacjami z pozostałymi rodzajami aktów prawnych, które opisywać należy w kategoriach pierwszeństwa oraz podporządkowania<sup>437</sup>. Inne akty prawne podejmowane są przez organy wskazane w ustawie zasadniczej oraz w procedurze przez nią ustanowionej (lub przewidzianej). Wyznacza ona przypadki derogacji tych norm oraz określa zasady ich obowiązywania, w tym moment wejścia w życie<sup>438</sup>. W ten sposób ustrojodawca akcentuje funkcję prawną ustawy zasadniczej oraz konieczności przypisania całości jej uregulowań charakter normatywny<sup>439</sup>, niezależnie od ich formy czy sposobu sformułowania. Konstytucja stawia na pierwszym miejscu pełnienie przez siebie funkcji prawnej, wyznaczającej zasady i normy prawa powszechnie obowiązującego<sup>440</sup>. Najwyższa moc prawna Konstytucji wynika zatem z całokształtu unormowań ustawy zasadniczej. Niewskazanie tej okoliczności w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej, ani nawet nieposługiwanie się przez Konstytucję tego rodzaju pojęciem (tj. „moc prawna”) nie ma znaczenia dla takiej oceny ustawy zasadniczej.

Konstytucja określa porządek prawny państwa, tworzy podstawę i łącznik całego systemu prawnego<sup>441</sup>. Stanowi gwarancję materialnej i formalnej zgodności tworzonego przez siebie porządku prawnego z wartościami i zasadami, które ustanawia i na których się opiera<sup>442</sup>. Kształtuje sytuację prawną jednostki, potwierdzając jej przyrodzoną i niezbywalną godność. Wprowadza system wartości, prawnie wiążący, który wyznacza wszystkie dalsze kierunki legislacji, wykładni i stosowania prawa<sup>443</sup>.

---

<sup>434</sup> Art. 188 Konstytucji.

<sup>435</sup> Art. 122 ust. 3 Konstytucji.

<sup>436</sup> Art. 133 ust. 2 Konstytucji.

<sup>437</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 259.

<sup>438</sup> Tamże, s. 261.

<sup>439</sup> Tamże, s. 258. Szerzej: J. Limbach, „Promieniowanie” Konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, nr 3.

<sup>440</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 258.

<sup>441</sup> M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2022, nr 2, s. 135. M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, PiP 2018, z. 1, s. 12.

<sup>442</sup> K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, PiP 1992, z. 1, s. 17; H. Suchocka, *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, z. XL, s. 52.

<sup>443</sup> S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, z. 9, s. 4-5.



Konstytucja wskazuje na podstawy prawne obowiązywania w państwie aktów normatywnych, określa relacje między nimi oraz gwarantuje ich funkcjonowanie zgodnie z zasadami spójności, zupełności i hierarchicznej zgodności oraz podporządkowania<sup>444</sup>. Między cechami ustawy zasadniczej, jej funkcjami oraz ustanowionymi gwarancjami istnieje zatem nierozzerwalny związek. Nadrzędność Konstytucji, warunkowana zapewnieniem jej szczególnej mocy prawnej, jednoznacznie wyznacza funkcję prawną ustawy zasadniczej<sup>445</sup>.

Z najwyższej mocy prawnej Konstytucji w systemie prawa, zbudowanym w sposób zamknięty i hierarchiczny, Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do prac Stefana Rozmaryna<sup>446</sup>, wywodzi konsekwencje dwojakiego rodzaju. Pierwsza z nich ma charakter negatywny i oznacza zakaz obowiązywania w systemie prawa aktów normatywnych (niższej rangi), sprzecznych z Konstytucją<sup>447</sup>. Zwykle przybiera on (w odniesieniu do ustawodawcy) postać uchwalania ustaw niezgodnych z ustawą zasadniczą. Sprzeczność ta przybrać może formę naruszenia Konstytucji na wszystkich trzech płaszczyznach, tj. materialnej, proceduralnej i kompetencyjnej<sup>448</sup>. Drugiej z nich przypisać należy walor pozytywny („nakaz spójności”), polegający na obowiązku realizacji postanowień Konstytucji. Polega on na dążeniu do zawierania przez akty niższego rzędu postanowień gwarantujących możliwie najpełniejszą realizację założeń Konstytucji<sup>449</sup>, który sprowadzić można do nakazu rozwijania i konkretyzowania materii konstytucyjnej w aktach normatywnych niższego rzędu. Obowiązek pozytywny może wynikać częściowo z samej ustawy zasadniczej, która wskazuje na konieczność wydania ustawy w celu wykonania Konstytucji. Służy temu instrument delegacji ustawowej. W pozostałym zakresie jest on związany z charakterem ustawy zasadniczej,

---

<sup>444</sup> A. Chmielarz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a wtórne prawo europejskie w świetle zasady nadrzędności Konstytucji*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2009, nr 70, s. 18.

<sup>445</sup> Tamże, s. 18.

<sup>446</sup> Szerzej: S. Oliwniak, *Stefana Rozmaryna pojmowanie Konstytucji* [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie-idee-prawa*, A. Lityński, P. Fiedorczyk (red.), Białystok 2003, s. 812 i n., [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13922/1/S\\_Oliwniak\\_Stefana\\_Rozmaryna\\_pojmowanie\\_konstytucji.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13922/1/S_Oliwniak_Stefana_Rozmaryna_pojmowanie_konstytucji.pdf)

<sup>447</sup> A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, PiP 2022, z. 10, s. 31. Andrzej Grabowski wskazuje także na wyodrębnianie w teorii prawa dwa kolejne aspekty zasady nadrzędności, tj. kreacyjny oraz derogacyjny. Szerzej: S. Wronkowska, *W sprawie...*

<sup>448</sup> Zob. J. Zaleśny, *Kontrola konstytucyjności prawa jako forma badania relacji międzynormatywnych*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 7, s. 234

<sup>449</sup> Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 roku, sygn. K 14/07, LEX 503099

która jako akt o charakterze ogólnym i nacechowanym aksjologicznie wymaga doprecyzowania, ale także ustanowienia szczegółowych procedur jej wykonania. Konstytucja nakłada na wszystkich swoich adresatów pozytywny obowiązek jej stosowania, którego nie sposób sprowadzać do prostego obowiązku jej przestrzegania. Nie realizuje go wyłącznie powstrzymywanie się przez organy władzy publicznej od naruszania Konstytucji czy podejmowania działań z nią sprzecznych. Jego wykonanie wymaga podejmowania działań rozwijających postanowienia Konstytucji<sup>450</sup>. Ustawodawca realizuje postanowienia Konstytucji także przez wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego oraz, choć rzadziej, postanowień sygnalizacyjnych<sup>451</sup>. W ten sposób zakwalifikować należy także bieżącą działalność ustawodawcy, podejmowaną w celu dostosowania obowiązującego prawa do stanu zgodności z Konstytucją oraz reagowaniu na dostrzegane, także przez organy stosowania prawa, wątpliwości co do tej zgodności, które nie muszą mieć swojego oparcia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Najwyższa moc prawna Konstytucji odnosi się w przede wszystkim do systemu prawa krajowego i wyznacza pozycję ustawy zasadniczej względem ustawy zwykłej oraz funkcję ustawodawczą parlamentu<sup>452</sup>. Słusznie wskazuje Kazimierz Działocha, że obowiązek realizacji Konstytucji spoczywa przede wszystkim na parlamencie. Jest on realizowany z jednej strony przez wydawanie ustaw, które realizują ustawę zasadniczą i z drugiej, przez niewydawanie ustaw, które stoją z nią w sprzeczności<sup>453</sup>. Konstytucja powierza parlamentowi (w zasadzie) całość władzy ustawodawczej, z tego względu w największym zakresie obciąża go obowiązek jej wykonania<sup>454</sup>.

---

<sup>450</sup> M. Szczerbińska-Byrska, *Orzecznictwo sądowno-administracyjne a wartości konstytucyjne* [w:] *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), Kraków 2001, s. 87.

<sup>451</sup> Szerzej: P. Kuczma, *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2020*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 126; P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red.), Białystok 2013; P. Kuczma, *Funkcja sygnalizacyjna po zmianach* [w:] *Aktualne problemy Konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestolecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), Zielona Góra 2017; A. Sulikowski, *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie* [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013.

<sup>452</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 261-262.

<sup>453</sup> Tamże, s. 263.

<sup>454</sup> Tamże, s. 264.

Najwyższa moc prawna Konstytucji uległa zmianie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ze względu na obowiązującą w systemie prawa unijnego zasadę pierwszeństwa. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już w latach 60. przyznał jej charakter absolutny. W wyroku z dnia 15 lipca 1964 roku, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., Trybunał wskazał, że „(...) prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty (...)”<sup>455</sup>. Tak rozumiana zasada pierwszeństwa prawa unijnego obejmuje także ustawy zasadnicze państw członkowskich<sup>456</sup>. W sposób naturalny stoi ona w konflikcie z zasadą nadrzędności Konstytucji i jej bezpośredniego stosowania. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność rozważania relacji między tymi aktami prawnymi, a przez to systemami prawa (funkcjonującymi w zasadzie w jednym, krajowym porządku prawnym), z perspektywy zasady pierwszeństwa stosowania prawa (nie zaś pierwszeństwa jego obowiązywania).

W wyroku z dnia 11 maja 2005 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze: K 18/04, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zagwarantowane i mające swoje bezpośrednie źródło w Konstytucji pierwszeństwo stosowania przed ustawą umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego, nie znajduje ani wprost, ani w drodze analogii („i to w żadnym zakresie”) zastosowania do ustawy zasadniczej<sup>457</sup>. Konstytucja dysponuje szczególną mocą prawną i mimo zawierania przez Polskę umów międzynarodowych, także tych przekazujących nierzadko doniosłe kompetencje na organy międzynarodowe czy organizacje międzynarodowe, pozostaje najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na jednoznaczną własną redakcję, mimo przychylności względem prawa międzynarodowego, Konstytucja zachowuje pierwszeństwo swojego obowiązywania

---

<sup>455</sup> ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>456</sup> B. Banaszak, *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2015, s. 43.

<sup>457</sup> LEX 155502.

oraz stosowania<sup>458</sup>. W tym wyroku TK wskazał również na konieczność uwzględniania zasady subsydiarności działania instytucji unijnych oraz ograniczoną kognicję Trybunału Sprawiedliwości, odnoszącą się jedynie do funkcji i kompetencji przekazanych Unii przez państwa członkowskie. Cytowane orzeczenie było przedmiotem ożywionej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego, która uznała je w części za zbyt konfrontacyjne w stosunku do prawa unijnego. Wskazywano, że niedostatecznie uwzględnia ono konieczność dynamicznej wykładni Konstytucji, w tym jej zasady nadrzędności, z której nie należy wywodzić konieczności zapewnienia bezwzględnego pierwszeństwa „każdej normy Konstytucji” nad „każdą normą prawa UE”, a którą ograniczyć należy do tych postanowień Konstytucji, które definiują „tożsamość konstytucyjną” państwa i jego aksjologię<sup>459</sup>.

Stanowisko to potwierdził TK w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: P 37/05<sup>460</sup>, w którym TK wskazał, że „zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa (...). Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego”. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał wskazał, że rozwiązywanie ewentualnych kolizji w toku stosowania prawa umożliwia zachowanie większej elastyczności, niż w przypadku kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Zdaje się także bardziej odpowiadać na potrzeby praktyki obrotu prawnego, która nie zawsze wymaga ostatecznego i całościowego rozstrzygnięcia

---

<sup>458</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502; wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758. Zob. P. Ruczkowski, *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, z. 4.

<sup>459</sup> K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 4, s. 179-180. Szerzej: K. Działocha, *Komentarz do art. 4 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 204 i n. Szerzej: K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu? [w:] Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013; A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013.

<sup>460</sup> LEX 220769.

w przedmiocie tej sprzeczności. Z reguły bowiem „norma prawa międzynarodowego będzie miała węższy zakres obowiązywania niż krajowa norma ustawowa – czy to w aspekcie czasowym, przedmiotowym czy podmiotowym”<sup>461</sup>. Metoda ta nie znajduje zastosowania w sytuacji kolizji prawa międzynarodowego, w tym prawa unijnego, z Konstytucją<sup>462</sup>. Konstytucja, zachowując otwartość na wiążące Rzeczpospolitą prawo międzynarodowe, nie traci względem niego swojej nadrzędności. Przekazanie przez Polskę części kompetencji organom i organizacjom międzynarodowym nie ma charakteru nieodwołalnego i absolutnego. Państwo może, choć z naruszeniem prawa międzynarodowego, pod warunkiem spełnienia rygorów własnego prawa konstytucyjnego, każdorazowo cofnąć przekazane kompetencje<sup>463</sup>. Nie utraciło bowiem własnej suwerenności i podmiotowości. Trafnie zatem Kazimierz Działocha interpretuje taką aktywność prawodawcy krajowego jako przekazanie wykonywania kompetencji, nie zaś przekazanie kompetencji<sup>464</sup>. Może ona przybrać także postać poddania decyzji prawodawczych i aplikacyjnych, podejmowanych przez organy krajowe, zewnętrznej kontroli międzynarodowych organów sądowych<sup>465</sup>.

Przywołując regulację art. 8 ust. 1 Konstytucji, TK podkreślił własne zobowiązanie do pełnienia funkcji „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Wskazał, że funkcję tę realizować winien w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym. Jednocześnie sprzeciwił się ustawianiu siebie względem TSUE jako sądów konkurujących. Podkreślił odmiennność ról obu trybunałów oraz wskazał na konieczność przeciwdziałania zjawiska ich dublowania się, dwutorowości w zakresie orzekania oraz dysfunkcjonalności w relacjach unijnego oraz polskiego ładu

---

<sup>461</sup> Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 roku, sygn. P 37/05, LEX 220769.

<sup>462</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 287.

<sup>463</sup> J. Jaskiernia, *Aksesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa* [w:] *Aksesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, XLII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 10.

<sup>464</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 90 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 3; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 171, 191, 203-204.

<sup>465</sup> E. Łętowska, *Czekając na Godota, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz (uwagi na tle sprawy Moskal v. Polska)*, EPS 2011, z. 2, s. 4.

prawnego<sup>466</sup>. Skutkuje to jednak koniecznością przypisania kompetencji TK do badania zgodności prawa unijnego z ustawą zasadniczą charakteru subsydiarnego.

Funkcjonowanie w systemie prawa dwóch częściowo sprzecznych ze sobą zasad stawia organy stosujące prawo wobec konieczności ciągłego rozwiązywania powstających konfliktów na potrzeby rozpatrywania zawisłych przez nimi spraw. W przypadku istnienia tej sprzeczności w relacji ustawy względem prawa unijnego i międzynarodowego, a także ustawy oraz aktów prawnych niższego od niej rzędu, istnienie uprawnienia sądu rozstrzygania tych sporów nie budzi wątpliwości. Za utrwalony i znajdujący bezpośrednie oparcie w przepisach prawa uznać należy pogląd o możliwości współstosowania tych aktów<sup>467</sup>, zwróceniu się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE albo z pytaniem prawnym do TK. Sąd pozostaje uprawniony do odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego<sup>468</sup>. Jest władny także oprzeć swoje orzeczenia bezpośrednio na prawie unijnym albo międzynarodowym<sup>469</sup>.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: SK 45/09, Trybunał stwierdził dopuszczalność kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Unii Europejskich. Dostrzegł również, że ewentualne stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją skutkowałoby „tylko pozbawieniem aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce (...) zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego”. Ze względu na obowiązki państwa członkowskiego i zasadę lojalnej współpracy tego rodzaju sytuacja faktyczna wywołałaby skutki w relacjach państwa z UE. Polegałyby one na możliwości prowadzenia przeciwko Polsce postępowania przez Komisję Europejską oraz aktualizowałyby dopuszczalność złożenia skargi do TSUE na naruszenie przez Polskę zobowiązań traktatowych. Ze względu na te konsekwencje TK zastrzegł, że orzeczenie

---

<sup>466</sup> LEX 220769. Szerzej: D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?* Warszawa 2016, s. 179 i n.

<sup>467</sup> L. Garlicki, *Członkostwo Polski w UE a sądy [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 209, 217.

<sup>468</sup> Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 roku, sygn. P 37/05, LEX 220769.

<sup>469</sup> Wskazuje się jednocześnie, że sąd krajowy nie jest uprawniony do odmowy zastosowania prawa unijnego i międzynarodowego oraz oparcia orzeczenia bezpośrednio na podstawie Konstytucji ze względu na inne konsekwencje związane z wydaniem takiego rozstrzygnięcia, dotyczące możliwością narażenia się przez państwo na zarzut niezapewnienia prawa międzynarodowemu i unijnemu pełnej skuteczności.

o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją musi mieć charakter *ultima ratio*. Oznacza to, że tego rodzaju rozwiązania powinny zostać zarezerwowane dla „wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym”. Konieczność stwierdzenia niezgodności powinno poprzedzać ustalenie, że zawiodły wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Jednocześnie skutki takiego orzeczenia powinny zostać odroczone w czasie, stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny powtórzył także, że za niezgodne z Konstytucją uznać należy w szczególności te rozwiązania, które wprowadzają niższy poziom ochrony praw jednostki, niż ten wynikający z Konstytucji. Próg określony w ustawie zasadniczej nie może zostać obniżony ani zakwestionowany przez regulacje unijne. W tym sensie wykładnia prawa krajowego przyjazna prawu unijnemu ma swoje granice. Nie może prowadzić do naruszenia minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny dokonał także ogólnej oceny standardu ochrony praw podstawowych, obowiązującego w prawie Unii Europejskiej, którą opisał jako „wysoką”<sup>470</sup>.

Nie antycypując przyszłych rozważań, wskazać należy, że zagadnienie to stanowiło przedmiot bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>471</sup>, które wyznaczyło właściwy sposób rozstrzygnięcia przez sądy ujawniających się wobec nich sprzeczności między aktami prawnymi różnych rzędów. Koncentrują się one wokół

---

<sup>470</sup> Prawa podstawowe jednostki, obok tożsamości konstytucyjnej i suwerenności narodu Krzysztof Wójtowicz uznaje za „kotwice” chroniące ustrojowe podstawy państwa. Szerzej: K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 89.

<sup>471</sup> Zob. w szczególności: wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. K 33/03, LEX 107488; wyrok TK z dnia 31 maja 2004 roku, sygn. K 15/04, LEX 113005; wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 roku, sygn. K 24/04, LEX 143518; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. P 1/05, LEX 149970; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502; wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 roku, sygn. K 9/05, LEX 182468; postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 roku, sygn. P 37/05, LEX 220769; wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 roku, sygn. Kp 3/08, LEX 479671; postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, LEX 493282; wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 roku, sygn. Kp 4/08, LEX 506923; postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 roku, sygn. U 6/08, LEX 562830; wyrok TK z dnia 5 października 2010 roku, sygn. SK 26/08, LEX 621602; wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758; wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. SK 45/09, LEX 1027531; wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 roku, sygn. K 33/12, LEX 1335468.

wykładni przyjaznej prawu unijnemu<sup>472</sup>, obecnej w polskim systemie prawnym jeszcze w czasach przedakcesyjnych<sup>473</sup>. Trybunał nie pozostawił, wątpliwości, że jej wyraźną granicą jest zasada nadrzędności Konstytucji, która nie może ulec zmianie na skutek stwierdzenia jej sprzeczności z prawem międzynarodowym, w tym prawem unijnym<sup>474</sup>.

### **Bezpośrednie stosowanie Konstytucji jako konsekwencja podległości Konstytucji**

Konsekwencją zasady nadrzędności Konstytucji oraz ustanowienia zasady podległości sędziemu ustawie zasadniczej, a także pierwszeństwa obu tych zasad względem zasady podległości ustawie jest obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>475</sup>. Zasadzie tej przypisuje się charakter „metanormy”<sup>476</sup> oraz idei przewodniej ustawy zasadniczej<sup>477</sup>. Nie stanowi ona jednak nakazu prawnego, który miałby charakter kategoryczny; Konstytucja nie przewiduje bowiem sankcji za jej

---

<sup>472</sup> S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnot europejskich* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, C. Mik (red.), Toruń 1998; M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudziak, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013; K. Działocha, *Postawy prounijnej wykładni Konstytucji*, PiP 2004, z. 11; M. Koszowski, *Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej po uwzględnieniu zmian spowodowanych wejściem w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Prawa Prywatnego” 2012, z. 2.

<sup>473</sup> Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 roku, sygn. K 15/97, LEX 30764; wyrok TK z dnia 28 marca 2000 roku, sygn. K 27/99, LEX 39995; wyrok TK z dnia 24 października 2000 roku, sygn. K 12/00, LEX 44561; wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. K 33/03, LEX 107488. „(...) wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (...) Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782.

<sup>474</sup> „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego”. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502. Krzysztof Wójtowicz wskazuje na konieczność zastąpienia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego „jednakowymi regułami pierwszeństwa”, gwarantujących pierwszeństwo konstytucji. K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej* [w:] *Spór o suwerenność*, W. Wołpiuk (red.), Warszawa 2001, s. 174. Także: K. Wójtowicz, *Traktat akcesyjny. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., K. 18/04. Komentarz* [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 517.

<sup>475</sup> Art. 8 ust. 2 Konstytucji.

<sup>476</sup> W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005, s. 53; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzciański (red.), Warszawa 1997, s. 66-67.

<sup>477</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 68.



niezastosowanie. W tym sensie ma charakter normy semiimperatywnej<sup>478</sup>. Pozornie jej zdefiniowanie nie naręcza szczególnych wątpliwości. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji oznacza bowiem, że norma konstytucyjna może być jedyną podstawą aktu stosowania prawa, niezależnie od uchwalenia przez parlament ustawy, tj. mimo nieistnienia ustawy pośredniczącej<sup>479</sup>. Pozwala to wywieść z art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej nakaz, kierowany do wszystkich organów władzy publicznej, stosowania norm ustawy zasadniczej w sposób bezpośredni<sup>480</sup>, a przez to podejmowania rozstrzygnięć zarówno o charakterze indywidualnym i konkretnym<sup>481</sup>, ale także generalnym i abstrakcyjnym, bezpośrednio na podstawie Konstytucji jako aktu prawnego<sup>482</sup>. Tym samym nakaz stosowania Konstytucji odnosi się do procesu tworzenia, jak i stosowania prawa. Oczywiście nie ustanawia on zakazu normowania w akcie rangi ustawowej zagadnień, które zostały uregulowane w Konstytucji<sup>483</sup>.

Szczegółowe rozważania w przedmiocie właściwego znaczenia zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji poprzedzić należy wskazaniem na art. 126 Konstytucji marcowej<sup>484</sup>. Jak stanowił „niniejsza Konstytucja ma moc powszechnie obowiązującą z dniem ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie”. W ocenie J.S. Langroda interpretacja tej regulacji każe postawić pytanie o znaczenie nieuchwalenia przez prawodawcę „odpowiednich ustaw”,

---

<sup>478</sup> W. Kręcisz, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z uwzględnieniem problematyki stosowania Konstytucji)* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2014, s. 83.

<sup>479</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 300.

<sup>480</sup> Tamże, s. 305.

<sup>481</sup> Zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 213 i n. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 413

<sup>482</sup> M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 316 i n. Wskazać należy w tym miejscu na słuszne zastrzeżenia Andrzeja Batora, który jako bezprzedmiotowe uznaje nazywanie tworzenie prawa i uchwalanie norm generalnych i abstrakcyjnych „stosowaniem Konstytucji”. „Jak zatem widać, przedmiotem kontrowersji jest wydawanie aktów indywidualno-konkretnych, czyli takich, które mieszczą się właśnie w wąsko pojmowanym rozumieniu stosowania prawa. Szerokie rozumienie niepotrzebnie, moim zdaniem, przenosi akcent na problem konstytucji jako podstawy prawnej aktów ogólnych, który to problem uznawany jest zasadniczo za niekontrowersyjny. Kwestią pojęciowej konwencji jest to, czy uchwalenie ustawy przez parlament nazwiemy stosowaniem konstytucji czy też tworzeniem prawa na podstawie konstytucji. Nie jest już natomiast sprawą konwencji to, czy sądowi przyznamy kompetencję do ustalania podstawy prawnej przy wydawaniu wyroków w oparciu wyłącznie o konstytucję”. A. Bator, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuł recenzyjny)*, PiP 2006, z. 10, s. 97. Szerzej: P. Tuleja, *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa* [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000.

<sup>483</sup> Wyrok TK z dnia 16 września 2002 roku, sygn. K 38/01, LEX 56618.

<sup>484</sup> Dz. U. z 1921 roku, nr 44, poz. 267.

a w dalszej kolejności o charakter prawny ustawy zasadniczej. Zdaniem Langroda Konstytucja jest „normą prawną sama przez się i jako norma ogólna ze stanowiska systemu ustawodawstwa obowiązuje bezpośrednio i z własnej mocy, bez konieczności odrębnego przetwarzania jej przepisów przez normy ustawowe na normy prawne. Mamy do czynienia nie z deklaracją, a z ustawą obowiązującą od chwili jej wejścia w życie”<sup>485</sup>. Pogląd ten został zaakceptowany przez Sąd Najwyższy, który potwierdził, że regulacje ustawy zasadniczej „nie są jedynie programem, lecz prawem normującym bezpośrednio stosunki prawne”<sup>486</sup>. W orzeczeniu tym SN wyłączył jednak dopuszczalność „badania ważności ustaw należycie ogłoszonych”. Wskazał, że organy władzy publicznej orzekające na ich podstawie nie są uprawnione do wdawania się „w zapatrywanie pytania: czy ustawa wydana już po ogłoszeniu Konstytucji jest z nią zgodna”<sup>487</sup>. Wskazuje to na ograniczoną dopuszczalność bezpośredniego stosowania Konstytucji, mimo niekwestionowaniu jej normatywnego charakteru<sup>488</sup>. Przekonanie to ugruntowało uchwalenie Konstytucji PRL<sup>489</sup>, która nie miała charakteru normatywnego, nie pełniła funkcji prawnej i którą traktować należy jako akt o charakterze ideowo-politycznym<sup>490</sup>. Oprócz czynników politycznych na taką ograniczoność jej przydatności w procesie stosowania prawa wpływała ogólność jej regulacji i konieczność jej daleko idącej konkretyzacji w procesie ustawodawczym<sup>491</sup>. Potwierdziła to uchwała SN, podjęta dnia 12 lutego 1955 roku, wydana w sprawie o sygnaturze akt: I CO 4/55, w której Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał, że „normy konstytucyjne konstytuują podstawowe zasady prawne, stanowiące zrąb

---

<sup>485</sup> J. S. Langrod, *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929, s. 17 [cyt. za:] H. Suchocka, *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2022, nr 2, s. 14-15.

<sup>486</sup> Wyrok SN z dnia 16 lutego 1924 roku, sygn. Z.S. 69/23, LEX 1669682. Szerzej: L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne* [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa*, Z. Witkowski (red.), Toruń 1998, s. 39 i n.

<sup>487</sup> Wyrok SN z dnia 16 lutego 1924 roku, sygn. Z.S. 69/23, LEX 1669682. Szerzej: L. Garlicki, *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne...*, s. 39 i n.

<sup>488</sup> K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005, s. 11-12.

<sup>489</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Z 1952 roku, nr 7, poz. 36).

<sup>490</sup> R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy* [w:] *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, K. Urbaniak (red.), Poznań 2018, s. 260.

<sup>491</sup> K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4, s. 6.

nadbudowy prawnej, nienadający się z reguły bezpośrednio do praktycznego stosowania bez rozwinięcia w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych<sup>492</sup>.

Dostrzec należy, że art. 62 Konstytucji PRL stanowił, że sędziowie są niezwiśli i podlegają tylko ustawom<sup>493</sup>. Nie tworzył zatem żadnego stosunku podległości sędziego względem Konstytucji, nie wskazywał na możliwość uwzględnienia jej w procesie stosowania prawa czy jej przydatności dla określenia pozycji sądów względem innych organów władzy publicznej<sup>494</sup>. Sędzia w toku sprawowania urzędu nie był uprawniony do odstąpienia od zastosowania ustawy i oparcia swojego orzeczenia bezpośrednio na Konstytucji, której odmawiano normatywnego charakteru. Artykuł 62 Konstytucji PRL jednoznacznie ustanawiał związaną sędziego ustawą, które nawet po ustanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, potwierdzającego istnienie procedury kontroli konstytucyjności prawa, nie uległo zmianie. Wskazywano, że sądy nie są uprawnione do oceny zgodności ustawy z Konstytucją, ani z wywodzonymi w niej zasadami (w cytowanym orzeczeniu z konstytucyjną ochroną praw nabytych)<sup>495</sup>. Pozostają one natomiast uprawnione do oceny zgodności z Konstytucją aktów podustawowych<sup>496</sup>. Także po uchwaleniu przepisów Małej Konstytucji podkreślano

---

<sup>492</sup> LEX 117993. Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 286 i n.

<sup>493</sup> Dz. U. z 1952 roku, nr 33, poz. 232.

<sup>494</sup> Tego rodzaju poglądy były formułowane w orzecznictwie sądowym, w tym w orzecznictwie NSA, TK i SN, na podstawie art. 62 Konstytucji PRL, ale zdecydowanie później, dopiero w latach 90. XX wieku. Zob. „Zasada podziału władz wymaga niezawisłych – w wykonywaniu ich funkcji orzeczniczej – sądów i jest ona na gruncie przepisów konstytucyjnych rozwinięta w art. 62 (sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom), a także w art. 60 ust. 2 (nieusuwalność sędziów). Przepisy ustaw zwykłych – w tym przede wszystkim Prawo o ustroju sądów powszechnych – winny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów”. orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 roku, sygn. P 1/95, LEX 25552. Zob. wyrok SN z dnia 3 lutego 1995 roku, sygn. I PRN 87/94, LEX 9429; orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1994 roku, sygn. P 1/94, LEX 25216; orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418.

<sup>495</sup> Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 roku, sygn. I PRN 53/94, LEX 9393. W cytowanym wyroku SN wskazał, że brak jest podstaw do uznania uprawnienia sędziów sądów powszechnych do kontroli zgodności ustaw z Konstytucją także na podstawie postanowienie TK z dnia 2 października 1991 roku, sygn. W 6/91, LEX 25366, w którym TK stwierdził, że „sędziowie wszystkich sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, a więc Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów szczególnych (...) mają prawo do kontroli zgodności z Konstytucją i ustawami przepisów podustawowych na użytek rozpatrywanych spraw, a także prawo do samodzielnej wykładni ustaw i przepisów rangi podustawowej, w tym rozporządzeń wykonawczych”. Zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 236 i n. oraz cytowane tam orzecznictwo.

<sup>496</sup> „Jeżeli przepis aktu wykonawczego jest sprzeczny z ustawą lub wykracza poza ustawowe upoważnienie, na podstawie którego został wydany, to sądy powszechne nie mogą go stosować”. Uchwała SN (7) z dnia 12 czerwca 1972 roku, sygn. III CZP 47/70, LEX 1442. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, s. 127; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 1986, z. 2, s. 40; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 532; Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 35.

związanie sędziów wszystkich sądów, także Sądu Najwyższego, przepisami ustawy<sup>497</sup>. W ówczesnej opinii Andrzeja Zolla sędzia, bezwzględnie podlegały ustawie zwykłej, zobowiązany (i uprawniony) był jedynie do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego<sup>498</sup>, w którego wyłącznej kognicji leżała kontrola konstytucyjności prawa<sup>499</sup>. Zoll uzasadniał to odmiennym ustrojowo sposobem traktowania sędziów oraz sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy podlegają jedynie Konstytucji, a przez to ich „nie wiąże norma ustawowa”<sup>500</sup>, której zgodność z ustawą zasadniczą oceniają.

Nie oznacza to, że doktryna prawa konstytucyjnego zaprzestała postulowania nadania Konstytucji charakteru prawnego. Mimo istotnych zastrzeżeń co do charakteru prawnego Konstytucji, już w 1961 roku Stefan Rozmaryn wskazał, że Konstytucja PRL ma w całości, we wszystkich swoich częściach i postanowieniach („ze wstępem łącznie”) charakter normatywny<sup>501</sup>. Wyróżnił także sposoby stosowania Konstytucji, polegające na jej „współstosowaniu”, łącznie z regulacją rangi ustawowej oraz „samoistnym” stosowaniu, w sytuacji nieistnienia regulacji w ustawach zwykłych<sup>502</sup>.

Poglądy Rozmaryna powróciły w latach 80. XX wieku, za sprawą Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego<sup>503</sup>. Mimo niewprowadzenia przez ustrojodawcę zmian w obowiązującej ustawie zasadniczej nowo powołane organy

---

<sup>497</sup> A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą...*, s. 247.

<sup>498</sup> Tamże, s. 247.

<sup>499</sup> Postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 roku, sygn. II UK 158/18, LEX 2671074; wyrok SA w Katowicach z dnia 18 czerwca 2015 roku, sygn. I ACa 708/13, LEX 1793829; postanowienie SN z dnia 18 września 2002 roku, sygn. III CKN 326/01, LEX 56898; postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2019 roku, sygn. III AUz 134/19, LEX 2773681; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2018 roku, sygn. I SA/Po 1003/17, LEX 2448945; uchwała SN z dnia 18 października 2007 roku, sygn. III CZP 85/07, LEX 309563; wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 roku, sygn. I GSK 9/05, LEX 849518; wyrok NSA z dnia 18 września 2008 roku, sygn. II FSK 852/07, LEX 493215; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. III SA/Wa 2426/05, LEX 198985; postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2005 roku, sygn. IV CZ 24/05, LEX 1511064; uchwała SN z dnia 18 października 2007 roku, sygn. III CZP 85/07, LEX 309563.

<sup>500</sup> A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą...*, s. 247.

<sup>501</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961 roku, s. 70. Także: J. Trzciniński, *Konstytucja jako akt prawotwórczy [w:] Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, K. Działocha (red.), Acta Universitatis Wratislaviensis 1981, nr 537, s. 64 i n. Zob. W. Zakrzewski, *Konstytucja państwa a konstytucja społeczeństwa (z problematyki współczesnych konstytucji socjalistycznych)*, PiP 1969, z. 11; A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze” INP PAN 1966, z. 13; J. Trzciniński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1988.

<sup>502</sup> M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 288-289; R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 261.

<sup>503</sup> Szerzej: P. Sarnecki, *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3.

władzy sądowniczej odwoływały się do norm Konstytucji PRL<sup>504</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie ocenił Konstytucję PRL „nie jako ogólną wytyczną stosowania prawa (ustaw), lecz jako normę o charakterze materialnym, która rodzi odpowiednie konsekwencje prawne po stronie organu administracji w procesie wydawania decyzji i określa treść obowiązującego prawa podmiotowego w danej sytuacji”<sup>505</sup>. Sięgał w konkretnych sprawach do postanowień Konstytucji, najczęściej stosując ją razem z ustawami zwykłymi, czasem także bezpośrednio, jako jedyną podstawę wydanego orzeczenia<sup>506</sup>. Ryszard Balicki docenia rolę Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, który w pierwszym wydanym przez siebie orzeczeniu, stwierdził niezgodność zakwestionowanej regulacji z ustawą zasadniczą<sup>507</sup>. Rzeczywistą zmianę w podejściu sądów do bezpośredniego stosowania Konstytucji umożliwiła jednak zmiana obowiązującego ustrojodawstwa, związana z uchwaleniem ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>508</sup>. Ustanowiła ona zasadę demokratycznego państwa prawnego, pluralizmu politycznego oraz suwerenności narodu<sup>509</sup>. Umocniła działalność orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz rozpoczęła proces „promieniowania” linii orzeczniczej NSA na judykaturę SN<sup>510</sup>. Skutkowało w dalszej kolejności uznaniem także przez SN, że „dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej,

---

<sup>504</sup> R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 261.

<sup>505</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 302.

<sup>506</sup> A. Kabat, *Konstytucja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 1998, nr 1, s. 41.

<sup>507</sup> R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 262; R. Hauser, A. Kabat, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego [w:] Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Referaty z konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w Popowie w dniach 25-26 stycznia 1994 r.*, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1993 roku, s. 20.

<sup>508</sup> Dz. U. z 1989 roku, nr 75, poz. 444.

<sup>509</sup> L. Garlicki, *Mała Konstytucja, czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, PS 1993, z. 5, s. 5.

<sup>510</sup> R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 263.

szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli”<sup>511</sup>. Ostatecznie wolą ustrojodawcy było przesądzenie tej kwestii w nowej ustawie zasadniczej, a postulat bezpośredniego stosowania Konstytucji wyrażany był podczas prac Komisji Konstytucyjnej<sup>512</sup>. W ocenie Hanny Suchockiej analiza jej prac uzasadnia przekonanie, że wolą ustrojodawcy było przyjęcie możliwie szerokiego pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji. Mimo ustanowienia skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności oraz przypisania Trybunałowi Konstytucyjnemu silnej pozycji ustrojowej, ustrojodawca wyraził „mocne przekonanie o roli sądów powszechnych w procesie bezpośredniego stosowania konstytucji. Można nawet uznać, że w debatach parlamentarnych przeważał pogląd o traktowaniu kontroli rozproszonej na równi z kontrolą sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny”<sup>513</sup>. Oznacza to, że w pracach parlamentarnych brak było konfliktu między koncepcją skoncentrowanej i rozproszonej kontroli konstytucyjnej. Co więcej „traktowano je jako wzajemne, niesprzeczne i wręcz równorzędne uzupełnienie w gwarantowaniu nadrzędnej roli Konstytucji”<sup>514</sup>. W konsekwencji obowiązująca regulacja art. 178 ust. 1 Konstytucji stanowi naturalną konsekwencję art. 8 ust. 2 Konstytucji, nakładając na sądy powinność stosowania Konstytucji<sup>515</sup>. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie zgodności przepisów prawa z Konstytucją nie zwalnia pozostałych organów władzy publicznej z obowiązku jej stosowania<sup>516</sup>. Przyjęcie stanowiska odmiennego stawiałoby pod

---

<sup>511</sup> Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 roku, sygn. III ARN 28/90, LEX 10780. Także: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 roku, sygn. II SA/Lu 241/07, LEX 957687; wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 roku, sygn. II SA/Lu 544/07, LEX 957911; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2010 roku, sygn. I SA/Wa 601/10, LEX 750867; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2011 roku, sygn. I SA/Wa 997/11, LEX 1150915; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2012 roku, sygn. I SA/Wa 243/12, LEX 1354813; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2016 roku, sygn. I SA/Wa 1074/16, LEX 2292361; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 roku, sygn. VII SA/Wa 529/16, LEX 2276101; wyrok NSA z dnia 13 października 2020 roku, sygn. I OSK 2932/18, LEX 3090472; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 września 2022 roku, sygn. III SA/Łd 385/22, LEX 3405465. Zob. W. Sokolewicz, *Glosa do wyroku SN z 28 XI 1990, III ARN 28/90*, PiP 1991, z. 9; A. Zieliński, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90*, PS 1992, z. 3; Z. Leoński, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90*, OSP 1992, z. 7-8. Por. T. Dybowski, *Glosa do wyroku SN z 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90*, PS 1991, z. 3.

<sup>512</sup> M. Kruk, *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994, s. 16 [cyt. za:] J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 89.

<sup>513</sup> H. Suchocka, *Geneza i ewolucja...*, s. 20.

<sup>514</sup> Tamże, s. 20.

<sup>515</sup> Zob. M. Szeroczyńska, *O bezpośrednim stosowaniu Konstytucji z punktu widzenia behawiorysty*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/7123> [dostęp: 11.05.2024].

<sup>516</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 8 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, B. Banaszak (red.), Warszawa 2012, s. 92-93.

znakiem *ratio legis* art. 178 ust. 1 Konstytucji. Słusznie zatem Hanna Suchocka stawia pytanie „po co sędzia miałby podlegać konstytucji i móc ją bezpośrednio stosować, gdyby nie mógł, badając zgodność ustawy z Konstytucją, podjąć innych działań niż oddalenie zarzutu niekonstytucyjności ustawy lub skierowania pytania prawnego do TK?”<sup>517</sup>.

Mimo takiego stanowiska Komisji Konstytucyjnej bezpośrednie stosowanie Konstytucji stanowiło przedmiot fundamentalnego sporu w orzecznictwie sądowym. Kwestią budzącą największe wątpliwości było wywodzone z niej uprawnienie sądów do oceny konstytucyjności przepisów prawa<sup>518</sup>, w tym dopuszczalność odmowy zastosowania przez nie ustawy i wydanie rozstrzygnięcia bezpośrednio na podstawie normy ustawy zasadniczej. Przyczyną istniejącego sporu było przekonanie o wyłącznej kompetencji TK w zakresie badania konstytucyjności prawa, wynikające „(...) w Polsce nie tylko z określonej regulacji dotyczących tego organu, ale i z wieloletniej praktyki stosowania prawa w latach 1945-1989, w których nie było miejsca na odwołania się przez sądy do Konstytucji. To sprawia, że do dzisiaj nie ma w Polsce ukształtowanego i utrwalonego orzecznictwa odnoszącego się do możliwości wykorzystania Konstytucji przez sądy”<sup>519</sup>. Stan ten istotnie ugruntowała doktryna prawa konstytucyjnego.

Z punktu widzenia procesu stosowania prawa zagadnienie bezpośredniego stosowania Konstytucji ma złożony charakter. W doktrynie prawa konstytucyjnego brak jest zgody zarówno, co do definicji bezpośredniego stosowania Konstytucji, jak

---

<sup>517</sup> H. Suchocka, *Geneza i ewolucja...*s. 21.

<sup>518</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 1998 roku, sygn. II SA 1246/98, LEX 656462; uchwała NSA (7) z dnia 12 października 1998 roku, sygn. OPS 5/98, LEX 34293; postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99, LEX 46004; wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839; wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 roku, sygn. II CSK 517/14, LEX 1940564. Szerzej: A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 238 i n.; A. Kabat, *Bepośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 108.

<sup>519</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencji sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 7. W ocenie Ewy Łętowskiej powściągliwość w bezpośrednim stosowaniu Konstytucji wynika z braku odpowiednich tradycji sędziowskich, nie zaś braku możliwości prawnych. Te bowiem na gruncie Konstytucji RP istniały zawsze. E. Łętowska, *Kilka uwag o związkach między prawem i etyką*, Kwartalnik „Nauka” 2010, nr 3, s. 76. „Istnienie sądu konstytucyjnego, zakładającego co do zasady model scentralizowanej kontroli konstytucyjności, per se nie wyklucza – ani też nigdy nie wykluczało – bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy orzekające w konkretnych sprawach”. M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 40.

i poszczególnych jego rodzajów<sup>520</sup>. Z tego względu prowadzone rozważania ograniczyć należy do dwóch najważniejszych aspektów zasady bezpośredniego stosowania, istotnych z punktu widzenia zasady podległości sędzię Konstytucji, tj. jej zakresu przedmiotowego oraz rodzajów, w tym przesłanek bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>521</sup>.

Artykuł 8 ust. 2 Konstytucji odnosi obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji do wszystkich jej norm, niezależnie od ich rodzaju (charakteru procesowego, kompetencyjnego i merytorycznego) oraz systematyki ustawy zasadniczej i zagadnień, które regulują. Nie ogranicza jego zastosowania do zagadnienia praw i wolności jednostek. Nie wyłącza z jego zakresu norm o charakterze programowym oraz tych zawartych we wstępie do Konstytucji<sup>522</sup>. Konstytucja wprowadza domniemanie bezpośredniego stosowania wszystkich swoich przepisów<sup>523</sup>. Trafnie zagadnienie to oceniła Monika Florczak-Wątor, wskazując, że aktualnie ustawa zasadnicza nie wprowadza wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania, a sygnalizowana przez Konstytucję w art. 8 ust. 2 możliwość („chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”) dotychczas nie została zrealizowana<sup>524</sup>. Oznacza to, że przepis Konstytucji może stanowić wprost (jedyną) podstawę rozstrzygnięcia<sup>525</sup>. Ustrojodawca dopuścił w art. 8 ust. 2 Konstytucji możliwość wyłączenia przez siebie obowiązku

---

<sup>520</sup> O możliwych przyczynach istniejącego sporu szerzej: A. Bator, *Ewolucja...*, s. 122 i n. Także: J. Podkowik, *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, PS 2018, z. 5, s. 9; W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, PS 2017, z. 2, s. 28-29.

<sup>521</sup> Skutkuje to pominięciem szczegółowych kwestii, związanych ze stosowaniem Konstytucji przez inne organy władzy publicznej, w tym organy administracji publicznej, horyzontalnym działaniem konstytucyjnych praw i wolności, zagadnieniem kierowniczego i sądowego stosowania prawa.

<sup>522</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 311.

<sup>523</sup> Uchwała NSA (7) z dnia 12 czerwca 2000 roku, sygn. OPS 6/00, LEX 45484.

<sup>524</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 51. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*, s. 21. Szerzej, w tym o znaczeniu prawnym art. 81 Konstytucji: A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, s. 216 i n.; A. Wiącek-Burmańczuk, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku*, PS 2017, z. 5; K. Biskup-Grabowska, P. Kuczkowski, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli przez władze publiczne w rozumieniu art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem społecznych inicjatyw mieszkaniowych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, z. 3; M. Florczak-Wątor, *Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, nr 2. Ciekawy pogląd dotyczący wyjątków od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji formuje Paulina Jabłońska, dopatrując się możliwości uznania art. 190 ust. 3 Konstytucji za wyjątku od art. 8 ust. 2 Konstytucji. Zob. P. Jabłońska, *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2024, z. 10.

<sup>525</sup> M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 136.



bezpośredniego stosowania pewnych regulacji rangi konstytucyjnej, ostatecznie jednak z zastrzeżonej dla siebie (przez siebie) kompetencji nie skorzystał. Nakazuje to uznać, że wszystkie przepisy aktualnej Konstytucji objęte są obowiązkiem ich bezpośredniego stosowania<sup>526</sup>.

Z tego punktu widzenia szczególny charakter przypisać należy wstępowi do Konstytucji. Preambuła w sposób uroczysty proklamuje kluczowe z punktu widzenia historii narodu, teraźniejszości i jego przyszłości zasady i oceny, służąc w ten sposób integracji obecnych i przyszłych pokoleń wobec pewnego systemu wartości<sup>527</sup>. Podkreśla ustanowiony system rządów oraz wskazuje na rolę, jaką ma w nim odegrać ustawa zasadnicza<sup>528</sup>. Stanowi także rodzaj łącznika między założeniami ustrojowymi, leżącymi u podstaw ustanowienia Konstytucji a konkretnymi instytucjami prawnymi<sup>529</sup>. Niezależnie od powyższego pełni funkcję normatywną<sup>530</sup>. Nie można zatem sprowadzać jej do zbioru postulatów, rodzaju deklaracji czy opisu<sup>531</sup>. Wprost wywodzić z niej należy normy o charakterze podmiotowym, choćby zasadę rzetelności i sprawności

---

<sup>526</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 8...*, s. 51.

<sup>527</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 18-19.

<sup>528</sup> L. Bosek, *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3, s. 4.

<sup>529</sup> A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienie prawne* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997, s. 176.

<sup>530</sup> S. Sagan, *Preambuły w konstytucjach współczesnych* [w:] *Ustroje, trakcje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Dr. Hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, P. Mięka, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), Warszawa 2015, s. 238-239; D. Górecki, *Preambuła do Konstytucji RP – potrzebna czy zbędna?* [w:] *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, D. Górecki (red.), Łódź 2015, s. 44 i n. A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji...*, s. 138; K. Complak, *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Warszawa 1998, s. 12; J. Trzeciński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnych* [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, K. Działocha, A. Pułło (red.), Gdańsk 1998, s. 31; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 111; A. Bałaban, *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999, s. 118; P. Tuleja, *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023, s. 24 i n.; J. Trzeciński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, M. Jabłoński (red.), Warszawa 2010, s. 59.

<sup>531</sup> M. Piechowiak, *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 153 i n.

działania instytucji publicznych<sup>532</sup>. Wspomniana dyrektywa interpretacyjna preambuły dotyczy zwłaszcza tych jej norm prawnych, które statuują obowiązki wobec określonych adresatów i które nie są „zdaniami nadającymi się do logicznej oceny pod względem prawdy czy fałszu”<sup>533</sup>. Tożsamy charakter przypisać należy zasadom suwerenności narodu, współdziałania władz, dialogu społecznego czy pomocniczości, które mogą stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności prawa<sup>534</sup>. Prowadzi to do przekonania o konieczności przypisania normatywnego charakteru poszczególnym postanowieniom preambuły, nie zaś jej całości<sup>535</sup>. Co do obowiązku stosowania preambuły jej adresatem są sądy oraz trybunały<sup>536</sup>, co do konieczności realizacji jej postanowień prawodawca<sup>537</sup>. Preambuła stanowi podstawę do konstruowania norm prawnych o randze konstytucyjnej<sup>538</sup>. Niezależnie od powyższego uznać ją należy

---

<sup>532</sup> Co do normatywnego znaczenia tych zasad konstytucyjnych zob. uchwała SN (7) z dnia 8 stycznia 2020 roku, I NOZP 3/19, LEX 2760443; Uchwała SN z dnia 9 lipca 2019 roku, sygn. I NSZP 1/19, LEX 2692744; postanowienie NSA z dnia 5 października 2021 roku, sygn. III OSK 6030/21, LEX 3267657; wyrok SN z dnia 31 stycznia 2017 roku, sygn. II UK 651/15, LEX 2238706; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 roku, sygn. III OSK 4374/21, LEX 3334371; wyrok NSA z dnia 3 listopada 2005 roku, sygn. II OSK 121/05, LEX 196756; postanowienie NSA z dnia 23 marca 2018 roku, sygn. I OSK 553/18, LEX 2464725; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 roku, sygn. II OSK 1812/09, LEX 746811; postanowienie NSA z dnia 8 marca 2017 roku, sygn. I OSK 2937/16, LEX 2251895; postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 roku, sygn. I OSK 27/17, LEX 2255084. Szerzej: I. Niczyporuk, *Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1; A. Wiltos, *Zasada rzetelnego...* i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>533</sup> J. Galster, *Propedeutyka wiedzy o konstytucji* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2002, s. 40.

<sup>534</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502; wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. U 5/04, LEX 198671; wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 roku, sygn. K 31/06, LEX 231197; wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 roku, sygn. Kp 5/08, LEX 562826; wyrok TK z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15, LEX 2001897.

<sup>535</sup> A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji...*, s. 82.

<sup>536</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 1996 roku, sygn. III CZP 76/97, OSNC 1997, nr 2, poz. 16 [cyt. za:] L. Bosek, *Konstytucyjna...*, s. 7.

<sup>537</sup> Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15, LEX 2001897.

<sup>538</sup> A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji...*, s. 82. Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502.

za element tożsamości konstytucyjnej RP<sup>539</sup>, co czyni ją ważnym elementem procesu interpretacji ustawy zasadniczej<sup>540</sup>. Paweł Sarnecki przypisuje jej także znaczenie prawotwórcze<sup>541</sup>.

Odrębnego rozważenia wymaga bezpośrednie stosowanie norm o charakterze programowym<sup>542</sup>. Kategoria ta obejmuje normy o charakterze celowościowym („programowym”), które nakazują dążenie do osiągnięcia albo osiągnięcie wyznaczonego przez ustrojodawcę celu. W tym sensie wyznaczają one rezultat, nie zaś sposób czy metodę jego realizacji<sup>543</sup>. W konsekwencji nie wyznaczają one „bezpośrednio i w sposób bezwzględny wzorców postępowania”<sup>544</sup>. Oznacza to także, że cele oznaczane przez te normy mogą być realizowane w różnym, bliżej nieokreślonym stopniu<sup>545</sup>. Z tego względu określa się je czasem jako normy o celach

---

<sup>539</sup> „W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postanowienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Zasada suwerenności została odzwierciedlona w Konstytucji nie tylko w postanowieniach preambuły. Wyrazem tej zasady jest samo istnienie ustawy zasadniczej, jak również istnienie Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Art. 4 Konstytucji stanowi, że władza zwierzchnia <<należy do Narodu>>, co wyklucza jej przekazanie innemu zwierzchnikowi. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia prawa i wolności człowieka i obywatela. Postanowienia art. 4 i art. 5 Konstytucji w związku z preambułą wyznaczają fundamentalny związek suwerenności oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki, a zarazem wykluczają wyrzeczenie się suwerenności, której odzyskanie jako przesłankę stanowienia o sobie przez Naród preambuła do Konstytucji potwierdza”. Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758.

<sup>540</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 253 i n.; Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne: zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 36 i n.; S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 56; W. Płowiec, *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 11 i n.; Szerzej: S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuły*, „Studia Iuridica” 1996, z. XXXI; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 308-312; Z. Ziemiński, *Normatywna koncepcja źródeł prawa [w:] Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2007, s. 180-181. Zob. Wyrok TK z dnia 15 września 1999 roku, sygn. K 11/99, LEX 38257.

<sup>541</sup> P. Sarnecki [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2004, s. 69.

<sup>542</sup> Bogusław Banaszak wyodrębnia poszczególne rodzaje norm Konstytucji: zasady polityczne, normy programowe, wstęp do konstytucji, normy kompetencyjne, podstawowe wolności, prawa i obowiązki jednostki oraz materialne gwarancje wolności i praw jednostki. B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji [w:] Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997, s. 118-123.

<sup>543</sup> A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji...*, s. 68.

<sup>544</sup> Także, s. 68.

<sup>545</sup> R. Grabowski, *Norma z art. 38 Konstytucji RP z 1997 r. jako zasada prawna*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2006, z. 2, s. 42. Szerzej: T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997, s. 97 i n.

państwa<sup>546</sup>. Wyznaczają one bowiem kierunek działalności państwa w poszczególnych dziedzinach<sup>547</sup>. Im cel jest ogólniejszy, tym większą swobodę ma podmiot go wykonujący przy jego realizacji<sup>548</sup>. Jednocześnie normy programowe pozostają wiążące dla organów władzy publicznej w tym sensie, że nakazują osiągnięcie zakreślonych celów, tj. wynika z nich obowiązek ich osiągnięcia<sup>549</sup>. Nie ulega wątpliwości, że normy te odgrywają istotną rolę w procesie interpretacji przepisów prawa, stanowią wzorzec kontroli konstytucyjności i mają charakter normatywny<sup>550</sup>. Za otwartą uznać należy kwestię czy z norm tych wywodzić można prawa podmiotowe jednostki oraz w jakim zakresie zakodowane w nich jest „minimum praw obywatela”, które mogłoby stanowić podstawę bezpośredniego stosowania<sup>551</sup>.

Możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji zależy od przepisów ustawy zasadniczej, które mają mu podlegać oraz konkretnej, zawisłej przed sądem sprawy, w której miałyby być aplikowane<sup>552</sup>. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie jest jednak zależne, ani nawet związane z istnieniem (bądź nieistnieniem) ustawowej regulacji danego zagadnienia<sup>553</sup>. Okoliczność ta nie ma żadnego wpływu na aktualizację obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji. W ten sam sposób, jako irrelevantną prawnie dla aktualizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji, ocenić należy regulację art. 236 ust. 1 Konstytucji, która nałożyła na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi projektów „ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji” oraz art. 81

---

<sup>546</sup> Postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 roku, sygn. SK 30/07, LEX 551232.

<sup>547</sup> P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 259 i n.

<sup>548</sup> K. Complak, *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, s. 52.

<sup>549</sup> A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji...*, s. 69.

<sup>550</sup> Tamże, s. 70-71.

<sup>551</sup> W odniesieniu do art. 68 Konstytucji zob. A. Wołoszyn-Cichocka, *Konstytucyjny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku przez władze publiczne*, „Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2017, nr LXIV, nr 1. Szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014; J. Trzeciński, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia na tle art. 35 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.

<sup>552</sup> B. Zdziennicki, *Wymiar sprawiedliwości w sprawach pracy w świetle Konstytucji RP*, PiZS 2022, z. 9, s. 4.

<sup>553</sup> W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym bezpośrednie stosowanie Konstytucji możliwe jest jedynie w sytuacji braku istnienia w danym zakresie przepisów ustawowych. Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 16.

Konstytucji, który stanowi, że określonych w nim konstytucyjnych praw i wolności dochodzić można jedynie w granicach określonych w ustawie<sup>554</sup>.

Obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji odróżnić należy od możliwości samoistnego jej zastosowania<sup>555</sup>. Doktryna prawa konstytucyjnego wyróżnia co najmniej kilka sposobów bezpośredniego stosowania Konstytucji, które zależą od charakteru danej normy Konstytucji, jej ogólności oraz stopnia określoności. Nie wszystkie normy konstytucyjne, wyrażone w niej wprost albo wywodzone z niej w drodze wykładni, nadają się w ten sam sposób do bezpośredniego stosowania w procesie orzekania, tj. nie wszystkie mogą stanowić wyłączną podstawę jednostkowego i konkretnego rozstrzygnięcia. Nie zawsze możliwe będzie sformułowanie normy prawnej bez odwołania się do postanowień ustawy, która w jakimś stopniu albo zakresie konkretyzowałaby przepisy Konstytucji<sup>556</sup>. Pozwala to doktrynie prawa konstytucyjnego na sformułowanie przesłanek (warunków) bezpośredniego stosowania Konstytucji. Wskazuje ona na konieczność ograniczenia bezpośredniego stosowania Konstytucji jedynie do tych norm, które spełniają pewien próg precyzyjności i konkretności<sup>557</sup>. Postuluje także ograniczenie bezpośredniego stosowania Konstytucji do norm, które albo wyznaczają zakaz ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, albo zobowiązują dany podmiot do świadczenia na rzecz innego,

---

<sup>554</sup> Problem ten zostaje bezpośrednio związany z charakterem praw socjalnych, którym doktryna prawa konstytucyjnego tradycyjnie przypisuje walor norm programowych. W konsekwencji dostrzega możliwość ich zastosowania przede wszystkim jako podstawy wydania ustawy przez parlament oraz kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego względu art. 81 Konstytucji bywa uznawany za wprowadzający wyjątki od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji. „*Tylko Konstytucja może wyłączyć bądź ograniczyć bezpośrednie stosowanie jej przepisów, co należy wiązać z art. 81, ale również z charakterem konkretnego przepisu (klauzule generalne, odesłania do ustaw)*”. A. Chmielarz, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 71.

<sup>555</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 8...*, s. 50-51.

<sup>556</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 307.

<sup>557</sup> A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, PiP 2000, z. 5, s. 6 i n. Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000. „Oznacza to, iż <<w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji konstytucja znajdować może ciągle zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej a podstawowa rola w tym zakresie musi przyspaść sądowni>>”. Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. U 5/97, LEX 33147. Także: wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 roku, sygn. I CSK 482/08, LEX 491552; wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 roku, sygn. VI ACa 1362/12, LEX 1372488. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dostrzec należy także stanowiska przeciwne. „Jak już wspomniano, różny jest wprawdzie stopień precyzji i konkretności poszczególnych postanowień konstytucji, ale nie zmienia to faktu, że domniemywać należy możliwość wydobycia określonych treści prawnych z każdego z nich”. Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000.

względnie przyznają jednostkom uprawnienie domagania się ochrony sądowej w sytuacji naruszenia zakazu interwencji albo niespełnienia świadczenia<sup>558</sup>. W naturalny sposób ogranicza to bezpośrednie stosowanie Konstytucji do rozdziału II, dotyczącego praw i wolności jednostek, które mają taką właśnie konstrukcję prawną<sup>559</sup>. Przydatna pozostaje także zasada proporcjonalności, określona w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>560</sup> oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu<sup>561</sup>.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji dotyczy także norm o charakterze organizacyjnym i kompetencyjnym. Potwierdza to uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 roku, wydana w sprawie o sygnaturze akt: III CZP 81/07, która przesądziła niedopuszczalność przenoszenia kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie na inne osoby. Sąd Najwyższy uzasadnił to regulacją art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowiącą jedną z fundamentalnych zasad ustroju sądów. Wynika z niej, że „sędzia może i powinien wykonywać władzę tylko w tym sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe. To miejsce, określane także jako <<siedziba sędziego>>, jest jednym z czynników kształtujących status sędziego; powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza miejsce służbowe sędziego, które może być zmienione tylko w wyjątkowych wypadkach i w ściśle określonym trybie (art. 55 ust. 3 w związku z art. 77 Pr. o u.s.p. i art. 180 ust. 2 Konstytucji)”<sup>562</sup>. W podobny sposób Sąd Najwyższy oparł swoje orzeczenie na normach ustawy zasadniczej w uchwale dotyczącej przedwczesnego zastosowania przez Prezydenta prawa łaski<sup>563</sup> oraz istnienia immunitetu formalnego parlamentarzystów za naruszenie dóbr osobistych osób trzecich<sup>564</sup>.

---

<sup>558</sup> S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 13; B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 37.

<sup>559</sup> J. Trzeciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných Konstytucji przez sądy administracyjne* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 111. Por. K. Szczucki, *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015, s. 285.

<sup>560</sup> Szerzej: M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym*, RPEiS 2018, z. 1, s. 98-99.

<sup>561</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 73 i n.

<sup>562</sup> LEX 276905.

<sup>563</sup> Uchwała SN (7) z dnia 31 maja 2017 roku, sygn. I KZP 4/17, LEX 2294441.

<sup>564</sup> Wyrok SN z dnia 24 października 2001 roku, sygn. III CKN 268/99, LEX 551115.

Nie oznacza to jednak, że postanowienia ustawy zasadniczej, które w łatwy sposób nie spełniają oczekiwanego progu określoności i pozornie nie nadają się do samoistnego stosowania, nie podlegają obowiązkowi bezpośredniego stosowania Konstytucji. Rację ma bowiem Artur Preisner, wskazując, że ograniczanie bezpośredniego stosowania Konstytucji do norm samowykonalnych stanowi relikw, „pozostałość wcześniejszej interpretacji roli konstytucji w systemie prawa oraz wynik uproszczenia zasady <<sędzia jest ustami ustawy>>”<sup>565</sup>. Zdaniem Preisnera przeszkodą w bezpośrednim stosowaniu Konstytucji nie może być ogólnikowość czy niejasność jej postanowień; podlegają one bowiem ogólnym zasadom wykładni<sup>566</sup>. Ewentualna niejasność przepisów Konstytucji nakłada na interpretatora obowiązek ich wykładni. Powtórzyć należy także, że doktryna prawa konstytucyjnego wyróżnia kilka sposobów stosowania Konstytucji<sup>567</sup>, a za ledwie jeden z nich, nazywany samoistnym, polega na uczynieniu Konstytucji jedyną podstawą rozstrzygnięcia<sup>568</sup>. Tym samym Preisner ocenia argumenty upatrujące w stosowaniu szerokiej kategorii norm konstytucyjnych zagrożenia dla pozycji ustawy jako źródła prawa, prowadzącego do zastępowania parlamentu w powierzonych mu wyłącznie funkcjach ustawodawczych<sup>569</sup>.

Przypomnieć należy, że pozostałe rodzaje bezpośredniego stosowania Konstytucji przewidują rozmaite formy współstosowania Konstytucji oraz norm prawnych aktów niższej rangi (przede wszystkim ustawowej), w których Konstytucja

---

<sup>565</sup> A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze...*, s. 236.

<sup>566</sup> Tamże, s. 236.

<sup>567</sup> Sposób określenia tych rodzajów jest przedmiotem osobnej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zob. P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, S. Wronkowska (red.), Kraków 2005; K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*, s. 27 i n.; P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji; normy samowykonalne w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997, s. 128 i n. W. Kręcisz, *Władza sądownicza...*, s. 83 i n.; W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005, s. 110; S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 11 i n. Zob. S. Kaźmierczyk, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji (uwagi polemiczne w związku z artykułem Sławomiry Wronkowskiej)*, PiP 2002, z. 4; L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji...*; K. Działocha, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w dziedzinie wolności i praw człowieka* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, B. Oliwa-Radzikowska (red.), Warszawa 1998; M. Derlatka, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy w sporach o prawa socjalne funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr XVIII, s. 194-195; P. Kardas, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, PiP 2022, z. 10, s. 98.

<sup>568</sup> W. Kręcisz, *Stanowisko sądów powszechnych...*, s. 110 i n.; M. Haczkowska, *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, z. 1, s. 61 i n.

<sup>569</sup> M. Floreczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 345.

odgrywa różne role oraz w których jej udział ma odmienny ciężar i zakres<sup>570</sup>. Często Konstytucja określa jeden z elementów normy kompetencyjnej, np. wyznacza jej materialny element, natomiast pozostałe jej części wynikają z przepisów ustawy<sup>571</sup>. Współstosowanie dotyczy zagadnień, które uregulowane są zarówno w ustawie zasadniczej jak i ustawach zwykłych<sup>572</sup>. W takim ujęciu współstosowanie nie polega na zastępowaniu ustawy; przeciwnie, otwiera proces stosowania prawa na normy Konstytucji, które nie spełniają wymogu precyzyjności, ale także te mające charakter zasad czy reguł prawnych.

Współstosowanie Konstytucji przybiera w zasadzie postać prokonstytucyjnej wykładni ustaw<sup>573</sup>. Definiuje się ją jako „ustalenie właściwego sensu normy ustawy za pomocą normy konstytucji, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej”<sup>574</sup>. Prokonstytucyjna wykładnia przepisów prawa powinna znaleźć zastosowanie w przypadku wieloznaczności przepisu ustawy<sup>575</sup> oraz stwierdzenia przez sąd istnienia hierarchicznej niezgodności norm prawnych<sup>576</sup>. Tym samym proces współstosowania Konstytucji prowadzić ma do zapewnienia zgodności aktu rangi ustawowej z Konstytucją, względnie doprowadzenie do tego stanu. Leszek Garlicki wskazuje na trzy podstawowe przejawy współstosowania Konstytucji, wyróżniając współstosowanie „ornamentacyjne”, „interpretacyjne” oraz „modyfikacyjne”<sup>577</sup>. Współstosowanie „ornamentacyjne” ma w istocie charakter pozorny; nie polega na rzeczywistym budowaniu normy prawnej w oparciu o ustawę zasadniczą. Polega

---

<sup>570</sup> Jeżeli przepisy konstytucji służą sprecyzowaniu formalnych elementów normy kompetencyjnej, wówczas mamy do czynienia z „subsidiarnym stosowaniem konstytucji”. M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 136. „Norma konstytucyjna może stanowić podstawę prawną jeżeli jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na samoistne jej zastosowanie”. Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 roku, sygn. I CSK 482/08, LEX 491552. Szerzej: P. Czarny, B. Naleziński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 132-136. W przedmiocie art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji zob. wyrok SN z dnia 9 maja 2003 roku, sygn. V CK 344/02, LEX 81632. W przedmiocie art. 77 ust. 1 Konstytucji zob. wyrok TK z dnia 23 września 2003 roku, sygn. K 20/02, LEX 80984.

<sup>571</sup> M. Masternak-Kubiak, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 136.

<sup>572</sup> Zob. Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. IV CKN 77/00, LEX 533847.

<sup>573</sup> Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. K 36/01, LEX 50255. Szerzej: P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia...*

<sup>574</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 310.

<sup>575</sup> Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 roku, sygn. K 25/95, LEX 28652; wyrok NSA z dnia 10 lipca 2020 roku, sygn. I OSK 3084/19, LEX 3040676; postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. III UK 239/18, LEX 2640572.

<sup>576</sup> Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2012 roku, sygn. P 16/12, LEX 1281442; postanowienie TK z dnia 15 maja 2007 roku, sygn. P 13/06, LEX 272785; postanowienie TK z dnia 16 maja 2017 roku, sygn. P 115/15, LEX 2298649.

<sup>577</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 8...*, s. 310.



przede wszystkim na powoływaniu się na Konstytucję dla uzasadnienia zbudowanej już normy prawnej, do utworzenia której Konstytucja w istocie nie została wykorzystana (albo też nie była potrzebna)<sup>578</sup>. Współstosowanie „interpretacyjne” polega na uwzględnieniu Konstytucji w procesie wykładni przepisów ustawowych, ale także w tworzeniu norm prawnych, na które składają się elementy zarówno ustawy zwykłej, jak i Konstytucji<sup>579</sup>. Wyodrębnić można również współstosowanie „legitymizacyjne”, bliskie interpretacyjnemu, w przypadku którego Konstytucja wzmacniać ma sformułowane już argumenty sądu<sup>580</sup>. Współstosowanie „modyfikacyjne” występuje w sytuacji konfliktu norm prawnych, wynikających z Konstytucji oraz ustaw zwykłych, które rozstrzygane są w toku stosowania prawa przez nadanie normie ustawowej takiego znaczenia, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją. Zakłada ono zmianę, tj. dostosowanie normy ustawowej do wymogów wynikających z ustawy zasadniczej oraz derogację z systemu prawa normy ustawowej, której nie da się pogodzić z ustawą zasadniczą.

Zasygnalizować należy, że przeprowadzony podział sposobów stosowania ustawy zasadniczej Piotr Tuleja łączy z hierarchicznością systemu prawa w Polsce. Pozwala ona wskazać na dwa dalsze aspekty stosowania Konstytucji – derogację i obowiązywanie<sup>581</sup>. W zakresie derogacji Konstytucja stanowi podstawę oceny zgodności innych aktów prawnych z jej normami. W przedmiocie obowiązywania Konstytucja może być wykorzystywana w procesie stosowania prawa jako podstawa prawna rozstrzygnięcia (jedna z podstaw)<sup>582</sup>. Bezpośredniego stosowania Konstytucji nie można ograniczyć tylko do uczynienia Konstytucji postawą rozstrzygnięcia oraz współstosowanie przepisu Konstytucji oraz ustaw zwykłych. Za przejaw realizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji uznać należy także stosowanie wyroków Trybunału

---

<sup>578</sup> Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2010 roku, sygn. II UK 168/09, LEX 583810; wyrok SN z dnia 24 listopada 2004 roku, sygn. I UK 3/04, LEX 146568; wyrok SN z dnia 24 stycznia 2001 roku, sygn. II CKN 28/01, LEX 483289.

<sup>579</sup> Postanowienie SN z dnia 14 września 2004 roku, sygn. III CK 566/03, LEX 176104; postanowienie SN z dnia 3 listopada 2000 roku, sygn. IV CKN 169/00, LEX 52476; postanowienie SN z dnia 3 lutego 2000 roku, sygn. III RN 195/99, LEX 44335; postanowienie SN z dnia 13 maja 2008 roku, sygn. III KRS 2/08, LEX 491439.

<sup>580</sup> M. Derlatka, *Bezpośrednie...*, s. 195.

<sup>581</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP przez sądy [w:] Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa. Szczecin 1 października 2007 r.*, O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Szczecin 2008, s. 49.

<sup>582</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji...*, s. 70.

Konstytucyjnego jako podstawy orzeczenia oraz wspomniane już odstępianie od stosowania niezgodnego z ustawą i Konstytucją aktu podustawowego<sup>583</sup>.

### **Istota i znaczenie podległość sędziego Konstytucji**

Podległość sędziego Konstytucji, odmiennie niż podległość ustawie, ma charakter bezwzględny i absolutny, tj. nie doznaje żadnych wyjątków<sup>584</sup>. Wynika to ze wspomnianej pozycji Konstytucji w hierarchii źródeł prawa i jej najwyższej, szczególnej mocy prawnej. Sędzia pozostaje związany postanowieniami Konstytucji i nie ma kompetencji do badania jej zgodności z jakimikolwiek innymi źródłami prawa albo uzależnienia jej obowiązywania od innych systemów prawnych<sup>585</sup>. Jednocześnie, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, sędzia ma obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji w toku sprawowania przez siebie urzędu, zawsze, gdy sama Konstytucja jednoznacznie tego nie wyłącza i gdy jest to tylko możliwe, we wszystkich dopuszczalnych formach tego stosowania.

Ustanowienie podległości sędziego Konstytucji stanowi gwarancję możliwości merytorycznego orzekania przez sądy. Poszukując podstawy orzeczenia w zawisłej sprawie, sędzia może dojść do przekonania, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest regulacji, która mogłaby stanowić podstawę jego rozstrzygnięcia w konkretnym stanie faktycznym. Sytuacja tego rodzaju może zaktualizować się w przypadku niewykonania przez parlament delegacji ustawowej albo niepodjęcia inicjatywy ustawodawczej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wówczas sąd pozostaje uprawniony do orzekania bezpośrednio na podstawie ustawy zasadniczej<sup>586</sup>. Sąd musi bowiem dysponować instrumentami prawnymi, które umożliwią mu rozstrzygnięcie sprawy bez konieczności oczekiwania na reakcję ustawodawcy i bez narażania

---

<sup>583</sup> M. Wiącek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, ZNSA 2021, nr 1-2, s. 244; J. Trzeciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelných konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2011, nr 3, s. 30; P. Szustakiewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Warszawa 2022, s. 117-118.

<sup>584</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2021 roku, sygn. VII SA/Wa 1847/20, LEX 3156515.

<sup>585</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 11-12.

<sup>586</sup> Jako przykład takiej aktywności można wskazać orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące petycji składanych przez jednostki w sytuacji niewykonania przez ustawodawcę delegacji art. 63 Konstytucji. Ustawa regulująca tryb jej rozpatrywania została uchwalona dopiero dnia 11 lipca 2014 roku (Dz. U. z 2018 roku, poz. 870).

na naruszenie prawa jednostki do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie; zwłaszcza, gdy brak regulacji jest oczywisty albo gdy stanowi przejaw świadomego zaniechania ustawodawcy. Jednocześnie wobec podległości sędziemu Konstytucji podjęcie przez niego takiej aktywności nie ma charakteru prawotwórczego. Wydając takie rozstrzygnięcie sędzia w dalszym ciągu porusza się w ramach obowiązującego systemu prawnego i nie tworzy w zasadzie nowych norm prawnych. Stanowisko to znalazło aprobatę w orzecznictwie sądów administracyjnych, które konsekwentnie wskazują, że art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantuje sędziom nie tylko niezawisłość od innych władz publicznych, ale także przyznaje im prawo orzekania bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Możliwość stosowania ustawy zasadniczej w sytuacji braku regulacji ustawowej, wynikającej z „niewykonywania lub wysoce niestarannego wykonywania obowiązków przez władzę ustawodawczą” stanowi gwarancję, że w „demokratycznym państwie prawnym zostanie zastosowana zasada *ex iniuria non oritur ius*”<sup>587</sup>. W tym sensie uprawnienie to stanowi gwarancję możliwości sprawowania

---

<sup>587</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2006 roku, sygn. I SA/Po 2626/03, LEX 713303. Także: wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2007 roku, sygn. II FSK 851/06, LEX 291479. „Sądy administracyjne są powołane do ochrony m.in. słusznym prawa podatnika i konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Art. 178 ust. 1 Konstytucji gwarantuje sędziom niezawisłość przede wszystkim przez to, że podlegają oni tylko Konstytucji i ustawom, a art. 8 ust. 2 uprawnia sędziego do bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych. Dzięki temu sędzia administracyjny może w konkretnej sprawie, gdy władza ustawodawcza swych obowiązków nie wykonuje lub wykonuje je wysoce niestarannie, odstąpić od stosowania przepisu prawa daninowego sprzecznego z Konstytucją i bezpośrednio zastosować odpowiedni przepis konstytucyjny (...) gdy stanowione prawo podatkowe jest <<złe>>, ważne jest, by za ustawodawcę <<myślał i działał>> w interesie obywatela sędzia administracyjny, wykorzystując dany mu w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oręż w postaci orzeczenia sądowego. W demokratycznym państwie prawnym wszelkie organy władzy publicznej stanowią organiczną całość, opartą na współdziałaniu władz. Wszystkie też władze publiczne mają konstytucyjny obowiązek dbania o zachowanie przyrodzonej godności człowieka i jego podstawowych praw. Jednak sądy administracyjne mają szczególne konstytucyjne obowiązki, nie mogą bowiem <<chować głowy w piasek>> ani gdy stwierdzają, iż prawo podatkowe zastosowane w konkretnej sprawie jest <<złe>> (mają wówczas konstytucyjny obowiązek wydawania orzeczeń precedensowych *contra legem*), ani gdy występuje konflikt pomiędzy władzą skarbową a obywatelem i niedostatecznie uregulowana przez prawo finansowe pozostaje sfera owego konfliktu (sędzia administracyjny ma w takich sytuacjach konstytucyjny obowiązek wydawania orzeczeń precedensowych typu *praeter legem*). Należy wreszcie i wskazać na to, że takim symbolicznym wyrazem zmieniającego się paradygmatu koncepcji źródeł prawa w europejskich krajach o kulturze *civil law* jest od 100 lat treść art. 1 szwajcarskiego kodeksu cywilnego, który w razie luki w regulacjach prawnych na sędziego przerzuca obowiązki prawodawcy co do rozwiązania konkretnego sporu prawnego. W szczególności w ciągu ostatnich 40 lat konwergencja systemów *civil law* i *common law* stała się faktem, a w świetle tendencji zjednoczeniowych Europy i promującego tą ideę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości faktem wręcz nieuniknionym”. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Po 826/04, LEX 805588. Także: wyrok WSA w Poznaniu z dnia: 19 grudnia 2006 roku, sygn. I SA/Po 196/06, LEX 946438; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 maja 2012 roku, sygn. I SA/Rz 294/12, LEX 1295944; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Po 828/04, LEX 805590. Zob. J. Małecki, *Lex falsa lex non est?* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci profesora W. Łączkowskiego*, A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), Poznań 2003; A. Gomułowicz, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jako źródło prawa podatkowego* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, S. Pikulski (red.), Olsztyn 2004.

wymiaru sprawiedliwości przez sądy, niezależnie od działalności władzy ustawodawczej.

Rację ma Piotr Tuleja, że takie ujęcie stosowania Konstytucji nieuchronnie zakłada zmianę podejścia do pozycji ustawy jako aktu prawnego. Nie musi ona stanowić podstawy orzeczenia sądowego, a wydanie rozstrzygnięcia na podstawie Konstytucji nie stanowi odstępstwa czy odejścia od zasady hierarchiczności systemu prawa, lecz jej wzmocnienie. Sędzia w dalszym ciągu zobowiązany jest do podległości ustawie, która realizuje zasady konstytucyjne i została wydana w celu ich wykonania. Zostaje jednak zaangażowany w proces kontroli konstytucyjności prawa, poddając w drodze kontroli sądowej pod ocenę sposób realizacji przez ustawodawcę ciążącego na nim obowiązku stosowania Konstytucji. Sąd każdorazowo, wydając orzeczenie, uprawniony jest do budowania podstawy rozstrzygnięcia także w oparciu o Konstytucję, która stała się jednym ze źródeł prawa współtworzących proces orzeczniczy<sup>588</sup>. Sędzia nie może zostać sprowadzony do roli „ust ustawy”, bowiem „ustawa” nie utożsamia już całego istniejącego systemu prawa. Nadanie Konstytucji normatywnego charakteru każe uznać ustawę za podstawowe, ale nie jedyne narzędzie, wyznaczające sędziemu sposób i kierunek realizacji jego zadań<sup>589</sup>. Wymaga ona bowiem uzupełnienia<sup>590</sup>. Istotnie poszerza to katalog źródeł prawa, na podstawie których sędzia buduje normy prawne, stanowiące następnie podstawę orzeczenia. Ustawa staje się nie wyłączną postawą rozstrzygnięcia, ale punktem wyjścia dla sądu w poszukiwaniu sprawiedliwego orzeczenia<sup>591</sup>. Stawia to pod znakiem zapytania domniemanie zupełności i kompletności ustawy, leżące u podstaw pozytywistycznie rozumianej zasady związania sędziego ustawą. Kieruje także uwagę interpretatora na wynikający z art. 178 ust. 1 Konstytucji dualizm źródeł prawa, wiążący sędziego, który z jednej strony gwarantować ma pewność prawa i jego „demokratyczny” charakter (wynikający ze związania sędziego ustawą), jednocześnie poręczając zgodność wydanego w sprawie rozstrzygnięcia

---

<sup>588</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, K. Świerk-Bożek (red.), Kraków 2004, s. 219.

<sup>589</sup> C. Parelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*. Warszawa 1984, s. 213 [cyt. za:] S. Paweła, *Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankowicz (red.), Warszawa 1996, s. 146.

<sup>590</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 219.

<sup>591</sup> Tamże, s. 219.

z założeniami aksjologicznymi całego systemu prawa<sup>592</sup>. Poszukiwanie rozstrzygnięcia w przepisach Konstytucji wynika z niej samej, stanowi element jej realizacji i wyraz dążenia do zapewnienia jej należytej pozycji w systemie prawa. W tym sensie nie tworzy ryzyka rozchwiania systemu prawa i nie przekreśla pewności obrotu prawnego.

Podległość sędziemu Konstytucji oznacza także konieczność uwzględniania w procesie sprawowania urzędu (nie tylko orzekania) konstytucyjnego systemu wartości, norm wywodzonych z Konstytucji, a ponadto jej zasad, aksjologii oraz metaaksjologii<sup>593</sup>. Oznacza również konieczność poszukiwania aksjologicznego uzasadnienia prawa oraz właściwych sposobów jego realizacji<sup>594</sup>.

Konstytucja w całości kształcie swoich postanowień wyraża pewien obiektywny system wartości, który pragnie chronić i gwarantować, a który winien być urzeczywistniany w toku interpretacji i stosowania poszczególnych jej przepisów<sup>595</sup>. Obowiązek ten ciąży na wszystkich organach władzy publicznej<sup>596</sup>.

Ciekawe ujęcie tego problemu zaproponował Stanisław Dąbrowski, wskazując na konieczność wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji łącznie z art. 175 i 177 Konstytucji, powierzających sądom kognicję sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie zaś jedynie

---

<sup>592</sup> Tamże, s. 229.

<sup>593</sup> A. Gomułowicz, *Sędziowski aktywizm*, ZNSA 2019, z. 6, s. 13; Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 116; W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 235; B. Zdziennicki, *Rola zasad i wartości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), Warszawa 2013, s. 1158 i n. Szerzej: M. Piechowiak, *Na jaką niepozytywistyczną koncepcję prawa „otwiera się” Trybunał Konstytucyjny? O metaaksjologii Konstytucji* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 417 i n.; J. Mikołajewicz, *O słusnościowych granicach prawa*, RPEiS 2010, z. 3.

<sup>594</sup> „Traktowana jest jako: rezerwar przesłanek argumentacyjnych, katalog uporządkowanych w sposób hierarchiczny wartości, zbiór reguł i dyrektyw interpretacyjnych i kolizyjnych, źródło normatywnych przesłanek limitujących ingerencję władzy publicznej w sferę praw i wolności jednostki w związku ze stosowaniem *ius piuniendi*”. P. Kardas, *Prawo karne...*, s. 98.

<sup>595</sup> „Skoro bowiem z konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie”. Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. K 2/98, LEX 36396. Zob. P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 214.

<sup>596</sup> Uwaga ta dotyczy podległości Konstytucji sędziemu Trybunału Konstytucyjnego, ale ze względu na tożsamość regulacji odnosić ją można także do podległości Konstytucji sędziemu sądu powszechnego. K. Działocha, *Przepisy utrzymane w mocy, rozdział 4, art. 33a* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995, s. 48-49. Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 roku, sygn. U 5/86, LEX 29397. Nie zwalnia to sędziemu z obowiązku orzekania w granicach prawa i nie uzasadnia aspiracji do działalności prawotwórczej, od arbitralności w orzekaniu oraz od nihilizmu prawniczego. J. Trzeciński, *Prawotwórcza funkcja sądów* [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2012, s. 261.

formalne rozstrzyganie sporów<sup>597</sup>. Dąbrowski podkreśla, że sąd w poszukiwaniu sprawiedliwego rozstrzygnięcia pozostaje związany obowiązującym prawem. To związanie nie limituje jednak działalności sędziego, a wprowadza wyłącznie minimalne granice orzekania. Sędzia, orzekając na podstawie ustawy, nie jest ograniczony w poszukiwaniu odpowiedniej formuły swojego rozstrzygnięcia, budowania normy prawnej najwłaściwiej oddającej złożoność stanu faktycznego i najlepiej go sankcjonującej<sup>598</sup>. W ocenie Stanisława Dąbrowskiego sędzia pozostaje związany prawem w sensie formalnym, tj. *lex* w sytuacji stwierdzenia jego zgodności z prawem w sensie materialnym, tj. *ius*<sup>599</sup>. W sytuacji ustalenia sprzeczności *lex* z *ius*, stan związania sędziego nie aktualizuje się. Stwierdzenie takiej sprzeczności nakłada na sędziego obowiązek doprowadzenia do zgodności *lex* z *ius*, z wykorzystaniem instrumentów, którymi dysponuje. Wydanie rozstrzygnięcia „zgodnego z prawem” nie zawsze oznacza stosowanie prawa w sposób dosłowny, zgodnie z jego literalnym brzmieniem<sup>600</sup>. Zasada związania sędziego ustawą, nawet rozumiana w sposób wyłączający jego uprawnienie do odmowy zastosowania ustawy<sup>601</sup>, nie determinuje konkretnego sposobu zastosowania ustawy.

Sądowe stosowanie prawa stanowi przejaw władzy, którą sąd sprawuje nad adresatami norm prawnych i w zakresie sprawowania której musi cechować się pewną niezależnością. Swoboda ta obejmuje możliwość wyboru sposobu sprawowania władzy sądowniczej i obejmuje wszystkie etapy wydawania rozstrzygnięcia. Dotyczy zatem wyboru przepisu prawa, jego interpretacji, oceny zgromadzonego materiału dowodowego oraz wyboru konsekwencji prawnych za wypełnienie dyspozycji przepisu<sup>602</sup>. Wydanie orzeczenia w sprawie poprzedza nie tylko poszukiwanie przepisu prawa, mogącego stanowić jego podstawę, ale także zweryfikowanie faktu jego obowiązywania oraz ocenę jego zgodności z Konstytucją (cechowania się niewzruszonym domniemaniem konstytucyjności) oraz aktami prawnymi mającymi pierwszeństwo stosowania przed ustawą. Wymaga także rozważenia jego relacji

---

<sup>597</sup> S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja...*, s. 21.

<sup>598</sup> Tamże, s. 22.

<sup>599</sup> Tamże, s. 22. Także: A. Gomułowicz, *Sędziowski aktywizm*, ZNSA 2019, z. 6, s. 12.

<sup>600</sup> Tamże, s. 21.

<sup>601</sup> A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą...*, s. 251.

<sup>602</sup> B. Wojciechowski, *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 16.

z innymi przepisami prawnymi tej samej rangi, w tym zastosowanie ewentualnych reguł kolizyjnych. Obejmuje również zdekodowanie treści normy prawnej z przepisu (przepisów) przez dokonanie właściwej wykładni (właściwych wykładni). W przypadku przewidywania przez regulację swoistego „luzu decyzyjnego”, sędzia uprawniony jest do przeprowadzenia tego samego rozumowania w odniesieniu do wartości i zasad danej dziedziny prawa, do wyboru jednej z nich i przyznania jej preferencji<sup>603</sup>, względnie ważenia tych wartości. Sędzia, będąc podległy obowiązującemu prawu, ale jednocześnie poszukujący we własnym sumieniu sprawiedliwego rozstrzygnięcia („wewnętrzny kompas niezawisłości”), musi być uprawniony do dokonywania oceny norm prawnych, które mają być stosowane<sup>604</sup>.

### **Podległość sędziemu ustawom. Zasada suwerenności narodu**

Rozważania w przedmiocie podległości sędziemu ustawom w sprawowaniu urzędu poprzedzić należy wskazaniem na szczególną pozycję ustawy w systemie źródeł prawa, która pełni w nim rolę (co przypomnieć należy) zupełnie podstawową. Konstytucja przewiduje jedną kategorię ustaw i wszystkim aktom prawnym tej rangi przyznaje tą samą moc prawną i jednakowe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Rozróżnia jedynie tryby ustawodawcze, w których poszczególne ustawy, ze względu na swój zakres przedmiotowy, są uchwalane<sup>605</sup>.

Konstytucja nie definiuje pojęcia „ustawy”, słusznie uznając, że ma ono charakter zastany<sup>606</sup>. Nie określa także jej charakterystyki prawnej, jak czyni to w stosunku do innych aktów normatywnych<sup>607</sup>. Dotychczasowa tradycja ustrojowa umożliwia określenie „ustawy” jako aktu normatywnego, należącego do systemu prawa powszechnie obowiązującego, o nieograniczonym zakresie przedmiotowym

---

<sup>603</sup> S. Paweła, *Zasada niezawisłości sędziowskiej...*, s. 146-147.

<sup>604</sup> Tamże, s. 147.

<sup>605</sup> P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 87 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023, s. 308.

<sup>606</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2005, s. 46. Szerzej: L. Garlicki, B. Szepietowska, *Ustawa w projektach Konstytucji RP* [w:] *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, K. Działocha, A. Preisner (red.), „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 1995, nr 1745.

<sup>607</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie...*, s. 46.

i podmiotowym, zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym<sup>608</sup>. Ustawa przyjmowana jest przez parlament w specjalnej procedurze ustawodawczej, która ma charakter wieloetapowy i której najważniejsze elementy zostały określone bezpośrednio w Konstytucji (w art. 118-123)<sup>609</sup>. W hierarchii źródeł prawa ustawa ma moc niższą od Konstytucji, umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a także aktów normatywnych, wydawanych przez organizacje międzynarodowe, którym Rzeczypospolita Polska przekazała kompetencje w niektórych sprawach i które stosowane są bezpośrednio<sup>610</sup>. Ustawa pozostaje aktem prawnym hierarchicznie wyższym od umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane bez zgody wyrażonej w ustawie, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego.

Jednym z przymiotów ustawy, związanych z jej charakterem jako podstawowego aktu prawnego, jest jej zakres przedmiotowy. Ustawa określa organizację i sposób funkcjonowania organów władzy publicznej, sferę praw, wolności i obowiązków jednostek oraz politykę państwa. Ma nieograniczony zakres przedmiotowy i może regulować każdą materię, o ile ta nadaje się do określenia w drodze ustawy, tj. wymaga pojęcia aktu o charakterze ogólnym, który ustanawia generalne normy prawne dla nieograniczonego katalogu adresatów<sup>611</sup>. Jednocześnie ustawa powinna w sposób całościowy regulować zakres spraw, których dotyczy<sup>612</sup>. Konstytucja ustanawia granice dla treści ustawodawstwa, wynikające z zasady nadrzędności, nie zawężając jednocześnie jego zakresu przedmiotowego<sup>613</sup>.

Ustrojodawca nierzadko formułuje w ustawie zasadniczej delegacje dla ustawodawcy, wprost nakładając na niego obowiązek uchwalenia ustawy. Nie zmienia to jednak charakteru ustawy jako aktu samoistnego. Dla jej uchwalenia nie jest

---

<sup>608</sup> Pewnego rodzaju wyjątkiem jest ustawa budżetowa, która zawiera także normy o charakterze indywidualnym i konkretnym. Zob. P. Tuleja [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2008, s. 57.

<sup>609</sup> Szerzej: wyrok TK z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, LEX 182500.

<sup>610</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. II, Warszawa 2001, s. 7 i n.

<sup>611</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie...*, s. 55.

<sup>612</sup> § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 roku, poz. 283), tj. ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do § 2 [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 roku*, Warszawa 2012, s. 28.

<sup>613</sup> L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie...*, s. 55.



konieczne istnienie upoważnienia w Konstytucji. Czyni to bezprzedmiotowymi pytania o konieczność uregulowania danego zagadnienia w akcie rangi ustawowej; uznaje się bowiem, że taka konieczność istnieje zawsze<sup>614</sup>. Wskazać można nawet, że ustrojodawca ustanowił domniemanie unormowania danego zagadnienia w akcie rangi ustawowej przez wyłączenie określonych zagadnień do uregulowania innym organom władzy publicznej<sup>615</sup>. Rozważenia wymaga zatem jedynie zakres tej regulacji, jej szczegółowość oraz możliwość przekazania do doprecyzowania w drodze rozporządzenia określonego zagadnienia innemu organowi władzy publicznej. To zależy jednak przede wszystkim od dziedziny prawa stanowiącej przedmiot regulacji<sup>616</sup>.

Kwestię tę oceniać należy z uwzględnieniem zasady wyłączności ustawy, z której wyróżnić należy dwa aspekty<sup>617</sup>. Pierwszy z nich zakłada, że ustawa jako akt „ustanowiony przez przedstawicielską reprezentację narodu i mającą demokratyczną legitymację”, stanowić może wyłączną podstawę wprowadzenia pewnych regulacji do systemu prawa<sup>618</sup>. Dotyczy to w szczególności ograniczenia praw i wolności jednostki<sup>619</sup>, kwestii związanych z ustrojem państwa, a także zagadnień dotyczących zasad tworzenia prawa<sup>620</sup>. W drugim aspekcie zasada wyłączności ustawy wyraża przekonanie ustrojodawcy o istnieniu pewnych materii, które muszą być uregulowane w ustawie zwykłej albo na podstawie jej szczegółowego i wyraźnego upoważnienia<sup>621</sup>.

---

<sup>614</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 roku, sygn. K 28/98, LEX 39228.

<sup>615</sup> Realizując przez to zasadę autonomii regulaminowej izb parlamentu, tj. Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Szerzej: Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 roku, sygn. K 34/15, LEX 1937295. Wpływ na zakres przedmiotowy ma także działalność prawodawcy europejskiego, która stanowi część krajowego porządku prawnego. Zob. A. Bałaban, *Konstytucyjny system źródeł prawa po 15 latach obowiązywania (tezy)* [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej w 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, A. Bałaban, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Szczecin 2013, s. 11. Szerzej: G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019; E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 2.

<sup>616</sup> Szerzej: wyrok TK z dnia 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97, LEX 31970; wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 roku, sygn. P 29/10, LEX 1027530; wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 roku, sygn. K 33/01, LEX 54904; wyrok TK z dnia 9 września 2004 roku, sygn. K 2/03, LEX 122368.

<sup>617</sup> K. Składowski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2012, s. 42.

<sup>618</sup> K. Doktor-Bindas, J. Podkowiak, *Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw a pozakonstytucyjne akty normatywne* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), Warszawa 2015, s. 289.

<sup>619</sup> Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 roku, sygn. K 36/06, LEX 319453; wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 roku, sygn. P 33/05, LEX 198679.

<sup>620</sup> A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 27-30.

<sup>621</sup> K. Doktor-Bindas, J. Podkowiak, *Ograniczenia...*, s. 295.

Zasada wyłączności ustawy ma charakter absolutny<sup>622</sup>. W systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może funkcjonować żadna regulacja rangi podustawowej, która nie służyłaby wykonaniu ustawy i nie miała w niej bezpośredniego oparcia<sup>623</sup>.

Obie te zasady łącznie, tj. wyłączności ustawy i jej nieograniczonego zakresu przedmiotowego determinują aktualnie obowiązujący w Polsce model tworzenia prawa, oparty na zasadzie prymatu ustawy<sup>624</sup>. Uzasadniają także jej rolę w systemie prawa jako podstawowego środka urzeczywistniania norm konstytucyjnych, które mimo swojej najwyższej mocy prawnej i obowiązku ich bezpośredniego stosowania nierzadko wymagają doprecyzowania, uszczegółowienia oraz ustanowienia proceduralnych czy instytucjonalnych ram ich wykonywania. Stanowi to podstawę do formułowania przekonania o istnieniu pozytywnego obowiązku ustawodawcy zwykłego stanowienia ustaw w celu wykonania dyspozycji Konstytucji i zagwarantowania jej pełnej skuteczności<sup>625</sup>. Ustawa zwykła, mimo swojego oczywistego podporządkowania ustawie zasadniczej, jest konieczną i podstawową formą działalności legislacyjnej państwa, przez które podejmuje ono swoje decyzje.

Dodatkowo w bezpośrednim związku ustawy ze statusem jednostki, mającym swoje źródło w art. 31 ust. 3 Konstytucji, Piotr Tuleja upatruje uzasadnienia braku kompetencji sądu odmowy zastosowania ustawy i wydania orzeczenia bezpośrednio na podstawie Konstytucji. W jego ocenie prowadziłyby to do sytuacji, w której rozstrzygnięcie sądowe zapadałoby w oparciu o zasady konstytucyjne, a przez to ograniczenie praw i wolności jednostki dokonane byłoby jedynie na podstawie

---

<sup>622</sup> „Rozważania dotyczące relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymagają zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze wolności i praw konstytucyjnych. Na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. doszło do podniesienia wymagań w tym zakresie. Wyłączność ustawy nabrała bowiem absolutnego charakteru w tym sensie, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii”. Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 roku, sygn. U 9/13, LEX 1460991. Także: wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 roku, sygn. K 28/98, LEX 39228.

<sup>623</sup> M. Zubik, *Ustawa a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2, s. 13. Zob. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. K 25/99, LEX 41212.

<sup>624</sup> M. Żabicka-Kłopotek, *Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa. Uwagi po 15 latach obowiązywania [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, M. Zubik (red.), Warszawa 2012, s. 96-87.

<sup>625</sup> P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 87 Konstytucji...*, s. 309.

orzeczenia sądu. Taką sytuację wyłącza zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednoznacznie przesądzając, że jedyną postawą ograniczenia praw jednostki może być ustawa<sup>626</sup>.

Właściwego znaczenia zasady podległości sędziego ustawie poszukiwać należy w pozycji ustawy w hierarchii źródeł prawa i jej ustrojowo określonych cechach szczególnych. W dalszej kolejności wynika ona także z pozycji ustrojowoprawnej organu ją uchwalającego, faktu wyłaniania go w wyborach powszechnych – bezpośrednio przez suwerena<sup>627</sup> oraz w zasadzie suwerenności narodu, która tradycyjnie łączy ustawę z „wolą powszechną”, aktem suwerenności narodu<sup>628</sup>. Nakazuje to podjęcie chociażby pobieżnych rozważań w przedmiocie znaczenia prawnego art. 4 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje dwie podstawowe formy sprawowania władzy zwierzchniej przez naród i jednoznacznie wskazuje na możliwość wykonywania jej przez wybranych („swoich”) przedstawicieli albo bezpośrednio. Ustrojodawca ustanawia zasadę demokracji bezpośredniej oraz przedstawicielstwa, a także przypisuje obu im walor zasad konstytucyjnych<sup>629</sup>.

W doktrynie prawa konstytucyjnego prowadzona jest dyskusja dotycząca relacji między tymi zasadami, możliwości zakwalifikowania ich jako równorzędnych form sprawowania władzy, względnie przyznania którejś z nich pierwszeństwa<sup>630</sup>. Przedmiotem rozważań pozostaje także relacja przedstawicieli z ustanawiającym

---

<sup>626</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 231.

<sup>627</sup> P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 87 Konstytucji...*, s. 308

<sup>628</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym (Legislacyjne aspekty powstania art. 91 Konstytucji RP)* [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), Warszawa 2003, s. 353-356.

<sup>629</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 4...*, s. 221.

<sup>630</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782. Szerzej: J. Kuciński, *Zasada łączenia przedstawicielskich i bezpośrednich form sprawowania władzy przez naród* [w:] *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, J. Kuciński, W. J. Wołpiuk (red.), Warszawa 2012.

go narodem, wyrażająca się w koncepcji mandatu przedstawicielskiego<sup>631</sup>. Niezależnie od powyższego zgodnie przypisuje się instytucjom demokracji przedstawicielskiej wyjątkową pozycję w ustawie zasadniczej. Wynika ona z systematyki Konstytucji, ale także ze szczególnych kompetencji powierzonych Sejmowi i Senatowi, w tym z przyznania im w zasadzie wyłącznej kompetencji prawodawczej oraz określenia ich powiązań z innymi organami władzy publicznej<sup>632</sup>, tj. przekazanych kompetencjach kontrolnych i nadzorczych<sup>633</sup>.

Artykuł 4 Konstytucji, posługujący się pojęciem „sprawowanie władzy przez”, wiąże działalność organów przedstawicielskich z kategorią „narodu” oraz określa naród jako dysponenta władzy zwierzchniej<sup>634</sup>. Ma to bezpośredni wpływ na ocenę pozycji ustrojowoprawnej parlamentu, którego funkcjonowanie, w świetle art. 4 Konstytucji, stanowi jeden z podstawowych sposobów sprawowania władzy przez naród, także jeden z instrumentów jego władzy. Uważna analiza cytowanej normy prawnej uzasadnia przekonanie, że władza zwierzchnia nie tylko „pochodzi” od narodu, ale też do narodu „należy”. Oznacza to, że naród pozostaje uprawniony do sprawowania władzy, którą dysponuje, w każdym jej aspekcie, a funkcjonowanie instytucji demokracji przedstawicielskiej nie przekreśla możliwości realizacji przez naród form demokracji

---

<sup>631</sup> Szerzej: K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006, s. 63 i n.; K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009; K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001; M. Granat, *O istocie mandatu przedstawicielskiego* [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, M. Kruk (red.), Warszawa 2013; M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4; W. Kraluk, *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym* [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pullo*, A. Szmyt (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze 2014, t. XXXI; G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, PiP 1998, z. 3; B. Banaszak, M. Jabłoński, *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1; M. Pisz, *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3; M. Granat, *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego* [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, M. Kruk (red.), Warszawa 1993; M. Kudej, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997; J. Zaleśny, *Posel a partia polityczna* [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, M. Kruk (red.), Warszawa 2013; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, PiP 1997, z. 9; J. Zaleśny, *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 15; J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

<sup>632</sup> A. Łabno, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a reprezentacja interesów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 103.

<sup>633</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 4...*, s. 222.

<sup>634</sup> Szerzej: M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998. Także: J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Konstytucja a suweren*, PiP 2019, z. 6, s. 10.

bezpośredniej<sup>635</sup>, także w tym samym zakresie (co do tej samej materii). Naród jako podmiot władzy ma swój odrębny i samodzielny byt względem parlamentu. Parlamentu nie można utożsamiać zatem ani z władzą zwierzchnią, ani z podmiotem, który tą władzą dysponuje<sup>636</sup>. Parlament podejmuje decyzje w imieniu suwerena<sup>637</sup> oraz w jego interesie<sup>638</sup>.

Argumenty dotyczące zasady suwerenności narodu oraz szczególnej relacji parlamentu, a także wybierającego go narodu pozostają przydatne dla uzasadnienia szczególnego charakteru prawnych aktów uchwalanych przez parlament. Ze względu na udział w procedurze ich przyjęcia parlamentu właśnie, a przez to „samego narodu”, cechują się szczególną legitymacją<sup>639</sup>. Doprowadziły one do sformułowania słynnej tezy o ustawie jako wyrazie woli powszechnej (woli narodu – woli suwerena)<sup>640</sup>, a także o cechowaniu się przymiotem suwerenności przez samą ustawę (uchwaloną przez jedyny podmiot reprezentujący wolę powszechną)<sup>641</sup>.

Aktualne rozumienie definicji „przedstawicielstwa” każe definiować je jako mające prawne umocowanie wykonywanie władzy państwowej w imieniu narodu przez konstytucyjnie określone organy państwa<sup>642</sup>, obwarowane obowiązkiem zapewnienia właściwej kontroli narodu nad tymi organami. Wszystkie te argumenty niewątpliwie uwzględnić należy w toku stosowania prawa. Jak wskazuje Ewa Popławska „wola

---

<sup>635</sup> A. Szmyt, *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX, s. 303.

<sup>636</sup> K. Działocha, *Komentarz do art. 4...*, s. 223.

<sup>637</sup> A. Szmyt, *Normatywny wyraz...*, s. 302. Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 roku, sygn. K 13/99, LEX 39227.

<sup>638</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 roku, sygn. K 24/04, LEX 143518.

<sup>639</sup> Szerzej w przedmiocie filozoficznego ujęcia tego zagadnienia: J. Grygieńć, *Wola powszechna w filozofii politycznej*, Toruń 2012; M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994; A. Sylwestrzak, *Zasada suwerenności i kontroli w III RP na tle Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI; J. Szymanek, *Współczesne rozumienie problemu reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, RPEiS 2005, z. 2; Ł. Buczkowski, *Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53; D. Minich, *Konstytucjonalizm a rozumienie prawa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (2); A. Kos, *Idea zwierzchnictwa narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16; M. Wojtacki, *Zasada zwierzchnictwa narodowego w polskiej myśli polityczno-prawnej w dobie prac nad Konstytucją marcową*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2021, nr 1.

<sup>640</sup> J. Szymanek, *Reprezentacja polityczna w ujęciu doktryny francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 139.

<sup>641</sup> M. Augustyniak, *Realizacja volonté générale w systemie demokracji przedstawicielskiej – perspektywa rozważań Raymonda Carré de Malberga*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 333-335. Szerzej: B. Szlachta, *Suwerenność – kategoria mająca dwa antyczne źródła?* [w:] *Suwerenność wybrane aspekty*, A. Krzynówek-Arndt, B. Szlachta (red.), Kraków 2016.

<sup>642</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 4 Konstytucji...*, s. 49.

wyrażona przez organ przedstawicielski (ustawodawcę) w formie aktów prawnych” wymaga pewnej szczególnej interpretacji, w tym uwzględniania faktu ich obowiązywania w systemie prawa jako „aktu woli narodu-ustrojodawcy” oraz odnoszenie ich do tekstu Konstytucji<sup>643</sup>.

Co kluczowe z punktu widzenia prowadzonych rozważań, w nowszej doktrynie prawa konstytucyjnego obserwuje się odejście od legitymowania tworzonych przez parlament prawa zasadą suwerenności narodu oraz zasadą przedstawicielstwa. Cześć zagadnienie to rozważane jest w kontekście konieczności samoograniczenia się suwerena, granic podejmowanych przez niego (w jego imieniu) aktywności prawodawczej, a także konieczności uwzględniania w toku stosowania prawa nie „woli powszechnej narodu”, ale praw jednostki i aksjologii ustawy zasadniczej i zasad z niej wynikających<sup>644</sup>. Podkreśla się, że ustawodawca pozostaje podporządkowany zasadom praworządności i konstytucjonalizmu<sup>645</sup>. Przyjmowane przepisy prawa powinny mieć swoje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych<sup>646</sup>.

Prowadzone w ten sposób rozważania uzasadniają w ocenie Piotra Tulei konieczność odejścia od klasycznej teorii przedstawicielstwa, która zakładała „automatyzm” utożsamiania woli narodu oraz parlamentu, polegające na prostym przeniesieniu woli narodu na wolę wyrażaną przez jego reprezentantów. Ograniczenie tej fikcji prawnej przybrało postać przekonania, że za „wolę narodu” uznać można te działania parlamentu, które są zgodne z Konstytucją. Pozwoliło to oddzielić wolę parlamentu od woli suwerena<sup>647</sup>. Zmieniło także sposób rozumienia zasady podległości

---

<sup>643</sup> E. Popławska, *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 128.

<sup>644</sup> A. Rakowska-Trela, *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2017, s. 104.

<sup>645</sup> P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 87 Konstytucji...*, s. 308.

<sup>646</sup> A. Gomułowicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17*, OSP 2020, nr 11, s. 119. Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 roku, sygn. I OSK 2876/19, LEX 3082779; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 roku, sygn. II OSK 3837/19, LEX 3027013; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 roku, sygn. II OSK 3837/19, LEX 3027013; wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. I OSK 2034/20, LEX 3397471; wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 roku, sygn. II OSK 2433/15, LEX 2334158. A. Chmielarz-Grochal, *Działanie w celu poddania eksterminacji dziecka pochodzenia żydowskiego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 2433/15*, PiP 2020, z. 11, s. 145-146. Zob. A. Chmielarz-Grochal, *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2.

<sup>647</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 176. Szerzej: M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa...*

sędziego ustawie i rangę samej ustawy w systemie prawa, którą aktualnie definiować należy jako „niewadliwy składnik systemu prawa, zgodny z konstytucją, odczytywany w zgodzie z tą ostatnią”)<sup>648</sup>. W istotny sposób wpływa to na zasadę prymatu ustawy, która jakkolwiek w dalszym ciągu stanowi podstawowy sposób regulacji sytuacji prawnej uczestników obrotu prawnego, tak aktualnie dla pełnienia tej roli musi spełniać konkretne wymagania. Obejmują one formalne i materialne kryteria ustawy, ale także jej zgodność z Konstytucją, która wyprzedza ją zarówno w hierarchii źródeł prawa, jak i ma względem niej pierwszeństwo w procesie jego stosowania.

Wszystko to każe uznać za konieczne wyznaczenie granicy, którą związany jest także ustawodawca oraz sam naród. Pozostaje ona związana z koniecznością ochrony praw mniejszości oraz praw jednostki<sup>649</sup>. Trafnie podkreśla się bowiem, że „wola powszechna” stanowi zwykle wolę większości i wcale nie musi mieć charakteru „powszechnego”. Oznacza to, że może prowadzić do naruszenia praw podmiotów, których woli nie wyraża. Wynika to ze zmiany charakteru współczesnego społeczeństwa, wyodrębnienia z niego coraz bardziej zróżnicowanych grup, cechujących się nierzadko nie tylko sprzecznymi, ale też zmiennymi i złożonymi interesami. Trudniej przez to mówić nie tylko o woli powszechnej, a nawet o możliwości utworzenia trwałej, stałej większości<sup>650</sup>. Tworzy to zagrożenie naruszenia praw mniejszości, która nie znajduje swojej reprezentacji w parlamencie i której interesy nie są (w ogóle) reprezentowane<sup>651</sup>. Uzasadnia to wspomnianą konieczność samoograniczenia się suwerena. Wpływa także na rozumienie zasady przedstawicielstwa i pozwala przypisać doniosłe znaczenie prawne właściwej procedurze podejmowania decyzji aniżeli wyrażaniu woli powszechnej. Z jednej strony zasada parlamentaryzmu w dalszym ciągu pozostaje związana z wolą większości, w oparciu o którą decyzje podejmuje parlament, z drugiej daje rękojmię podejmowania działań dotyczących praw i wolności jednostek w jawnej procedurze, polegającej na osiągnięciu kompromisu, poprzedzonego przeprowadzeniem publicznej debaty. Wiąże przez to uchwalane prawo z obowiązującymi w tym procesie regułami

---

<sup>648</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów...*, s. 392.

<sup>649</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 177-178.

<sup>650</sup> Tamże, s. 175.

<sup>651</sup> Tamże, s. 175. Także P. Uziębło, *Komentarz do Konstytucji RP, art. 4, 125*, Warszawa 2021, s. 85.

o charakterze proceduralnym, dotyczącymi sposobu stanowienia prawa, ale także regułami materialnymi, obejmującymi podstawowe zasady konstytucyjne, od zasady godności człowieka po zasadę nadrzędności ustawy zasadniczej włącznie<sup>652</sup>.

Wszystko to, zdaniem Piotra Tulei, wskazuje na zmianę roli ustawy w systemie źródeł prawa, którą wiązać należy z przypisaniem właściwego znaczenia Konstytucji oraz zawartych w niej zasad ustrojowych, w tym praw podstawowych. Niewątpliwie w dalszym ciągu ustawa jest podstawową formą wyrażania woli politycznej, a przypisanie jej szczególnego statusu wynika z zasady suwerenności narodu, przedstawicielstwa, demokracji i podziału władzy. Wszystkie one łącznie uzasadniają jednak w tym samym stopniu ograniczenie kompetencji prawodawczych parlamentu<sup>653</sup>. Przekonanie to stanowi jednocześnie źródło legitymacji sędziów do oceny zgodności z Konstytucją poszczególnych elementów systemu prawa. Sędzia pozostaje związany ustawą, jednak zakres i sposób tego związania w poszczególnych sytuacjach (w tym okolicznościach procesowych) może pozostawać różny. Zależy bezpośrednio od relacji ustawy z Konstytucją. Ustawy niezgodnej z Konstytucją nie należy uznać za realizującej wolę narodu<sup>654</sup>. Może także kształtować się odmiennie w zależności od aspektu sprawowania przez sędziego urzędu (w zakresie orzekania, wypełnienia przez sędziego innych powierzonych mu w drodze ustawy zadań i funkcji, gdy dotyczy bezpośrednio sytuacji ustrojowoprawnej sędziego, w tym jest reakcją na sprawowanie względem niego instytucji nadzoru administracyjnego). Ustawa określa istotne elementy sprawowania przez sędziego urzędu, jednak stopień, w jakim rozstrzygnięcie sądu opiera się na ustawie w danym stanie faktycznym zależy może od wielu czynników<sup>655</sup>.

---

<sup>652</sup> Zob. Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 roku, sygn. U 1/86, LEX 29398; orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 roku, sygn. U 6/92, LEX 25343.

<sup>653</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 175.

<sup>654</sup> K. Szczucki, *Wykładnia...*, s. 280. „Materialnym jądrem zasady konstytucjonalizmu jest wymóg zgodności ustaw uchwalanych przez parlament z wszystkimi relewantnymi merytorycznie normami konstytucyjnymi. Proceduralnym refleksem tego wymagania jest sądowa kontrola konstytucyjności ustaw”. L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, z. 9, s. 5.

<sup>655</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 215.



## Domniemanie konstytucyjności jako konsekwencja podległości sędziego ustawom

Przekonanie o szczególnej pozycji ustawy w systemie źródeł prawa ma doniosłe znaczenie dla praktyki jego stosowania<sup>656</sup>. Sąd w sprawowaniu urzędu zobowiązany jest uwzględnić zarówno postanowienia Konstytucji, jak i ustaw, które ją wykonują<sup>657</sup>. Ze względu na konieczność zapewnienia zgodności obowiązującego prawa z ustawą zasadniczą oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, podległość sędziego ustawie nie ma charakteru absolutnego. Sędzia ma prawo, ale też obowiązek zbadania czy przepisy ustawy, którą zamierza zastosować, pozostają w zgodzie z aktami normatywnymi wyższego rzędu<sup>658</sup>. Wszystko to każe przypisać kluczową rolę domniemaniu konstytucyjności prawa.

Domniemanie konstytucyjności stanowi podstawę polskiego systemu kontroli konstytucyjności prawa<sup>659</sup>. Jest silnie związane z zasadą nadrzędności Konstytucji oraz jej miejscem w systemie źródeł prawa<sup>660</sup>. Wyznacza sposób działania Trybunału Konstytucyjnego<sup>661</sup>, reguluje ciężar dowodu w prowadzonym przez niego postępowaniu oraz determinuje obowiązki jego uczestników<sup>662</sup>. W tym sensie definiuje także sam cel kontroli konstytucyjności prawa, który sprowadzić można do potwierdzenia albo zakwestionowania obowiązującego domniemania zgodności przepisów prawa

---

<sup>656</sup> Zob. C. Węgliński, *Teoria loi-écran i bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy we Francji*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2018, nr 2.

<sup>657</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 229-230.

<sup>658</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 12.

<sup>659</sup> M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 4, s. 47.

<sup>660</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 219; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 550.

<sup>661</sup> S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 21; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 219 i n.; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 332 i n. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 71 i n.

<sup>662</sup> P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 57, 66-68. Podobnie: A. Kabat, S. Paweła, *Zasady postępowania i formy orzekania Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10, s. 6; A. Szmyt, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 2, s. 29-30; F. Siemiński, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 1985, nr 4, s. 107-108; K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 1, s. 22; M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017, s. 79.

z Konstytucją<sup>663</sup>. Stanowi ponadto dyrektywę interpretacyjną aktów normatywnych i musi być uwzględniane przez wszystkich uczestników obrotu prawnego. Wyraża również pewne założenie systemu prawa<sup>664</sup>, który oparty jest na primacie ustawy zasadniczej.

Domniemanie konstytucyjności prawa nie zostało ustanowione w Konstytucji wprost. Wyprowadza się je z założenia zgodności obowiązującego prawa z Konstytucją oraz racjonalności działań ustawodawcy<sup>665</sup>, poszukując jednocześnie bezpośrednich jego źródeł w art. 2 Konstytucji, tj. klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonej z niej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa oraz stanowionego przez niego prawa<sup>666</sup>. Stanowią one podstawę zasad ustrojowych oraz określają relacje organów władzy publicznej w stosunku do jednostki, ogniskując je wokół wspomnianej zasady racjonalności<sup>667</sup>, ale też pewności prawa<sup>668</sup>, zupełności systemu prawa<sup>669</sup> oraz szerzej, legalizmu<sup>670</sup>, suwerenności narodu, trójpodziału władzy, podległości sędziego Konstytucji i ustawom<sup>671</sup>.

Domniemanie konstytucyjności wiązać należy z wyłącznością kompetencyjną Trybunału Konstytucyjnego, który jako jedyny uprawniony jest do badania hierarchicznej zgodności aktów prawnych z ustawą zasadniczą. W tym sensie „domniemanie konstytucyjności” opisać można, za Sławomirą Wronkowską-

---

<sup>663</sup> A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 6. Także: S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 21; K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji...*, s. 21-22; M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r. (K 47/15)*, PS 2016, z. 10, s. 21.

<sup>664</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 66.

<sup>665</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. P 2/98, LEX 36155; wyrok TK z dnia 7 grudnia 1999 roku, sygn. K 6/99, LEX 39232; wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. SK 20/04, LEX 181613. Domniemanie racjonalności prawodawcy obejmuje przekonanie o szanowaniu przez niego nakazu „zasady systematyzacji pionowej systemu prawnego” i świadomości „wyższej mocy prawnej konstytucji niż ustawy) stanowią faktyczny obraz konstytucyjności państwa”. M. Korycka-Zirk, K. Krycka, *Due process of law – perspektywa filozoficznoprawna*, PiP 2023, z. 4, s. 81.

<sup>666</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 roku, sygn. K 43/01, LEX 57105; wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 roku, sygn. K 40/05, LEX 198677.

<sup>667</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 roku, sygn. K 43/01, LEX 57105; wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 roku, sygn. K 45/02, LEX 107448; wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 roku, sygn. P 9/05, LEX 189584; wyrok TK z dnia 12 czerwca 2008 roku, sygn. K 50/05, LEX 387889; wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. K 54/07, LEX 501345; wyrok TK z dnia 6 września 2005 roku, sygn. K 46/04, LEX 165320.

<sup>668</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782.

<sup>669</sup> Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 roku, sygn. U 17/97, LEX 32606.

<sup>670</sup> Wyrok TK z dnia 16 lutego 2010 roku, sygn. P 16/09, LEX 558683; postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2013 roku, sygn. SK 25/12, LEX 1412951.

<sup>671</sup> M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności...*, s. 81.

Jaśkiewicz, jako „metaregulę kolizyjną”, która wyłącza możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego przez sądy i w konsekwencji odmowy jego zastosowania na tej podstawie<sup>672</sup>. Do czasu przesądzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu prawa w specjalnej, przewidzianej do tego procedurze, organy stosujące prawo pozostają nieuprawnione do stosowania „reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori* w jej radykalnym wydaniu, tj. skutkującej odmową zastosowania przepisu sprzecznego z normą dekodowaną z aktu wyższego rzędu”<sup>673</sup>. W tym sensie domniemanie konstytucyjności stanowi granicę działań władzy sądowniczej, przyznając wyłączną kompetencję do orzekania w przedmiocie uchylecia normy prawnej niższego rzędu ze względu na jej sprzeczność z normą prawną wyższego rzędu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wynika to ze szczególnego rodzaju niezgodności (aktów prawnych niższego rzędu z Konstytucją) oraz istotnych społecznych i prawnych konsekwencji powstania takiej niezgodności, jej trwania i usunięcia, której nie można sprowadzić do rodzaju interpretacji<sup>674</sup>. Domniemanie konstytucyjności nie umożliwia rozwiązania wszystkich problemów zgodności obowiązującego prawa z Konstytucją. W pewnym sensie konieczność jego respektowania wyznacza granica wykładni prokonstytucyjnej. Nie stanowi ono adekwatnego narzędzia rozwiązania problemów wykraczających poza możliwości wykładni<sup>675</sup>. Wówczas zapewnienie zgodności z Konstytucją wymaga odmowy zastosowania przepisu ustawy albo jego derogacji z systemu prawnego, do której uprawniony jest wyłącznie Trybunał.

---

<sup>672</sup> S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 21. W teorii prawa dostrzega się specyficzny charakter domniemanie konstytucyjności, które w zasadzie nie jest domniemaniem prawnym. Szerzej: O. Bogucki, *Domniemanie prawne w świetle pojęcia czynności konwencjonalnej*, RPEiS 2000, nr 2; J. Nowacki, *Domniemanie prawne*, Katowice 1976, s. 25 i n.; Szerzej: T. Gizbert-Studnicki, *Znaczenie terminu <<domniemanie prawne>> w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS 1974, z. 1; J. Wróblewski, *Domniemanie w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, z. X; T. Gizbert-Studnicki, *Spór o domniemanie prawne*, PiP 1977, nr 11. Czasem kwalifikuje się je jako domniemanie prawnicze. Zob. A. Grabowski, *Sila argumentu interpretacyjnego z prawniczego domniemanie języka (znaczenia) potocznego*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2016, nr 3, s. 358.

<sup>673</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 45. Por. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 roku, sygn. V SA 615/00, LEX 268655.

<sup>674</sup> „Systemy prawne współczesnych państw nie przyjęły założenia, że każdy podmiot może, w toku wykładni, rozstrzygać niezgodność między normą kompetencji prawodawczej a normą, która powstała w rezultacie uczynienia użytku z tej kompetencji. Opierają się one na założeniu przeciwnym, nazywanym «domniemaniem» konstytucyjności czy legalności aktu normatywnego, w szczególności ustawy. Głosi ono, że do autorytatywnego ustalania niezgodności, o których mowa, wymagane jest specjalne upoważnienie”. S. Wronkowska, *W sprawie...*, s. 21.

<sup>675</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 56.

Domniemanie konstytucyjności prawa ustanawia dyrektywę wykładni przepisów prawa w zgodzie z Konstytucją<sup>676</sup>. Nakłada na jego interpretatorów obowiązek poszukiwania takiego znaczenia przepisów prawa, które pozostaje zgodne z Konstytucją, co pozwolić ma na rezygnację z orzekania o jego niekonstytucyjności oraz eliminacji z systemu prawa<sup>677</sup>. Oznacza on konieczność rozstrzygnięcia wszystkich istniejących wątpliwości (dających się rozstrzygnąć) na rzecz zgodności przepisu z ustawą zasadniczą oraz poszukiwania argumentów, przemawiających za taką zgodnością. Dodatkowo zawiera domniemanie, że wszystkie interpretacje danej regulacji, które można wywieść w toku wykładni, oraz wszystkie normy z niej wynikające, są w tym samym stopniu zgodne z Konstytucją<sup>678</sup>. Piotr Kardas i Maciej Gutowski mówią nawet o istnieniu domniemania, że „dana regulacja w całości lub też w każdym dającym się pomyśleć wariacie interpretacyjnym jest zgodna z Konstytucją”<sup>679</sup>. Obowiązek ten adresowany jest nie tylko do Trybunału Konstytucyjnego<sup>680</sup>, ale także do podmiotów stosujących prawo, które mogą konfrontować się z wątpliwościami co do zgodności przepisów prawa z Konstytucją. Powinny one dążyć do zapewnienia stanu ich zgodności z ustawą zasadniczą przy zachowaniu ich w systemie prawa (w takim znaczeniu, które nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą)<sup>681</sup>.

Domniemanie konstytucyjności nakłada ponadto obowiązek uwzględniania aksjologii ustawy zasadniczej, w tym poszukiwania możliwości jej realizacji przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w jego ramach. Powtórzyć należy,

---

<sup>676</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 69-70. Por. A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, S. Wronkowska (red.), Kraków 2005, s. 52. Zdaniem autorów domniemanie konstytucyjności nie stanowi wykładni, ale jest „dyrektywą preferencji nakazującej spośród możliwych znaczeń określonego tekstu wybrać to, które jest zgodne z konstytucyjnym systemem wartości”.

<sup>677</sup> Orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu ma zatem charakter *ultima ratio* i powinno być każdorazowo poprzedzone próbą dokonania wykładni tego przepisu w zgodzie z konstytucją.” M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 94-95. O związkach prawnych między „domniemaniem konstytucyjności” aktu normatywnego a zasadą wykładni prawa w zgodzie z konstytucją szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 166-167; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 219; L. Garlicki, *Komentarz do art. 188 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007, s. 16-17; P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia...*, s. 74.

<sup>678</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 54.

<sup>679</sup> Także, s. 54.

<sup>680</sup> M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego...*, s. 47.

<sup>681</sup> Tamże, s. 47 i n. Szerzej: K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 246 i n.

że bezpośrednio stosowanie Konstytucji polega przede wszystkim na „przeniesieniu aksjologii konstytucyjnej na płaszczyznę regulacji ustawowych w procesie wykładni prawa”<sup>682</sup>. Konstytucja pozwala zrekonstruować normy sankcjonowane, sankcjonujące i kompetencyjne<sup>683</sup>. Pozwala to na uzupełnienie norm zwykle stanowiących podstawę rozstrzygnięcia wartościami i zasadami konstytucyjnymi. Sądy są zarówno uprawnione, jak i zobowiązane do stosowania Konstytucji oraz harmonizowania aktów prawnych z ustawą zasadniczą, choć w celach tych posługują się odmiennymi rodzajowo środkami prawnymi (innymi niż Trybunał Konstytucyjny)<sup>684</sup>. Ze względu na specyfikę ich zadań obowiązek stosowania Konstytucji realizują one przez wywodzenie norm prawnych, wykorzystywanie wykładni prokonstytucyjnej oraz stosowanie właściwych reguł kolizyjnych. Ciągłe dostosowują normy prawne do wartości wyrażonych w Konstytucji oraz na bieżąco usuwają pojawiające się wątpliwości co do zgodności tych przepisów z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie w sposób niejednolity podchodził do zagadnienia domniemania konstytucyjności, odnosząc je zarówno do przepisów, aktów prawnych, ustaw, traktatów, rozporządzeń, prawa, norm prawnych oraz aktów normatywnych, jak i czynności faktycznych i prawnych podejmowanych przez organy władzy publicznej<sup>685</sup>. W jego judykaturze brak jest również zgody co do czasu obowiązywania domniemania konstytucyjności. Mniejsze wątpliwości budzi kwestia nabycia przez akt prawny domniemania konstytucyjności, choć i w tym zakresie stanowisko TK przeszło pewną ewolucję. Pierwotnie Trybunał łączył je z momentem ogłoszenia aktu w dzienniku ustaw (jego wejścia w życie)<sup>686</sup>. Przyjęcie takiego poglądu wiązało się jednak z istotnymi problemami natury praktycznej.

---

<sup>682</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola...*, s. 19 i n. Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 327 i n. O przenikaniu aksjologii konstytucyjnej do systemu prawa oraz procesie „promieniowania” ustawy zasadniczej szerzej: J. Podkowik, *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015, s. 36 i n.; L. Garlicki [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000, s. 89

<sup>683</sup> P. Kardas, *Prawo karne...*, s. 98.

<sup>684</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 roku, sygn. I OSK 107/10, LEX 744924. Por. A. Bartosiewicz, *Kontrola przez sądy administracyjne konstytucyjności przepisów objętych interpretacją indywidualną*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 2, s. 46. Także: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 113-114.

<sup>685</sup> A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 6-7 oraz cytowane tam orzecznictwo.

<sup>686</sup> Orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 roku, sygn. P 1/95, LEX 25552; orzeczenie TK z dnia 17 lipca 1996 roku, sygn. K 8/96, LEX 25750; wyrok TK z dnia 24 marca 2009 roku, sygn. K 53/07, LEX 485866.

Przewidywało bowiem dopuszczalność dokonania oceny prawidłowości ogłoszenia aktu w dzienniku ustaw przez organ stosujący prawo, co doprowadziło do wyodrębnienia dwóch kategorii ustaw, tj. co do których brak jest wątpliwości w przedmiocie prawidłowości ich ogłoszenia, a przez to wejścia w życie oraz tych, co do których wątpliwości te występują. W dalszej kolejności skutkowałyby wyszczególnieniem ustaw, które cieszą się domniemaniem konstytucyjności oraz tych, które nie cechują się tym domniemaniem. Sytuacja ta mogłaby doprowadzić do zakwestionowania procesu kontroli konstytucyjności prawa, którego postawą jest domniemanie konstytucyjności, mogące dopiero zostać wzruszone we właściwej procedurze. Stawiałoby to pod znakiem zapytania uzasadnienie sprawowania kontroli konstytucyjności aktu, który nie cieszy się domniemaniem konstytucyjności i nie wymaga przeprowadzenia postępowania, w toku którego mogłoby zostać ono wzruszone<sup>687</sup>. Kwestie te zostały dostrzeżone przez Trybunał Konstytucyjny, który w nowszym orzecznictwie, wydawanym w trybie kontroli prewencyjnej, łączył moment nabycia przez ustawę domniemania konstytucyjności z (prawidłowym) zakończeniem procesu jej uchwalenia przez parlament, nie zaś z faktem podpisania jej przez prezydenta czy ogłoszenia<sup>688</sup>. Uznać należy zatem, że ustawa nabywa domniemanie konstytucyjności wraz z uzyskaniem bytu prawnego<sup>689</sup>.

Przedmiotem osobnej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego pozostaje zagadnienie uchylenia domniemania konstytucyjności aktu prawnego oraz związane z nim skutki prawne, w tym możliwości odstąpienia od stosowania ustawy przez sąd, a także możliwości wyodrębnienia momentu „wzruszenia domniemania konstytucyjności”, wpływającej na konieczność stosowania aktu w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału.

---

<sup>687</sup> A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 11.

<sup>688</sup> Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. K 39/07, LEX 319447; wyrok TK z dnia 11 maja 2007 roku, sygn. K 2/07, LEX 272765; wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 roku, sygn. Kp 1/08, LEX 528086; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 roku, sygn. Kp 8/09, LEX 530283; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 roku, sygn. K 35/15, LEX 1939545.

<sup>689</sup> W wyroku z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) Traktat z Lizbony ratyfikowany w procedurze unormowanej w art. 90 Konstytucji, korzysta ze szczególnego domniemania konstytucyjności. Na jego poparcie zostały przywołane zupełnie zasadnicze argumenty: wymóg zachowania określonej procedury przy ratyfikacji takiego traktatu (przewyższający rygory konieczne dla zmiany Konstytucji) oraz udział Prezydenta RP w procedurze ratyfikacyjnej, który jest zobowiązany do uruchomienia procedury kontroli prewencyjnej takiego traktatu, jeżeli uważa go za sprzeczny z Konstytucją”. W wyroku tym TK uznał za element domniemania konstytucyjności niezaskarżenie aktu normatywnego w trybie kontroli prewencyjnej.

W tradycyjnym ujęciu uznawano, że dopóki domniemanie konstytucyjności nie zostało wzruszone w postępowaniu przed Trybunałem, dopóty ono obowiązuje i wiąże organy władzy publicznej<sup>690</sup>. Ustawa obowiązująca, formalnie niederogowana z systemu prawnego przez Trybunał – jedyny organ uprawniony do wiążącego orzekania w przedmiocie konstytucyjności przepisów prawa, uznawana była za zgodną z Konstytucją. Stanowiła zatem wiążący akt prawny, mający podstawowe znaczenie z punktu widzenia statusu jednostki, który winien znaleźć zastosowanie w procesie stosowania prawa. Dopóki domniemanie konstytucyjności obowiązuje, dopóki sędzia pozostaje związany ustawą<sup>691</sup>. W sytuacji nieistnienia wyroku Trybunału brak jest podstaw do kwestionowania obowiązywania ustawy, która musi stanowić podstawę rozstrzygnięcia<sup>692</sup>. Nie oznacza to, że sądy nie są uprawnione do powzięcia wątpliwości w przedmiocie konstytucyjności przepisu czy rozważania tego zagadnienia w sytuacji podniesienia takiego zarzutu przez stronę postępowania. W takiej sytuacji sądy są jednak zobowiązane albo do skierowania pytania prawnego do Trybunału, albo do odstąpienia od zastosowania przepisu ustawy na rzecz bezpośredniego stosowania ratyfikowanej umowy międzynarodowej, która korzysta z pierwszeństwa zastosowania przed ustawą zwykłą<sup>693</sup>. Nie są one uprawnione do odstąpienia od zastosowania ustawy i wydania orzeczenia bezpośrednio na podstawie Konstytucji. W konsekwencji punktem wyjścia w dyskusji o niezgodności ustawy z Konstytucją jest założenie braku takiej niezgodności, którą należy dopiero udowodnić<sup>694</sup>. Dopóki wadliwość normy prawnej nie zostanie wykazana i nie doprowadzi do wzruszenia domniemanie konstytucyjności,

---

<sup>690</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 562.

<sup>691</sup> Wyrok SN z dnia 30 października 2002 roku, sygn. V CKN 1456/00, LEX 57237; wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 roku, sygn. I PRN 53/94, LEX 9393; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 roku, sygn. SK 18/00, LEX 50257; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99, LEX 46004; wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 roku, sygn. SK 18/00, LEX 50257; wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839; Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2000 roku, sygn. II SA/Kr 609/98, LEX 895903.

<sup>692</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”...*, s. 70.

<sup>693</sup> L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016, z. 7-8, s. 15.

<sup>694</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”...*, s. 56. Zob. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. SK 20/04, LEX 181613.

dopóty uznaje się ją za zgodną z Konstytucją<sup>695</sup>. Tak rozumiane domniemanie konstytucyjności uzasadnione jest podziałem władzy. Wynika z niego pewna swoboda regulacyjna ustawodawcy<sup>696</sup>, która wyłącza możliwość oceny trafności i celowości rozstrzygnięć podejmowanych przez parlament<sup>697</sup>, nakazując sądom oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu powściągliwość sędziowską<sup>698</sup>. Pozostaje ona związana z powierzeniem ustawodawcy prawa prowadzenia polityki państwa i realizowania go przez stanowienie prawa. Parlament musi dysponować polityczną swobodą decydowania o kierunkach, sposobie i zakresie przyjmowanych regulacji<sup>699</sup>. W tym sensie domniemanie konstytucyjności prawa nie tylko ogranicza aktywność Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów, ale także przyznaje prymat konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli, zagwarantowania stabilności prawa, a także choć w dalszej kolejności, pozycji ustrojowej parlamentu<sup>700</sup>.

Powiązanie uchylenia domniemanie konstytucyjności ustawy z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, nie zamyka jednak dyskusji w przedmiocie momentu wzruszenia domniemanie konstytucyjności aktu prawnego. Przeciwnie, stanowi przedmiot doniosłego sporu w doktrynie prawa konstytucyjnego, ale także orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Każde postawić pytanie o skutki wyroku Trybunału w sytuacji odroczenia jego wejścia w życie, ale też oczekiwania

---

<sup>695</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 roku, sygn. K 19/96, LEX 28867; wyrok TK z dnia 9 października 2001 roku, sygn. SK 8/00, LEX 49532; wyrok TK z dnia 24 października 2000 roku, sygn. K 12/00, LEX 44561; postanowienie TK z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. P 8/01, LEX 50271; wyrok TK z dnia 16 września 2002 roku, sygn. K 38/01, LEX 56618; wyrok TK z dnia 29 października 2002 roku, sygn. P 19/01, LEX 56634; wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 roku, sygn. K 27/02, LEX 57101; wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 roku, sygn. SK 27/02, LEX 74914; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, LEX 76809; wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782; wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. K 1/03, LEX 81790; wyrok TK z dnia 31 maja 2005 roku, sygn. K 27/04, LEX 155512; wyrok TK z dnia 6 września 2005 roku, sygn. K 46/04, LEX 165320; wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 roku, sygn. K 30/04, LEX 198685.

<sup>696</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”...*, s. 57. Zob. T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 35.

<sup>697</sup> Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1999 roku, sygn. K 6/99, LEX 39232; wyrok TK z dnia 3 czerwca 2003 roku, sygn. K 43/02, LEX 80192.

<sup>698</sup> M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności...*, s. 96 i n.

<sup>699</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemanie konstytucyjności”...*, s. 69.

<sup>700</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 188 Konstytucji...*, s. 16.



na publikacje<sup>701</sup>, które zmieniają moment derogacji aktu z systemu prawa, ale które stanowią o zakwestionowaniu domniemania jego konstytucyjności. Wyjaśnienia wymaga w konsekwencji skutek „wzruszenia domniemania konstytucyjności prawa”, które wprawdzie nie prowadzi do derogacji normy z systemu prawa, ale nie pozostaje obojętny dla procesu stosowania prawa i łączy się z zagadnieniem bezpośredniego stosowania Konstytucji<sup>702</sup>. Do powstania tych wątpliwości częściowo przyczynił się Trybunał Konstytucyjny. Pierwotnie wskazywał na konieczność stosowania przepisów prawa w czasie odroczenia wejścia w życie wyroku stwierdzającego ich niekonstytucyjność, nie przywiązując istotnego znaczenia wzruszeniu domniemania ich konstytucyjności. Podkreślał, że derogacja normy z systemu prawa następuje w momencie wejścia w życie jego wyroku. Odroczenie nie miało wpływu na konieczność stosowania przepisu, któremu Trybunał przypisał charakter bezwzględny<sup>703</sup>. Z czasem Trybunał zaczął rozróżniać dwa skutki wydawanych przez siebie wyroków<sup>704</sup>; pierwszy, związany z derogacją normy z systemu prawa, który aktualizował się wraz z ogłoszeniem wyroku w dzienniku ustaw oraz drugi, obejmujący zniesienie (wzruszenie) domniemania konstytucyjności, który występował wcześniej, już w momencie ogłoszenia rozstrzygnięcia na sali rozpraw. Rozróżnieniu temu towarzyszyło oczekiwanie Trybunału, skierowane do sądów, zmiany sposobu wykładni przepisów prawa i dążenia do realizacji wymaganych standardów konstytucyjnych, już

---

<sup>701</sup> Problem ten nie ma charakteru jedynie teoretycznego i dotyczył m.in. wyroku TK dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15, LEX 2001897; z dnia 11 sierpnia 2016 roku, sygn. K 39/16, LEX 2086840; z dnia 7 listopada 2016 roku, sygn. K 44/16, LEX 2146792. Zostały one opublikowane 5 czerwca 2018 roku z komentarzem „wydane z naruszeniem prawa”. „Promulgacja orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw nie ma jednak znaczenia dla jego bytu prawnego, orzeczenie staje się bowiem ostateczne z chwilą jego publicznego ogłoszenia na sali rozpraw. W tym momencie kończy się proces kontroli konstytucyjności prawa, którego ostatnim elementem jest właśnie owo ogłoszenie orzeczenia TK przez przewodniczącego składu orzekającego”. M. Florczak-Wątor, *O skutkach prawnych...*, s. 10.

<sup>702</sup> Szczegółową analizę tego zagadnienia przeprowadziła M. Florczak-Wątor, zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 332 i n.

<sup>703</sup> Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. P 1/05, LEX 149970; wyrok TK z dnia 1 lipca 2008 roku, sygn. K 23/07, LEX 395087.

<sup>704</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 roku, sygn. K 23/07, LEX 395087; wyrok TK z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. K 8/07, LEX 257767; wyrok TK z dnia 4 września 2007 roku, sygn. P 19/07, LEX 316025; wyrok TK z dnia 4 września 2007 roku, sygn. P 43/06, LEX 316027; wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, LEX 322157; wyrok TK z dnia 5 września 2007 roku, sygn. P 21/06, LEX 316045; postanowienie TK z dnia 8 października 2007 roku, sygn. P 45/07, LEX 322169.

w momencie ogłoszenia wyroku na sali rozpraw<sup>705</sup>. Skutkowało to sformułowaniem tzw. „przywileju korzyści”. Niekonstytucyjny przepis, mimo formalnego obowiązywania, mógł zostać pominięty przy wydawaniu rozstrzygnięcia; nie korzystał już bowiem z domniemania konstytucyjności<sup>706</sup>.

Stworzyło to nową płaszczyznę oddziaływania domniemania konstytucyjności. Jego wzruszenie, mimo braku derogacji normy z systemu prawa, mogło uzasadniać modyfikację praktyki stosowania przepisów prawa oraz poszukiwanie innych norm prawnych (norm prawnych innego rodzaju)<sup>707</sup>. Przybrało to postulat zmiany praktyki stosowania niekonstytucyjnego przepisu w drodze dostępnych dla sądów (organów administracji publicznej) środków faktycznych i prawnych. Jego realizacja mogła przybrać formę wykładni w zgodzie z Konstytucją, a nawet odstępiania od zastosowania

---

<sup>705</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 568. Wyrok TK z dnia 5 września 2007 roku, sygn. P 21/06, LEX 316045; postanowienie TK z dnia 8 października 2007 roku, sygn. P 45/07, LEX 322169; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 roku, sygn. K 31/15, LEX 2071579; wyrok TK z dnia 29 czerwca 2016 roku, sygn. SK 24/15, LEX 2063513; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2016 roku, sygn. K 2/14, LEX 2022408; wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 roku, sygn. SK 46/15, LEX 2151877; wyrok TK z dnia 25 maja 2016 roku, sygn. Kp 5/15, LEX 2048478.

<sup>706</sup> Wyrok TK z dnia 23 października 2007 roku, sygn. P 10/07, LEX 322155. Także: J. Pinkowski, *Skutki wyroków...*, s. 63; K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, PiP 2003, z. 9, s. 14-15; R. Hauser, J. Trzeciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 65 i n. Por. P. Radzewicz, „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 5, s. 28 i n.

<sup>707</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 47. Por. P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 59-60.

przepisu, który nie charakteryzuje się już domniemaniem konstytucyjności prawa<sup>708</sup>. Sądy pozostawały uprawnione nie tylko do zmiany podstawy rozstrzygnięcia, ale także do wykorzystania instrumentów związanych z prowadzeniem postępowania, składających się na kierownictwo sędziego nad postępowaniem, tj. możliwości odroczenia rozprawy albo zawieszenia postępowania<sup>709</sup>. Nie sposób uznać bowiem, by sądy były uprawnione do nieuwzględniania (nieprzydawania należytej uwagi) okoliczności utraty przez dany przepis domniemania konstytucyjności<sup>710</sup>. Fakt ten musi wpływać na proces stosowania prawa, a przez to ograniczać swobodę orzekania

---

<sup>708</sup> „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają bowiem nie tylko ustawom, ale i Konstytucji (art. 178 ust. 1 Konstytucji), która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i może – a w wypadku sprzeczności z normami ustawowymi stwierdzonej orzeczeniem Trybunału nawet powinna – być stosowana bezpośrednio (por. art. 8 Konstytucji). Wyrok Trybunału może stanowić przesłankę odstępowania przez sądy od dotychczasowej, wynikającej z zaskarżonego przepisu, ale niekonstytucyjnej praktyki postępowania z wnioskami o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia pochodzących od osób ubezwłasnowolnionych. Skorzystanie z tej możliwości zależy każdorazowo od decyzji sądów rozpatrujących konkretne sprawy i zgodnie z zasadą odrębności i niezależności sądownictwa od innych władz (art. 173 Konstytucji) nie może być nakazywane lub zakazywane przez żadne inne organy. Należy równocześnie wyraźnie zaznaczyć, że możliwość wykorzystania przez sędziów – w ramach przysługującej im autonomii – wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją nie zwalnia innych organów państwa od omówionego wyżej obowiązku dokonania odpowiednich zmian prawnych”. Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 roku, sygn. K 28/05, LEX 257749. K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji...*, s. 14; K. Osajda, *Glosa do wyroku SN z 8 stycznia 2002 r.*, „Palestra” 2003, nr 11-12, s. 280 i n. E. Łętowska [w:] *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, E. Łętowska, K. Osajda (red.), Warszawa 2008, s. 44 i n. E. Łętowska, *Promieniowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na poszczególne gałęzie prawa* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 362 i n. A. Wróbel, „Odroczenie” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. *Zagadnienia wybrane* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski (red.), Warszawa 2008, s. 110-112, 117, 124-125; E. Łętowska, *Udział trzeciej władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, E. Łętowska, M. Safjan, J. Trzcziński, A. Zieliński, A. Zoll (red.), Łódź 2005, s. 48; J. Trzcziński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. (sygn. akt P 10/07)*, ZNSA 2008, nr 1; K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, PiP 2008, z. 4, s. 27; K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2008, z. 6, s. 3-5, 12-14;

<sup>709</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 76-77.

<sup>710</sup> Walerian Sanetra uznaje to za „nie do zaakceptowania ze względów systemowych, prakseologicznych i aksjologicznych”. W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd...*, s. 25.

sądów<sup>711</sup>, „przełamując” zasady prawa czasowego oraz te decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa<sup>712</sup>.

Analizując poglądy doktryny, rozważające dopuszczalność przypisania tak daleko idących skutków już wzruszeniu domniemania konstytucyjności, wskazać należy na ciekawe stanowisko Piotra Radzewicza. Sprzeciwił się on możliwości przyznania wzruszeniu „domniemania konstytucyjności” mocy kształtowania podstawy rozstrzygnięcia sądowego w indywidualnej sprawie. Radzewicz pogląd swój uzasadnił niewiążącym charakterem wzruszenia domniemania, które samo w sobie nie wpływa na treść obowiązującego prawa i nie prowadzi do derogacji norm z systemu prawnego. Stanowi w zasadzie pozbawiony podstawy normatywnej argument z autorytetu Trybunału Konstytucyjnego. Radzewicz wskazał, że wzruszenie „domniemania konstytucyjności” wpływać może na sposób stosowania prawa przez uwzględnienie tej okoliczności w procesie jego interpretacji albo przez poszukiwanie innej podstawy prawnej (materialnej) rozstrzygnięcia. Pozostaje to dopuszczalne ze względu na pozycję ustrojową sędziego. Jej kluczowym elementem pozostaje niezawisłość sędziowska, uprawniająca sędziego do samodzielnej wykładni prawa, dokonywanej na potrzeby procesu stosowania prawa, na jego własną odpowiedzialność<sup>713</sup>. Jeżeli argumenty, przemawiające w ocenie Trybunału Konstytucyjnego za wzruszeniem domniemania konstytucyjności, zostaną uznane przez sędziego, w toku dokonywania przez niego samodzielnej wykładni przepisów prawa, za trafne, jest on uprawniony do poszukiwania sposobu odstąpienia od zastosowania danej ustawy. Argumenty

---

<sup>711</sup> Zob. wyrok TK z dnia 29 października 2002 roku, sygn. P 19/01, LEX 56634; postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 roku, sygn. SK 8/04, LEX 149974. Szerzej: R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału...*, s. 65 i n.; K. Goner, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji...*, s. 14-15; wyrok SN z dnia 27 września 2002 roku, sygn. II UKN 581/01, LEX 56408; postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2000 roku, sygn. III ZP 27/00, LEX 46059; wyrok SN z dnia 5 września 2001 roku, sygn. II UKN 542/00, LEX 50412. Szerzej: J. Pinkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle orzecznictwa*, PiP 2005, z. 1, s. 63 i n. Odmiennie: P. Radzewicz, „*Przywilej korzyści*”..., s. 28-29.

<sup>712</sup> Wyrok TK z dnia 29 października 2002 roku, sygn. P 19/01, LEX 56634; postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 roku, sygn. SK 8/04, LEX 149974; wyrok TK z dnia 7 października 2021 roku, sygn. K 3/21, LEX 3231776; postanowienie SN z dnia 21 września 2005 roku, sygn. I KZP 16/05, LEX 200323. „(...) orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danej normy stwarza dla organów stosujących prawo wskazówkę przełamującą zwykle zasady prawa intertemporalnego i zasady decydujące o wyborze prawa właściwego w momencie stosowania prawa (...) To znaczy, że w wypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanej normy, obowiązuje norma intertemporalna mająca pierwszeństwo (z racji konstytucyjnej genezy) w stosunku do norm intertemporalnych dotyczących zmiany stanu prawnego w wyniku działań ustawodawcy. Tego rodzaju autonomia interpretacyjna przysługująca sądom znajduje zakotwiczenie w art. 8 Konstytucji i jest wyrazem bezpośredniego stosowania Konstytucji w drodze kierowania się wykładnią zgodną z Konstytucją”. Wyrok NSA z dnia 17 października 2013 roku, sygn. II FSK 2426/11, LEX 1378193.

<sup>713</sup> P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*..., s. 77.

Trybunału nie będą stanowić jednak właściwej podstawy rozstrzygnięcia sądu, lecz jeden z argumentów na rzecz zastosowania przez sąd dostępnych mu środków prawnych. Niewątpliwie trudno wyobrazić sobie sytuację biernej akceptacji przez sądy faktu wzruszenia domniemania konstytucyjności i dalsze stosowanie przepisu prawa, nawet w sytuacji jego formalnego obowiązywania. Z tego względu wzruszenie domniemania konstytucyjności musi stanowić przedmiot refleksji sędziego, który pozostaje związany Konstytucją. Stosowanie przez sędziego ustawy, która nie korzysta już z domniemania konstytucyjności, stawiałoby pod znakiem zapytania podległość sędziego Konstytucji oraz tworzyło sytuację wewnętrznego konfliktu, prowadząc do sprzeczności podległości sędziego Konstytucji i jednoczesnej podległości ustawom.

Rozstrzygnięcie tego konfliktu nie jest bynajmniej proste, a podkreślanie podległości sędziego Konstytucji, które wyprzedza związanie sędziego ustawami, nie rozwiązuje wszystkich problemów. Dalsze stosowanie przepisów ustawy, która nie cieszy się domniemaniem konstytucyjności, prowadziłyby do skutków jeszcze bardziej nieakceptowalnych, tj. do orzekania przez sędziego w oparciu o przepis ustawy, co do którego istnieje uzasadnione przekonanie o jego niezgodności z Konstytucją i konieczności jego derogacji z systemu prawa jako sprzecznego z jej fundamentalnymi założeniami. Trudno wyobrazić sobie sytuację władczego orzekania przez sąd na takiej podstawie o prawach i wolnościach jednostki, albo o jej odpowiedzialności karnej; zwłaszcza, gdy wydane w sprawie przyszłe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stanowić może podstawę wznowienia postępowania prowadzonego w takich warunkach. Stawiałoby to pod znakiem zapytania społeczny odbiór orzeczeń, w tym legitymizację władzy sądowniczej, która wynika przecież ze sprawowania wymiaru sprawiedliwości w warunkach niezawisłości i podległości jedynie Konstytucji i ustawom.

Zdaniem Radziewicza, rozważając problem skutku stosowania ustawy w sytuacji wzruszenia domniemania jej konstytucyjności, uwzględnić należy postulat racjonalności ustrojodawcy. Nakazuje on uznać, że dopuszczając wprost sytuację odroczenia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego<sup>714</sup>, dopuszcza on także dalsze stosowanie przepisów ustawy mimo orzeczenia o ich niezgodności

---

<sup>714</sup> Art. 190 ust. 3 Konstytucji.

z Konstytucją (nie tylko wzruszenia domniemania ich konstytucyjności)<sup>715</sup>. Oznacza to, że samo wzruszenie domniemania konstytucyjności nie zwalnia sędziego ze związania ustawą, a ustrojodawca wprost akceptuje możliwość wydawania rozstrzygnięć sądowych w oparciu o przepisy, które nie cieszą się już domniemaniem konstytucyjności. Argument ten uzasadnia, w ocenie Piotra Radziewicza, uznanie, że wzruszenie domniemania konstytucyjności przepisu „nie tworzy podstawy kompetencyjnej do odmowy zastosowania ustawy przez sąd”<sup>716</sup>, a „przejście” na związanie sędziego Konstytucją wymaga głębszej analizy prawnej i nie jest efektem prostego stwierdzenia wzruszenia domniemania konstytucyjności ustawy. Wiąże się to z trudnościami w połączeniu zasady związania sędziego ustawą oraz obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji. Radziewicz dostrzega, że związanie sędziego ustawami, interpretowane w świetle bezpośredniego stosowania Konstytucji, sprowadzić należy do obowiązku orzekania bezpośrednio na podstawie Konstytucji w każdej sytuacji, w której jej stosowanie jest możliwe<sup>717</sup>. W sytuacji powzięcia przez sąd wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów ustawy, sąd zobowiązany jest do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego<sup>718</sup>. Nie jest natomiast uprawniony do odstąpienia od zastosowania ustawy oraz pominięcia obowiązujących norm prawnych tej rangi, nawet w sytuacji wzruszenia domniemania ich konstytucyjności.

Stanowisko to prowadzi do utożsamienia wzruszenia domniemania konstytucyjności z derogacją normy prawnej, a przez to do zbyt wąskiego rozumienia „domniemania konstytucyjności”<sup>719</sup> i wzruszenia tego domniemania<sup>720</sup>. Nie uwzględnia

---

<sup>715</sup> Szerzej: M. Florczak, *Skutki prawne odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.

<sup>716</sup> P. Radziewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”*..., s. 79.

<sup>717</sup> Tamże, s. 79-80.

<sup>718</sup> Zagadnienie kompetencji sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z Konstytucją oraz wpływu jej realizacji na pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego były obszernie omawiane w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowym. Zob. A. Wasilewski, *Władza sędziowska*..., s. 17-18; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, PS 1998, z. 1, s. 13; W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, PS 1999, z. 7-8, s. 13; A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie*...; B. Szmulik, *Pozycja Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 220-222; J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2008, s. 64 i n.; L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego TK* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 14-16; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne*..., s. 351 i n.; S. Wronkowska, *W sprawie*...

<sup>719</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa*..., s. 562.

<sup>720</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności*..., s. 57.

także w należyтым stopniu normatywnego charakteru Konstytucji, jej najwyższej mocy prawnej oraz ukształtowanej przez ustawę zasadniczą pozycji ustawy jako aktu prawa powszechnie obowiązującego, który musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. Nie gwarantuje w konsekwencji zgodności interpretacji oraz procesu stosowania prawa z Konstytucją, jej aksjologią oraz zasadami naczelnymi<sup>721</sup>. Marginalizuje także zasadę podległości sędziemu Konstytucji, która powinna być wykorzystywana jako norma kolizyjna, służąca rozstrzygnięciu zagadnień sprzeczności aktów prawnych niższego rzędu z ustawą zasadniczą<sup>722</sup>. Argumenty te dostrzegali także Trybunał Konstytucyjny, akceptując poglądy o istnieniu „wzruszenia domniemania konstytucyjności” jako osobnym momencie oraz o konieczności przypisania mu odrębnych skutków prawnych<sup>723</sup>.

### **Istota i znaczenie podległości sędziemu ustawom**

Poczynione rozważania mają kluczowe znaczenie dla określenia stosunku zasad podległości sędziemu Konstytucji i ustawom, a w konsekwencji zdefiniowania właściwego związania sędziemu aktami rangi ustawowej. Prowadzi bowiem do przekonania, że zasady te oceniać należy zestawiając je ze sobą w relacji. Sędzia jest tak długo związany ustawą, jak długo jest ona zgodna z Konstytucją. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do zgodności aktu prawnego z ustawą zasadniczą, powinien dać prymat zasadzie podległości Konstytucji oraz bezwzględnemu obowiązkowi bezpośredniego jej stosowania. W konsekwencji sędzia zobowiązany jest do wykorzystania wszystkich dostępnych mu środków prawnych w celu rozstrzygnięcia tych wątpliwości przede wszystkim za pomocą właściwych metod wykładni prokonstytucyjnej. Wiąże go bowiem zasada domniemania konstytucyjności. Dopiero sytuacja nierozstrzygalnej w ten sposób sprzeczności ustawy z Konstytucją zwalnia sędziemu z obowiązku podległości takiej ustawie oraz przenosi całość procesu decyzyjnego w sferę wykładni i stosowania Konstytucji. Sędzia oczywiście pozostaje uprawniony do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Nie

---

<sup>721</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 44.

<sup>722</sup> Także, s. 44.

<sup>723</sup> Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. K 8/07, LEX 257767.

jest to jednak jedyny sposób rozstrzygnięcia dostrzeżonych przez niego wątpliwości. W tym samym stopniu sędzia pozostaje uprawniony (i zobowiązany) do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu bezpośrednio na podstawie Konstytucji, przez wydanie orzeczenia na jej podstawie, jeżeli ona sama nie stanowi inaczej. W tym przypadku sędzia winien rozważyć czy regulacja ustawy zasadniczej pozwala na jej samoistne stosowanie, tj. możliwe jest wyinterpretowanie z niej norm prawnych mogących stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia sądowego. W przypadku braku takiej możliwości sędzia skorzystać winien z innych metod stosowania Konstytucji, wyodrębnionych przez Leszka Garlickiego. Dodatkowo, w przypadku niemożności zastosowania przepisu Konstytucji, sędzia w tym samym zakresie pozostaje uprawniony (i zobowiązany) do oparcia swojego orzeczenia na normach ratyfikowanych umów międzynarodowych, które korzystają z pierwszeństwa stosowania przed ustawą zwykłą (pod warunkiem spełnienia przesłane określonych w art. 91 Konstytucji).

Takie rozumienie art. 178 ust. 1 Konstytucji każe postawić pytanie o aktualizację związania sędziego ustawą, obejmującą przesłanki, które musi spełnić akt parlamentu, by wiązał sędziego. Niewątpliwie ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności z woli ustrojodawcy i pod warunkiem spełnienia warunków przez niego zastrzeżonych. Dopóki domniemanie konstytucyjności ustawy nie zostanie wzruszone, ustawa stanowi podstawę rozstrzygnięć wydawanych w procesie stosowania prawa, a sędzia pozostaje związany ustawą zwykłą. Tworzy to warunkowość związania sędziego ustawą i wspomnianą już zależność tego związania od zgodności ustawy z Konstytucją.

Przyjęcie poglądu przeciwnego prowadzioby do osłabienia związania sędziego Konstytucją oraz marginalizacji roli ustawy zasadniczej w procesie stosowania prawa, któremu zapobiec miało jednoznaczne nadanie jej normatywnego charakteru. W pewnym sensie osłabiałoby także proces kontroli konstytucyjności prawa<sup>724</sup>, ograniczając skutki wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu prawa (odraczając w czasie moment, od którego zaczyna wywoływać on skutki w obrocie

---

<sup>724</sup> Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2006 roku, sygn. I PK 116/05, LEX 214272; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2006 roku, sygn. II OSK 1403/05, LEX 179819; wyrok SN z dnia 24 stycznia 2006 roku, sygn. I PK 116/05, LEX 214272; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2006 roku, sygn. II OSK 1403/05, LEX 179819; wyrok NSA z dnia 12 września 2006 roku, sygn. I OSK 365/06, LEX 500757; wyrok SN z dnia 23 stycznia 2007 roku, sygn. III PK 96/06, LEX 360043.



prawnym). Wpływały także bezpośrednio na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sąd, dysponując pewną swobodą orzecniczą, jest uprawniony do poszukiwania podstawy prawnej wydawanego przez siebie rozstrzygnięcia w całym systemie prawnym, w tym w ustawie zasadniczej. Jest także uprawniony (i zobowiązany) do oceny zgodności przepisów prawa, na podstawie których orzeka oraz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym poszczególnych jego elementów. Obejmuje to możliwość dokonania przez sędziego samodzielnej oceny skutków odroczenia wejścia w życie wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją oraz przydatności tego przepisu w procesie orzekania. Trafność dokonanego przez sąd rozstrzygnięcia, podobnie jak wszystkie inne podejmowane przez niego decyzje w procesie stosowania prawa, podlegają ocenie w toku kontroli instancyjnej. W tym sensie trafnie wskazuje Piotr Radzewicz, że „domniemanie konstytucyjności” przepisu ustawy jest prawnie irrelewantne dla określenia zakresu władzy sędziowskiej, która nie jest ani szersza, ani węższa w zależności od obowiązywania albo wzruszenia domniemania konstytucyjności ustawy<sup>725</sup>. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie jest zależne od zgodności ustawy z Konstytucją, i choć stanowi konsekwencję związania sędziego Konstytucją, to nie ma wpływu na związanie sędziego ustawą.

Z punktu widzenia praktyki stosowania prawa powyższe rozważania sprowadzić można do trzech zasadniczych twierdzeń. Domniemanie konstytucyjności prawa obejmuje wszystkie ustawy uchwalone przez parlament. Nie ma jednak charakteru absolutnego i w pewnych warunkach może zostać wzruszone. Wzruszenie domniemania konstytucyjności następuje przede wszystkim na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją. Wejście w życie wyroku Trybunału oraz derogacja zakwestionowanej normy prawnej nie jest jednak jedynym sposobem wzruszenia tego domniemania. Jego przełamanie, nie mniej niż derogacja normy prawnej z systemu prawa na skutek wyroku Trybunału, ma istotne znaczenie dla sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, które podlegają Konstytucji oraz (podobnie jak wszystkie inne organy władzy publicznej) zobowiązane są do jej bezpośredniego stosowania<sup>726</sup>.

---

<sup>725</sup> P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 81.

<sup>726</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Domniemanie konstytucyjności...*, s. 58.

Powtórzyć należy, że w doktrynie prawa konstytucyjnego brak jest zgody, co do właściwego sposobu rozstrzygnięcia problemu niezgodności ustawy z Konstytucją ujawnionej przez sąd. Zajmowane stanowiska ogniskują się wokół dwóch odmiennych poglądów, sprowadzających się do obowiązku zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego oraz dopuszczalności jednostkowego odstąpienia od zastosowania ustawy oraz wydania rozstrzygnięcia bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Za oboma rozwiązaniami przemawia wielość doniosłych argumentów prawnych, związanych ze stabilnością obrotu prawnego oraz niemożnością pomijania istnienia organu, któremu wyłącznie powierzono kompetencję kontroli konstytucyjności prawa. Wybór właściwej metody rozstrzygnięcia tej sytuacji przez sąd zależy w największym stopniu od sytuacji prawnej i faktycznej, w której orzeka sędzia<sup>727</sup>, oraz jego wewnętrznego przekonania co do trafności danego rozstrzygnięcia oraz jego adekwatności<sup>728</sup>.

Wzruszenie domniemania konstytucyjności i brak możliwości doprowadzenia przepisu do stanu zgodności z Konstytucją stanowią jeden z elementów kreujących uprawnienie sądu do odstąpienia od zastosowania przepisu ustawy. Nie są one jednak wystarczające. Wybierając sposób rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu z Konstytucją, sędzia uwzględnić musi ich wpływ na zawisłą przed nim sprawę, charakter niezgodności oraz istotność normy prawnej, której te wątpliwości dotyczą. W dalszej kolejności uwzględnić powinien, w jaki sposób zakwestionowana norma wpływa na prowadzony przez niego proces orzekania, w szczególności czy prowadzi do wydania niesprawiedliwego rozstrzygnięcia. Znaczenie ma również charakter przepisu, który budzi wątpliwości co do jego konstytucyjności, powszechność jego stosowania przez sądy oraz możliwość uzasadnienia zwrócenia się z pytaniem

---

<sup>727</sup> W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej. Część druga: stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 6.

<sup>728</sup> „Silnym argumentem (przynajmniej w odniesieniu do sądów) wspierającym tę tezę jest argument odwołujący się do istoty pytania prawnego, o którym mowa w art. 193 Konstytucji. Otóż, należy przyjąć, że sąd skierować może pytanie prawne do TK jedynie wówczas, gdy sam nie zna na nie odpowiedzi (pyta ten, kto nie wie). Gdyby bowiem przyjąć, że uczynić to powinien także wówczas, gdy odpowiedź na rysujące się w sprawie pytanie jest dlań oczywista, pytanie przestałoby być pytaniem, stawałoby się zaś wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu. Takiego zaś wniosku w obowiązującym ustawodawstwie nie przewidziano”. P. Hofmański, *Rec. książki B. Nity, Trybunał Konstytucyjny a proces karny*, PiP 2001, z. 2, s. 87. Zob. Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 roku, sygn. V CK 47/02, LEX 157312; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. I PKN 90/98, LEX 38576; wyrok SN z dnia 17 grudnia 1999 roku, sygn. II UKN 270/99, LEX 1638402.

prawnym do Trybunału Konstytucyjnego troską o koherencję i zgodność z Konstytucją aktów składających się na system prawa. Kluczowy pozostaje także stosunek samego sędziego do istniejącej sprzeczności, jego osobiste przekonanie co do jej istnienia, znaczenia prawnego, wpływu na prowadzone postępowanie (albo sytuację własną sędziego) oraz umiejętność podjęcia decyzji, co do sposobu rozstrzygnięcia tej sprzeczności, a także jej uzasadnienia. Silne wewnętrzne przekonanie sędziego co do niemożności oparcia rozstrzygnięcia na danej podstawie, poprzedzone analizą stanu prawnego, w tym argumentów przemawiających na niezgodnością ustawy z Konstytucją, pozostaje wystarczające dla jednostkowej odmowy zastosowania przepisu ustawy oraz wydania orzeczenia bezpośrednio na podstawie Konstytucji<sup>729</sup>. Podobnie ocenić należy sytuację, w której sąd nie ma wątpliwości, że jednostkowa odmowa zastosowania ustawy pozostaje niewystarczająca dla realizacji obciążającego go obowiązku stosowania Konstytucji oraz że w danym stanie faktycznym istnieje konieczność podjęcia innych środków prawnych<sup>730</sup>. Sąd posiłkować się może argumentami natury ogólnej, dotyczącymi czasu oczekiwania na wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, jego zdolności do rozstrzygnięcia sprawy<sup>731</sup>, aktualnej

---

<sup>729</sup> P. Radziejewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 77. W doktrynie dostrzec należy pogląd, zgodnie z którym rozproszoną kontrolę konstytucyjności uzasadniają „nadzwyczajne nagłe okoliczności”. Prowadzą one do uznania istnienia „awaryjnej kontroli konstytucyjności”, przypisania jej charakteru „kategorii sądowej” oraz postrzeganie jej jako „demokratyczne ograniczenie woli większości i wyraz samoobrony konstytucyjnej”. T. T. Koncewicz, *Emergency Constitutional Review: thinking the unthinkable? A Letter from America*, *VerfBlog*, 2016/3/29, <http://verfassungsblog.de/emergency-constitutional-review-thinking-the-unthinkable-a-letter-from-america/> [dostęp 20.01.2018] [cyt. za:] P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 641.

<sup>730</sup> „Z przepisów stanowiących, iż Konstytucja jest najwyższym prawem stosowanym bezpośrednio (chyba że stanowi ona inaczej), podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji) oraz z braku obowiązku sądu zwracania się do Trybunału z pytaniem prawnym wynika, iż sąd może – stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori* – odmówić stosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją. Stwierdzając niekonstytucyjność ustawy sąd – jeżeli nie odmawia jej stosowania – jest obowiązany zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Nie może on bowiem stosować ustawy sprzecznej z Konstytucją. Wybór postępowania należy do sądu, a jego prawidłowość – w przypadku odmowy stosowania ustawy – podlega kontroli instancyjnej”. Uchwała SN z dnia 4 lipca 2001 roku, sygn. III ZP 12/01, LEX 48088. Także: Wyrok SN z dnia 29 sierpnia 2001 roku, sygn. III RN 189/00, LEX 51114.

<sup>731</sup> Szerzej: L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016, z. 7-8; J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*; P. Mikuli, *Doktryna konieczności...*

„delegitymizacji” Trybunału<sup>732</sup>, a także „oczywistości” ewentualnej niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją, istnienia w przedmiocie tego rodzaju sprzeczności obowiązującego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>733</sup>. Maciej Gutowski sformułował katalog okoliczności, które sędzia winien wziąć pod uwagę, dokonując wyboru między dostępnymi środkami rozstrzygnięcia wątpliwości co do konstytucyjności przepisu. Należy do nich: „(1) istnienie orzeczeń TK rozstrzygających identyczne lub podobne relacje zgodności rozwiązań ustawowych z Konstytucją; (2) istnienie orzeczeń SN i innych sądów, ETS lub TSUE rozstrzygających identyczne lub podobne relacje zgodności rozwiązań ustawowych z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub z prawem unijnym; (3) istnienie orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych, zwłaszcza SN lub NSA dotyczących rozstrzygnięć w podobnych sprawach za pomocą mechanizmów bezpośredniego stosowania Konstytucji; (4) stopień oczywistości relacji sprzeczności przepisu ustawowego z przepisem konstytucyjnym; (5) wpływ sprzeczności przepisu ustawowego z regulacją konstytucyjną na aspekt sprawiedliwościowy indywidualnego

---

<sup>732</sup> „Doktryna konieczności może opierać się na kontrowersjach związanych ze składem Trybunału, ale nie tylko. Chodzi o głębszą delegitymizację TK. Obok wprowadzenia do TK osób, które orzekają, a nie są sędziami TK w rozumieniu Konstytucji RP, gdyż zostały wybrane na miejsca już zajęte, oraz niedopuszczania do orzekania (niezorganizowanie uroczystości ślubowania przez Prezydenta RP) prawidłowo wybranych sędziów polega ona jeszcze na: a) naruszeniu Konstytucji i ustawy przy wyborze prezesa TK. Istnieje wiele silnych argumentów prawnych na poparcie tezy, iż obecnie kierująca TK osoba nie jest prezesem TK w rozumieniu Konstytucji; b) powołaniu na stanowisko wiceprezesa TK (lipiec 2017 r.) jednej z osób wadliwie wybranych na sędziego TK, czyli Mariusza Muszyńskiego; c) budzącym wątpliwości niejednokrotnym wyłączeniu niektórych sędziów ze składów TK (chodzi o sędziego Piotra Tuleję, Marka Zubika oraz Stanisława Rymara); d) dowolności ustalania składów orzekających TK poprzez zbyt częste korzystanie z odstępstw od przewidzianej w ustawie kolejności alfabetycznej, co przejawiało się w wielu decyzjach o zmianie sędziogo-sprawozdawcy oraz zmianach w ustalonych już składach; e) kontrowersyjnych działaniach wielu sędziów TK wybranych w obecnej kadencji Sejmu, którzy wydają się niestety naruszać zasadę bezstronności (ich wypowiedzi, sposób zachowania się w sferze publicznej). P. Mikuli, *Doktryna konieczności...*, s. 643-644. Także: E. Łętowska, *Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce – uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP* [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesa, Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 798-799; W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd...*, s. 24 i n. Także: K. Grajewski, *Trybunał Konstytucyjny czy trybunał dublerów?* [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023.

<sup>733</sup> A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex...*, s. 47. J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*, s. 11-13. Zob. wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. V SA 611/00, LEX 51316; wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. V SA 613/00, LEX 46062; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2012 roku, sygn. II SA/Bk 827/12, LEX 1404748; wyrok SN z dnia 5 czerwca 2007 roku, sygn. I PK 6/07, LEX 422669; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 roku, sygn. I FSK 13/13, LEX 1528622; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 roku, sygn. I FSK 36/13, LEX 1528716; wyrok NSA z dnia 10 marca 2010 roku, sygn. I OSK 727/09, LEX 595495.

rozstrzygnięcia<sup>734</sup>; (6) realny czas potrzebny do uzyskania odpowiedzi na pytanie ze strony TK oraz przewidywaną przydatność tej odpowiedzi w zestawieniu z możliwością samodzielnego rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego przez sąd orzekający<sup>735</sup>. W doktrynie wskazuje się także na konieczność bezpośredniego stosowania Konstytucji w przypadku tzw. wtórnej niekonstytucyjności przepisów prawa<sup>736</sup>, obchodzenia przez ustawodawcę Konstytucji<sup>737</sup> oraz przypadek ustawowej bezprawności („ustawowe bezprawie”)<sup>738</sup>.

Odmienne ocenić należy sytuację, w której sąd, skonfrontowany z zarzutami strony, wskazującej na niezgodności przepisu z ustawą zasadniczą, nie ma jednoznacznego stanowiska w tym przedmiocie. Podnoszona w toku postępowania argumentacja budzi jego wątpliwości co do konstytucyjności przepisu. Nie są one jednak tego stopnia i rodzaju, by uzasadniały odstąpienie od zastosowania ustawy. Wówczas sąd winien zwrócić się z pytaniem prawnym do TK. Podobnie uczynić winien w sytuacji, gdy ze względu na ilość spraw danego rodzaju albo doniosłość określonego

---

<sup>734</sup> „Jeśli prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy obejmuje roszczenie o przeprowadzenie postępowania sądowego z zachowaniem pewnych ustalonych reguł proceduralnych, to kontrola konstytucyjności prawa jako niezbędny etap w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji, staje się warunkiem prawidłowej realizacji prawa do sądu jako podstawowego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Sprawiedliwość proceduralna, do której odwołuje się w swojej treści art. 45 Konstytucji, obejmuje wszystkie adresowane do sądu reguły postępowania, a więc także i obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji. Jeżeli zatem art. 178 ust. 1 ma charakter instrumentalny wobec art. 45 Konstytucji, to uznanie istotnego znaczenia rozproszonej kontroli konstytucyjności dla prawidłowej realizacji prawa do sądu musi prowadzić do wniosku, zgodnie z którym obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji w istotny sposób wzmacnia rolę związania sędziego Konstytucją w procesie wymierzania sprawiedliwości”. P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, PS 2020, z. 11-12, s. 31. Także: J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*, s. 16.

<sup>735</sup> M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji...*, s. 108.

<sup>736</sup> Szerzej: D. Lis-Staranowicz, M. Kopacz, *Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6; K. Kos, *Wtórna niekonstytucyjność a zagadnienia wykładni prawa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 3; K. Kos, *Czy sądy w Polsce mogą nie stosować prawa wtórnie niekonstytucyjnego?* „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 46; S. Jarosz-Żukowska, *Powtórna niekonstytucyjność prawa w Polsce – uwagi na tle praktyki i doktryny niemieckiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 1. Zagadnienie to stanowiło ostatnio przedmiot uwagi sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu administracyjnego przy okazji rozstrzygnięcia w przedmiocie wyrównania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop funkcjonariuszy Policji oraz przedawnienie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką. Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 roku, sygn. II FSK 3741/18, LEX 2657637; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2021 roku, sygn. III OSK 2843/21, LEX 3126541. Zob. J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*, s. 14-16. Zob. Wyrok TK z dnia 6 października 1998 roku, sygn. K 36/97, LEX 38415; wyrok TK z dnia 8 grudnia 1999 roku, sygn. SK 19/99, LEX 39233; wyrok TK z dnia 8 marca 2000 roku, sygn. Pp 1/99, LEX 39991; wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 roku, sygn. K 37/07, LEX 465366.

<sup>737</sup> Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 roku, sygn. K 11/02, LEX 54903; wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 roku, sygn. K 40/05, LEX 198677; wyrok TK z dnia 19 września 2008 roku, sygn. K 5/07, LEX 439111; wyrok TK z dnia 24 marca 2009 roku, sygn. K 53/07, LEX 485866. Szerzej: W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, PiP 2014, z. 9.

<sup>738</sup> A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex...*, s. 49. Także: J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*, s. 17-18.

zagadnienia prawnego, istnieje konieczność zwrócenia się do TK oraz uzyskania orzeczenia, które całkowicie deroguje przepis z systemu prawa i wiązać będzie wszystkie organy władzy publicznej.

Opisywana zmiana znaczenia związania sędziego ustawą wskazuje na zaangażowanie sądów w proces kontroli konstytucyjności prawa. Wpływa jednocześnie na samą pozycję ustrojową sądów i władzy sądowniczej. Sąd, nie mogąc zwolnić się z obowiązku rozważenia zgodności ustawy z Konstytucją z powołaniem na zasadę podległości ustawie, poszukując aktywnie podstawy prawnej orzeczenia w aktach różnego rzędu, uzależnia sytuację prawną jednostki od swojego twórczego rozstrzygnięcia. Tym samym, kształtując jej sytuację w jednostkowej sprawie, zastępuje ustawodawcę, w którego wyłącznej kognicji leżało dotychczas kształtowanie sytuacji jednostki w sposób generalny i abstrakcyjny<sup>739</sup>. Tym samym sędzia nie orzeka na podstawie wiążącej go ustawy i nie aktualizuje sytuacji prawnej jednostki, która została uprzednio ukształtowana ustawą. W zasadzie tworzy ją w oderwaniu od obowiązującej ustawy albo w jej zastępstwie. Musi to wpływać na relację między władzą ustawodawczą i sądowniczą, ukształtowane dotychczas przez zasadę podziału i równoważenia się władz. Poddaje bowiem sądowej kontroli (w sposób pośredni i niejako nieuchronny) sposób wykonywania władzy ustawodawczej. Przenosi na sądy obowiązek zapewnienia stosowania Konstytucji, wdrażania wartości w niej ustanowionych. Angażuje sądy w proces tworzenia prawa, rozszerzając granice stosowanej przez nie wykładni. Przenosi na nie część ciężaru zapewnienia zgodności obowiązującego prawa z Konstytucją, wyposażając je w kompetencje do bezpośredniej kontroli konstytucyjności aktów podustawowych oraz w co najmniej pośrednią kontrolę konstytucyjności aktów rangi ustawowej<sup>740</sup>. Stawia to sądy, równoległe względem Trybunału Konstytucyjnego, wobec obowiązku gwarantowania nadrzędności Konstytucji. Czyni to w konsekwencji zasadę związania sędziego ustawą względną<sup>741</sup>, nieodnoszącą się do ustaw sprzecznych z Konstytucją<sup>742</sup>.

---

<sup>739</sup> P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej...*, s. 219.

<sup>740</sup> Tamże, s. 234.

<sup>741</sup> Tamże, s. 233.

<sup>742</sup> A. Rakowska-Trela, *Niezależność, niezawisłość, swoboda...*, s. 50.

## **Rozdział 4 Nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi**

### **Nadzór administracyjny w nauce prawa administracyjnego oraz nauk o zarządzaniu**

Ustawowe mechanizmy kontroli i nadzoru nad władzą sądowniczą muszą uwzględniać jej charakter oraz pozycję ustrojową. Oznacza to, że właściwy sposób oraz kryteria ich wykonywania, w tym granice ich oddziaływania, ustalać należy z uwzględnieniem zasad odrębności, niezależności i niezawisłości oraz konstytucyjnych gwarancji statusu sędziego. Nie mogą one oddziaływać na domniemanie kompetencyjne władzy sądowniczej<sup>743</sup> oraz utrudniać sędziom wykonywanie powierzonych im zadań (w tym najistotniejszego, polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) oraz dotyczyć sprawowania urzędu przez sędziego. Ograniczenia kontroli i nadzoru mają charakter generalny w tym sensie, że dotyczą zarówno instytucji stosowanych przez organy należące do władzy sądowniczej (realizowane w jej ramach), jak i przez przedstawicieli pozostałych władz, w tym organy należące do władzy wykonawczej.

Konstytucja wyraża jednoznaczne oczekiwania względem ustawodawcy jasnego określenia podstaw mechanizmów kontroli i nadzoru oraz ścisłego zdeterminowania ich kształtu (zakresu przedmiotowego i podmiotowego, przesłanek i skutków stosowania, ustanowienia procedury odwoławczej). Mimo tych starań sfera sprawowania nadzoru i kontroli nad władzą sądowniczą stanowi płaszczyznę ciągłych sporów, dotyczących przyjętego modelu ich wykonywania, w tym jego dualizmu (podziału na nadzór judykacyjny oraz administracyjny), a także rzeczywistego celu ich ustanowienia i wykonywania.

*Ratio legis* mechanizmów nadzoru i kontroli nad sądownictwem powszechnym wiązać należy z koniecznością zapewnienia efektywności funkcjonowania sądów jako organów władzy publicznej. Oczywistym pozostaje, że sądy muszą podlegać kontroli z punktu widzenia skuteczności realizacji ich funkcji, legalności podejmowanych działań oraz sposobu wydatkowania środków publicznych. Dodatkowo celem ustanowienia mechanizmów nadzoru i kontroli nad sądami jest ocena sprawności

---

<sup>743</sup> Szerzej: Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272.

wykonywania zadań, w tym rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>744</sup>. Prawo do sądu stanowi publiczne prawo podmiotowe, z którym skorelowane są konkretne obowiązki państwa. Sprawność postępowania sądowego wynika z prawa do sądu, które zakłada rozpoznanie sprawy „bez zbędnej zwłoki”. Już z tego wywodzić należy szczególny obowiązek państwa zapewnienia sprawnego procedowania przez sądy. Z drugiej strony stanowi ono element szerzej rozumianej rzetelności postępowania sądowego, która wymaga, by ochrona prawna zapewniana jednostkom była rzeczywista i efektywna<sup>745</sup>. Prawo do sądu ma złożony charakter i stanowi gwarancję ochrony całości statusu jednostki i pozostałych przysługujących jej praw i wolności. Państwo zobowiązane jest do zagwarantowania jednostce instrumentów służących ich egzekucji, w tym ustanowienia właściwych roszczeń odszkodowawczych w przypadku niezapewnienia odpowiednich standardów ich przestrzegania oraz dokonywania ingerencji w status jednostki.

Mimo częściowej zbieżności celów nadzoru nad sądami oraz organami pozostałych władz, niewiele z dorobku prawa administracyjnego oraz nauk o organizacji i zarządzaniu odnosić można wprost (ale też odpowiednio) do sądownictwa powszechnego. W przypadku władzy sądowniczej instrumenty nadzoru i kontroli nie są realizowane przez organy, które w sposób jednoznaczny ocenić można jako nadrzędne organizacyjnie i funkcjonalnie. Nie powierzono im także zadań innych pod względem jakościowym. Wykonywanie nadzoru i kontroli nie stanowi elementu funkcji podległości czy kierownictwa<sup>746</sup>. Nie określa relacji między podmiotem kontrolującym i kontrolowanym. Oznacza to, że już podstawowe elementy definicji, nakazujące rozstrzygać o budowie organizacji administracyjnej w oparciu o prawo

---

<sup>744</sup> J. Mrozek, *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022, s. 76.

<sup>745</sup> P. Domagała, *Granice interpretacji prawa do zawarcia małżeństwa w art. 12 EKPC – Schalk i Kopf przeciwko Austrii (wyrok ETPC z 24.06.2010 r.)* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011, s. 147.

<sup>746</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 126.



ustrojowo-organizacyjne okazują się być nieadekwatne<sup>747</sup>. Pojęcia nadzoru i kontroli nad sądownictwem powszechnym mają charakter autonomiczny. Wykładać je należy w oparciu o przepisy ustawy zasadniczej, z uwzględnieniem ustaw szczególnych. Sądownictwo powszechne stanowi skomplikowany system, składający się z „szeregu podsystemów o różnorodnych elementach, o zróżnicowanym charakterze i znaczeniu”, które pozostają w zawiłych powiązaniach na poziomie poszczególnych elementów, ale też podsystemów<sup>748</sup>. Co kluczowe z punktu widzenia prowadzonych rozważań składniki tych systemów (sądy oraz sędziowie) pełnią w nim rozmaite role i funkcje. W części polegają one na sprawowaniu nadzoru, w części mają charakter podstawowy i są następnie badane i oceniane. Dodatkowo sądom i sędziom Konstytucja gwarantuje odpowiednio niezależność działania i niezawisłość w sprawowaniu urzędu. Całość podejmowanych przez nie aktywności, także te poddane kontroli i nadzorowi, znajduje się pod ochroną tych zasad, interpretowanych w świetle zasady odrębności. Wszystkie trzy zasady określają nie tylko relacje władzy sądowniczej (sądów) z pozostałymi władzami, ale także stosunki w ramach władzy sądowniczej, między sądami, między sędziami, w tym między sędziami a sędziami, pełniącymi względem nich funkcje zwierzchnictwa służbowego<sup>749</sup>. Tym samym sposób określenia instytucji kontroli i nadzoru, także mechanizm ich realizacji oraz skutki stosowania nie mogą prowadzić do ich ograniczenia. W konsekwencji zagadnienia nadzoru i kontroli muszą być definiowane nie tylko z uwzględnieniem przepisów prawa ustrojowego, ale też prawa materialnego i procesowego<sup>750</sup>. Dodatkowo zakres nadzoru i kontroli nad sądami będzie uzależniony od podmiotu, który go sprawuje. W zakresie czynności judykacyjnych został on powierzony (wyłącznie) organom władzy sądowniczej, które sprawują go

---

<sup>747</sup> „Normy prawa ustrojowego nie tylko wskazują, kto jest podmiotem, organem, instytucją administracji publicznej ale stanowią także o wewnętrznej budowie tych podmiotów, a także, co szczególnie istotne, o wzajemnych relacjach/więziach w obrębie części składowych tych podmiotów, jak i pomiędzy tymi podmiotami. Te relacje można określić mianem stosunków ustrojowo-organizacyjnych kierownictwa, nadzoru, dozoru, pieczy i kontroli”. I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 172. Instytucje te pozostają przydatne do określenia relacji nadzoru w „układach scentralizowanych o hierarchicznym podporządkowaniu, bądź to w układach zdecentralizowanych, z charakterystycznym nadzorem weryfikacyjnym. Wszystkie one jednak są klasyfikowane jako instytucje wchodzące w skład władzy wykonawczej”. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 125-126.

<sup>748</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 78. Szerzej: W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy...*, s. 5.

<sup>749</sup> Szerzej: W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy...*

<sup>750</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 79. Zob. M. Szewczyk, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997, z. 1.

w ramach kontroli instancyjnej jako sądy odwoławcze<sup>751</sup>. Spod nadzoru administracyjnego, powierzonego organom nienależącym do władzy sądowniczej, wyłączono czynności związane z procesem orzekania i mające jakikolwiek wpływ na sposób sprawowania urzędu przez sędziego. Dodatkowo nadzór został rozdzielony w zależności od organów, które go sprawują, na ten o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Poddano im odmienny zakres przedmiotowy czynności sędziego.

Tezę o nieadekwatności dorobku prawa administracyjnego potwierdza pogłębiona analiza pojęcia „nadzór”, które nieuchronnie zawiera w sobie element kontroli. Nadzór definiować należy przez pryzmat kontroli. Polega ona co najmniej na: „zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości z tym, co być powinno, tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i ustalenie ewentualnych rozbieżności, wyjaśnienie przyczyn powstania ustalonych rozbieżności i sformułowanie zaleceń polegających na uniknięciu podobnych rozbieżności na przyszłość”<sup>752</sup>. Definicję tę uzupełnić należy o element nadzoru, rozumiany jako czynnik kierowania przez wydawanie dyrektyw i poleceń<sup>753</sup>. Kontrola nastawiona jest na formułowanie i dokumentowanie ocen i wniosków w kontrolowanym zakresie<sup>754</sup>. Nadzór, niezależnie od elementu kontroli, zawiera możliwość wiążącego, jednostronnego i władczego wydawania poleceń<sup>755</sup>. Obejmuje on zatem uprawnienie do określania zaleceń, rekomendacji czy wręcz środków nadzorczych. Zapewnienie efektywności środków nadzoru wymaga przyznania organom nadzoru uprawnień do egzekucji formułowanych zaleceń i często dalszych

---

<sup>751</sup> Szerzej: T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 47 i n. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz, Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1080; J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej (w zarysie)*, Łódź 1971, s. 127; S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 156; W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, PS 1999, z. 7-8, s. 9-11; W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jego zapewnieniu*, PS 2013, z. 7-8, s. 10-11; R. Jastrzębski, *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, PS 2017, z. 7-8, s. 26; M. Zbrojewska, *Funkcje Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] System Prawa Karnego Procesowego, t. V. Sądy i inne organy postępowania karnego*, Z. Kwiatkowski (red.), Warszawa 2015, s. 723. Zdaniem Leszka Garlickiego środki te mogą przybrać charakter instancji, jak i pozainstancyjny. Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 5.

<sup>752</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

<sup>753</sup> J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 356.

<sup>754</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli...*, s. 35.

<sup>755</sup> Tamże, s. 40.

kompetencji w zakresie weryfikacji ich stosowania. W przypadku stosunku nadzoru organ nadzorujący ponosi odpowiedzialność za wyniki organu nadzorowanego<sup>756</sup>.

Pojęcie „nadzoru prawnego” nastręcza istotnych problemów i stanowi kategorię prawną „co do zasady niedefiniowaną”. Nadzór może być określany odmiennie, w zależności stosunków prawnych, na gruncie których funkcjonuje. Istotne znaczenie mają regulacje ustrojowe, określające charakter prawny organów i relacje między nimi<sup>757</sup>. Stosunek nadzoru występuje w określonym systemie administracji, który stanowi strukturę albo zespół organów, funkcjonalnie od siebie zależnych, powiązanych stosunkiem nadzoru. Dla określenia właściwego znaczenia nadzoru w danym systemie konieczne jest szczegółowe rozważenie jego podstaw prawnych, w tym aktów prawnych wydawanych w jego ramach<sup>758</sup>.

Co ciekawe w doktrynie prawa administracyjnego brak jest zgody co do znaczenia istnienia stosunku nadzoru dla określenia relacji między podmiotem nadzorowanym i nadzorującym. Wskazuje się, że nadzór wyznacza nie tylko funkcje danego organu, ale także wskazuje na położenie i wzajemny układ podmiotów w danej strukturze władzy publicznej, opartej na relacji nadzoru. Nadzór jest rodzajem spoiwa łączącym podmioty w układzie<sup>759</sup>. Nie brakuje jednak poglądów odmiennych, zgodnie z którym nadzór oceniać należy jedynie jako zespół kompetencji, które nakierowane są na zapewnienie wykonywania zadań i funkcji przez podmiot nadzorowany oraz przestrzegania przepisów prawa oraz właściwych standardów. W takim ujęciu nadzór stanowi jedną z kompetencji organu nadzorującego, która nie musi stanowić o istnieniu elementu kierownictwa. W ten sposób mimo władczego oddziaływania na organ kontrolowany w zakresie wynikającym z przepisów prawa, nie stanowi on o istnieniu między organami stosunku podporządkowania organizacyjnego, lecz umożliwia jego funkcjonowanie z większą samodzielnością<sup>760</sup>. Istnieją stosunki nadzoru między

---

<sup>756</sup> O. Bujkowska, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1986, s. 18.

<sup>757</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 29-30.

<sup>758</sup> S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 9.

<sup>759</sup> J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 35.

<sup>760</sup> E. Smoktunowicz, *Struktura kontroli wewnętrznej w administracji państwowej* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, J. Łętowski, J. P. Pruszyński (red.), Wrocław 1983, s. 406-407.

podmiotami, zawierające jedynie część jego elementów<sup>761</sup>. Teoria ta może być przydatna dla opisywania istniejących modeli kontroli i nadzoru nad organami władzy sądowniczej. Stosunek nadzoru łączący sądy z organami nadzoru istnieje bowiem między nimi jako podmiotami niepodporządkowanymi. Mimo braku zależności i podległości organ nadzorujący ma jednak określone kompetencje władcze w stosunku do podmiotu nadzorowanego<sup>762</sup>, które wiążąco oddziałują na pewne sfery aktywności podmiotu nadzorowanego.

### **Dopuszczalność nadzoru administracyjnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego**

Z powodu konstytucyjnej regulacji władzy sądowniczej oraz opisywanej nieadekwatności definicji nadzoru i kontroli, stanowiących dorobek doktryny prawa administracyjnego, zagadnienie nadzoru administracyjnego nad sądownictwem powszechnym budzi zasadnicze wątpliwości. Zastrzeżenia te dotyczą zarówno powierzenia go MS oraz powołanym przez niego prezesom sądów, jak i samego faktu jego ustanowienia, w tym oddzielenia od nadzoru judykacyjnego. Centralnym punktem tego sporu jest możliwość wyodrębnienia z całokształtu aktywności sędziów, składających się na sprawowanie urzędu, czynności administracyjnych, które nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Dopuszczalność ustanowienia nadzoru wynika z przekonania, że sędziowie w toku sprawowania urzędu podejmują (poza rozpatrywaniem spraw) czynności techniczne i organizacyjne („administracyjne”), które nie dotyczą i nie składają się na proces orzekania. W konsekwencji nie podlegają ocenie w toku kontroli instancyjnej, ale też, co najbardziej wątpliwe, nie znajdują się pod ochroną zasady niezawisłości i podległości sędziego jedynie Konstytucji i ustawom. Argumentuje się, że ze względu na konieczność zakwalifikowania sądów jako organów władzy publicznej także ta sfera ich działalności powinna zostać poddana jakiejś kontroli, choćby z punktu widzenia sprawności prowadzonych postępowań oraz gospodarności wydatkowania środków

---

<sup>761</sup> M. Szewczyk, *Nadzór...*, s. 21, tj. „Aby dany podmiot traktować jako podmiot nadzorujący nie jest konieczne, by jego kompetencje obejmowały upoważnienia do nawiązywania ogółu stosunków prawnych relacji nadzoru”.

<sup>762</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 109.

publicznych. Ze względu na charakter tych czynności celowe jest powierzenie tej kontroli organom spoza władzy sądowniczej.

Zwolennicy istniejącej regulacji wskazują, że ustrojodawca nie przesądził, jaki model nadzoru administracyjnego byłby właściwy w polskiej rzeczywistości ustrojowej<sup>763</sup>. Ustawodawca dysponował zatem pewną swobodą w jego wyborze. Niewątpliwie także powierzenie nadzoru administracyjnego przedstawicielowi władzy wykonawczej, tj. MS pozostaje uzasadnione pewną tradycją ustrojową<sup>764</sup>.

Nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi nie jest w polskim ustawodawstwie instytucją nową, a dopuszczalność jego ustanowienia kilkakrotnie stanowiła przedmiot orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Najszerzej zagadnienie to TK badał w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 45/07<sup>765</sup>, wobec zakwestionowania przez KRS m.in. art. 9 u.p.u.s.p., stanowiącego podstawową regulację w tym przedmiocie. Przy tak szerokim zakresie zaskarżenia TK wypowiedział się nie tylko, co do poszczególnych elementów nadzoru, ale też co do dopuszczalności jego ustanowienia, tj. w przedmiocie zgodności z Konstytucją zwierzchniego nadzoru MS nad działalnością administracyjną sądów, w tym możliwości wyodrębnienia działalności administracyjnej sądów, bezpośrednio niezwiązanej ze sprawowaniem przez nią wymiaru sprawiedliwości. Uwagi wymagają także zdania odrębne do tych wyroków, zgłoszone przez STK Andrzeja Wróbla, który zasadnie kwestionuje dopuszczalność ustanowienia tego rodzaju nadzoru oraz powierzenia go MS.

Trybunał dostrzegł szczególną pozycję ustrojowoprawną sądów, wynikającą wprost z zasady odrębności władzy sądowniczej. Wyłącza ona możliwość ustanawiania regulacji prawnych, które wprowadzają odstępstwa od zasady podziału i równowagi władzy, prowadząc do przecinania się kompetencji przypisanych poszczególnym władzom lub do zaangażowania innych organów w wykonywanie władzy sądowniczej. W jego ocenie prawidłowa interpretacja obu tych zasad jednoznacznie wyłącza dopuszczalność ingerencji pozostałych władz we władzę sądowniczą, w tym w jej skład

---

<sup>763</sup> O możliwych modelach określenia systemu relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 165.

<sup>764</sup> Szerzej w temacie kształtowania się tej tradycji oraz ówczesnej krytyce procesu legislacyjnego, prowadzonego przez przedstawicieli władzy sądowniczej: J. Gudowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, PS 2003, z. 1, s. 9 i n.

<sup>765</sup> LEX 469915.

i strukturę. Przywołane zasady obligują wszystkie organy władzy publicznej do poszanowania niezależności sądów oraz ich monopolu na ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki.

Jednocześnie jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nawet takie konstytucyjne wyodrębnienie władzy sądowniczej, nie może być interpretowane jako oznaczające całkowitą izolację od innych organów państwa oraz zerwanie wszelkich relacji i odniesień do innych władz. Zdaniem Trybunału separacja władzy sądowniczej nie ma charakteru absolutnego i ogranicza się jedynie do sfery objętej niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Wynika to z przyjętej przez Trybunał interpretacji relacji art. 173 Konstytucji oraz art. 10 Konstytucji. Trybunał wyszedł z założenia, że art. 173 Konstytucji, jako norma szczególna, jakkolwiek ustanawia odrębność i niezależność władzy sądowniczej, nie znosi i nie ogranicza stosowania względem niej art. 10 Konstytucji. Jego zdaniem art. 10 Konstytucji ma charakter nadrzędny w tym sensie, że wprowadza zasadę ustrojową o charakterze podstawowym, obejmującą równoważenie się wszystkich władz i obowiązków ich współdziałania<sup>766</sup>.

Odnosząc się do kwestii bardziej szczegółowych Trybunał wskazał, że władza sądownicza musi dysponować odrębnymi środkami finansowymi, umożliwiającymi jej sprawne i samodzielne funkcjonowanie, organizację wewnętrznego systemu kontroli i nadzoru, oddzielną strukturę organizacyjną oraz prawne instrumenty, umożliwiające jej ochronę własnych uprawnień i kompetencji. Nie wyklucza to jednak istnienia powiązań o charakterze funkcjonalnym między poszczególnymi władzami, także między władzą sądowniczą i władzą wykonawczą. Nie wszystkie czynności, podejmowane przez sędziów, stanowią sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a przez to nie wszystkie wymagają do ich realizacji niezawisłości sędziowskiej oraz jej gwarancji<sup>767</sup>. W konsekwencji nie wszystkie sfery aktywności sędziów muszą być chronione przed ingerencją innych organów władzy publicznej w tym samym stopniu. Konieczność istnienia nadzoru administracyjnego TK uzasadnił faktem wyodrębnienia sądów jako jednostek organizacyjnych, utworzeniem w ich ramach określonej struktury personalnej oraz wyposażeniem w pewne środki materialne i budżetowe. Wszystko

---

<sup>766</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272.

<sup>767</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. Kp 2/05, LEX 174103.

to skutkuje koniecznością utworzenia administracji obsługującej tę władzę, ale także kontrolą jej funkcjonowania.

Trybunał zaakceptował również sam model nadzoru, przewidujący rozdzielenie go na judykacyjny i administracyjny, a także powierzenie ich odmiennym organom. Wskazał jednocześnie, że wspomniane rodzaje nadzoru mają charakter wyczerpujący; wszelkie formy weryfikacji działań władzy sądowniczej zakwalifikować należy do jednej z tych dwóch kategorii<sup>768</sup>.

Nie oznacza to, że Trybunał nie określił ram funkcjonowania nadzoru administracyjnego i nie wyznaczył granic jego oddziaływania. W omawianym orzeczeniu wyraźnie zaznaczył, że nadzór administracyjny ma ograniczyć się do „wpływania na bieg spraw administracyjnych sądu”<sup>769</sup>.

W wyroku z dnia 7 listopada 2013 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 31/12<sup>770</sup>, TK podtrzymał opisane stanowisko. Uzupełnił jedynie argumentację o możliwość wyróżnienia dwóch znaczeń władzy sądowniczej, tj. organizacyjnym (podmiotowym) oraz funkcjonalnym, aprobując tym samym podział dokonany w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>771</sup>. Władzę sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym Trybunał zdefiniował jako wymierzanie sprawiedliwości i wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej. W znaczeniu organizacyjnym (podmiotowym) jako system organów państwowych – sądów. Oba aspekty władzy sądowniczej są ze sobą ściśle powiązane, tj. sądy jako system organów państwowych sprawują wymiar sprawiedliwości i wykonują zadania z zakresu ochrony prawnej. Mimo to Trybunał uznał, że to rozróżnienie jest możliwe, a konieczność jego dokonania jest celowa. Nie każda działalność sądów daje się zakwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i udzielanie ochrony prawnej. Sądy prowadzą również działalność administracyjną. Może być ona związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, ale nie musi; w części ma ona na celu „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądu jako jednostki organizacyjnej”. Trybunał dokonał tym samym wartościowania działalności,

---

<sup>768</sup> Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. K 40/07, LEX 367535.

<sup>769</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>770</sup> LEX 1393910.

<sup>771</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 175 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005. Także: A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, z. 7, s. 5; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy...*, s. 6.

wskazując, że ta o charakterze administracyjnym jest służebna i podporządkowana działalności podstawowej. Umożliwia to poddanie jej kontroli z punktu widzenia innych kryteriów, tj. wspierania sprawowania wymiaru sprawiedliwości, w sposób zgodny z prawem i efektywny.

Przedstawiona argumentacja nie odnosi się jednak do wszystkich podnoszonych wątpliwości i pozostaje niewystarczająca dla uzasadnienia przyznania organowi władzy wykonawczej kompetencji o charakterze władczym w odniesieniu do sądów. Szczegółowe odniesienie się do tez Trybunału Konstytucyjnego i ich znaczenia w dyskursie nad nadzorem administracyjnym nad sądami powszechnymi, poprzedzić należy analizą zdania odrębnego STK Andrzeja Wróbla do wyroku Trybunału, w sprawie o sygnaturze akt: K 31/12. Poglądy w nim zaprezentowane uznać można za dość daleko idące, nie mniej, w mojej ocenie, właściwie oddają problem nadzoru administracyjnego. Trafnie wskazują na niedopuszczalność jego funkcjonowania, brak konstytucyjnego uzasadnienia dla jego ustanowienia oraz zagrożenia i niebezpieczeństwa, które się z nim wiążą.

Andrzej Wróbel krytykę wyroku Trybunału rozpoczął od przyjętej przez niego wykładni art. 173 Konstytucji<sup>772</sup>. Wskazał, że nie uwzględnia ona celu, znaczenia i funkcji zasady odrębności władzy sądowniczej oraz nietrafnie określa relacje między nią a art. 10 Konstytucji, przewidującym obowiązek współdziałania władz. Przez to niewłaściwie ocenia istotę nadzoru administracyjnego oraz błędnie nadaje konstytucyjną rangę instytucjom wprowadzonym do systemu prawnego aktami rangi jedynie ustawowej, tj. „nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów” oraz „działalności administracyjnej sądów”.

Punktem wyjścia dla krytyki orzecznictwa Trybunału Wróbel uczynił pojęcie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, które zgodnie z art. 175 i art. 177 Konstytucji stanowi wyłączną i jedyną kompetencję sądów. Powierzenie sądom dodatkowych kompetencji wymagałoby jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. Tego rodzaju regulacji nie ma jednak w obowiązującej ustawie zasadniczej. Prowadzi to do przekonania, że wszelkie działania i czynności podejmowane przez sądy, także te kwalifikowane przez ustawodawcę jako „działalność administracyjna”, albo wprost

---

<sup>772</sup> Podobne stanowisko Andrzej Wróbel zajął także w zdaniu odrębnym do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.



należy uznać za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 8 pkt 2 u.p.u.s.p.), albo pozostają w sposób funkcjonalny albo organizacyjny powiązane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 8 pkt 1 u.p.u.s.p.).

Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nie ma żadnego powodu do wyłączenia z zakresu przedmiotowego „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” jakiegokolwiek aktywności sądów. Nie ma również powodu, by przekazywać je innym organom władzy publicznej. Prowadziłoby to do zawężenia zakresu stosowania art. 177 Konstytucji i utożsamienia „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” z orzekaniem, a przez to do wyłączenia z zakresu przedmiotowego tego pojęcia czynności kwalifikowanych przez TK jako „czynności wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”, które niewątpliwie stanowią „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”.

W konsekwencji za błędne Wróbel uznaje zakwalifikowanie jako „działalności administracyjnej sądów” spraw osobowych sędziów i urzędników sądowych oraz czuwania nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu. Nie znajduje również podstaw, by zakresem tego pojęcia objąć czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z procesem orzekania, np. wydawanie odpisów i zaświadczeń, kontrolowanie należytego sposobu urzędowania, nadawanie biegu sprawom, sprawdzanie zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej czy analizę orzecznictwa sądowego. Wszystkie one albo mieszczą się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy, albo są z nimi ściśle związane. Wróbel jako nienależące do „działalności administracyjnej sądu” uznaje także tok i sprawność postępowania sądowego<sup>773</sup>.

---

<sup>773</sup> „Zagadnienia toku i sprawności należą bowiem niewątpliwie do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym, o czym przekonuje pobieżna nawet analiza stosownych przepisów proceduralnych i orzecznictwa sądowego, w którym sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych. Tok, o którym tu mowa, może to być zarówno bieg postępowania sądowego, jak i tok instancji, przy czym oba te znaczenia są jednoznacznie usytuowane w konstytucyjnym ujęciu wymiaru sprawiedliwości, nie zaś w ramach administracyjnej działalności sądów podlegającej nadzorowi administracyjnemu ministra. Naruszenie sprawności postępowania sądowego może być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Ponadto nawet gdyby przyjąć odpowiedzialność (polityczną) ministra za właściwą organizację sądów, to powinien on stwarzać ku temu odpowiednie warunki finansowo-techniczne, nie zaś znosić sądy, które w jego arbitralnej ocenie nie zapewniają efektywnego i sprawnego postępowania sądowego”. Zdanie odrębne sędziego TK Andrzeja Wróbla do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910

Wróbel kwalifikuje nadzór administracyjny jako wkroczenie w zakres konstytucyjnego domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej, dlatego w jego ocenie ustanowienie nadzoru musi mieć „dostateczne uzasadnienie merytoryczne”. Jego źródłem musi być albo jednoznaczny przepis Konstytucji, albo konieczność zapewnienia jej pełnej skuteczności<sup>774</sup>. Naruszenia domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej nie może uzasadnić bowiem ogólny obowiązek państwa troski o właściwe funkcjonowanie organów władzy publicznej, prawidłowe wykorzystywanie środków finansowych czy obowiązek zapewnienia właściwych warunków funkcjonowania władzy sądowniczej.

Podstawy naruszenia domniemania kompetencyjnego nie stanowi art. 173 Konstytucji, wykładany łącznie z art. 10 Konstytucji, który właściwie interpretowany co do zasady wyklucza nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów i nakazuje bezwzględne poszanowanie autonomii organizacyjnej władzy sądowniczej. Art. 10 Konstytucji, wprowadzający zasadę podziału i równoważenia się władz, nie stanowi jedynej podstawy kształtowania relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Art. 173 Konstytucji, stanowiący względem niego normę o charakterze szczególnym, istotnie go modyfikuje, stanowiąc, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz<sup>775</sup>.

Z art. 173 Konstytucji Wróbel wywodzi dwie zasady ustrojowe, tj. niezależności i odrębności, wskazując dodatkowo, że zasada odrębności ma wymiar organizacyjny oraz kompetencyjny. Wymiar organizacyjny władzy sądowniczej polega na wydzieleniu jej organów – sądów – od pozostałych władz i uznaniu ich za samodzielną i wystarczającą całość. Wymiar kompetencyjny zasady odrębności polega na wyposażeniu sądów w zadania objęte monopolem władzy sądowniczej, które realizują one samodzielnie, wyłącznie i niepodzielnie, a które obejmują sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z zasady odrębności wynika niedopuszczalność modyfikacji ustroju sądów i ich organów, zakaz włączania do ich struktur przedstawicieli innych

---

<sup>774</sup> Także R. Piotrkowski, *Nadzór administracji Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi* [w:] *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015, s. 29.

<sup>775</sup> Uznanie, że art. 173 Konstytucji nie modyfikuje zasady art. 10 Konstytucji prowadzi do ograniczenia gwarancji wynikających z zasady niezawisłości i niezależności dla władzy sądowniczej i błędnego przekonania, że stosowanie tych zasad realizowane być może jedynie w sferze niezawisłości sędziów. R. Piotrkowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, A. Machnikowska (red.), Gdańsk 2016, s. 20-21.

władz i wyposażania ich w kompetencje przynależne władzy sądowniczej, także te dotyczące „działalności administracyjnej” sądów. Tak definiowaną zasadę odrębności władzy sądowniczej uzupełnia zasada jej niezależności, odnoszona w sposób systemowy do sądów i trybunałów. Niewątpliwie również ona modyfikuje art. 10 Konstytucji. Dodatkowo zasada niezawisłości sędziów, wiążąca przedstawicieli władzy sądowniczej, istotnie ogranicza ogólną możliwość stosowania mechanizmów równoważenia się władz w stosunku do władzy sądowniczej, wprost wykluczając pewne rodzaje relacji między władzami.

Tak prowadzona argumentacja słusznie prowadzi Wróbla do uznania braku konstytucyjnego uzasadnienia wyposażania Ministra Sprawiedliwości w instrumenty oddziaływania na władzę sądowniczą, których celem albo skutkiem mogłoby być „hamowanie” jej działania oraz które mogłyby wpłynąć na realizację zasady jej niezależności i odrębności. Jednolity model ministra kierującego określonym działem nie przemawia za przyznaniem mu licznych i różnorodnych kompetencji w zakresie władzy sądowniczej. Powierzenie szerokiego nadzoru MS z powołaniem na normę art. 149 Konstytucji wskazuje na nieuzasadnione kwalifikowanie sądów w zakresie ich „działalności administracyjnej” za „dział administracji rządowej”, tj. sprawiedliwość. Skutkuje to powierzeniem Ministrowi kompetencji kierowniczo-nadzorczych w stosunku do sądów. Takie działania ustawodawcy uznać należy za dowolne i nieznajdujące oparcia w ustawie zasadniczej.

Wróbel wskazuje także na nieprawidłowe określenie znaczenia obowiązku współdziałania władz publicznych. Nie jest on elementem zasady podziału władzy i nie stanowi integralnej części art. 10 Konstytucji. Przeciwnie, źródłem obowiązku współdziałania władz jest wyłącznie preambuła ustawy zasadniczej. Nie kwestionując jej charakteru prawnego, wskazać należy na konieczność zachowania ostrożności w wywodzeniu z niej samoistnych konstrukcji prawnych. Uwaga ta odnosi się zwłaszcza do instytucji mających daleko idące skutki ustrojowe i polegają na uznaniu dopuszczalności przełamania domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej i sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami przez Ministra Sprawiedliwości.

Zasada odrębności władzy sądowniczej, która stanowi właściwą oś sporu w dyskusji o nadzorze administracyjnym, niewątpliwie nie ma charakteru absolutnego.

Nie można wywodzić z niej nakazu całkowitego zerwania wszelkich więzi łączących ją z pozostałymi władzami, w tym władzą wykonawczą<sup>776</sup>. Sama Konstytucja przewiduje istnienie takich powiązań. Dodatkowo trudno wyobrazić sobie rzeczywiste skutki całkowitej alienacji władzy sądowniczej. Polegałyby one co najmniej na trudnościach we współdziałaniu władz, niebezpieczeństwie ich rywalizacji oraz wzajemnym utrudnianiu wykonywania ich funkcji. Nie można zapomnieć, że wszystkie władze, równe sobie, stanowią część tej samej władzy publicznej. Władza sądownicza nie ma charakteru nadrzędnego nad pozostałymi władzami. Zasada odrębności została ustanowiona w Konstytucji w celu ochrony strukturalnie słabszej władzy sądowniczej, nie zaś w celu jej faworyzowania.

Nawet jednak przyjęcie tej argumentacji pozostaje niewystarczające dla uznania dopuszczalności wyodrębnienia nadzoru administracyjnego i powierzenia go Ministrowi Sprawiedliwości. Nie zmienia bowiem podstawowego faktu, że brak jest wyraźnego umocowania istoty nadzoru administracyjnego w ustawie zasadniczej. Konstytucja nie stanowi postawy wyodrębnienia działalności administracyjnej sądów ani nie wskazuje na konieczność ustanowienia nad nią nadzoru. Nie wskazuje również na możliwość przyznania w tym zakresie jakichkolwiek kompetencji organom władzy wykonawczej. Konstytucja stanowi jedynie o nadzorze judykacyjnym i jednoznacznie powierza jego wykonywanie Sądowi Najwyższemu. Ogranicza także zakres oddziaływania SN na sferę orzekania sądów powszechnych i sądów wojskowych<sup>777</sup>. Oznacza to, że jedynym źródłem nadzoru administracyjnego jest ustawa<sup>778</sup>. W mojej ocenie już ta okoliczność pozostaje wystarczająca dla zakwestionowania nadzoru administracyjnego w obecnym kształcie. Prowadzi bowiem do ograniczenia konstytucyjnego domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej i ingeruje w jej jądro kompetencyjne. Podstawą takich działań może być jedynie akt rangi

---

<sup>776</sup> S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz* [w:] *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą. Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009, s. 85 [cyt. za:] R. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi* [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019, s. 11.

<sup>777</sup> Zob. A. Górski, *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi* [w:] *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015, s. 11.

<sup>778</sup> Wyrok TK z dnia: 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568; 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915; 14 października 2015 roku, sygn. Kp 1/15, LEX 1815041.

konstytucyjnej. Zarzutów dotyczących niedopuszczalności funkcjonowania nadzoru administracyjnego nie można sprowadzać jednak wyłącznie do krytyki faktu ustanowienia go w akcie rangi ustawowej.

Dostrzec należy, że jedynym organem władzy wykonawczej, mającym konstytucyjne kompetencje względem władzy sądowniczej, jest Prezydent. Słusznie wskazuje Ryszard Piotrowski, że Konstytucja wprost przyznaje mu kompetencje w zakresie powoływania sędziów, prezesa NSA, prezesa i wiceprezesa TK, pierwszego prezesa SN oraz stosowania prawa łaski. Nie przewiduje jednocześnie żadnej kompetencji rządu czy ministra, także ministra właściwego do spraw sprawiedliwości, odnoszącej się do władzy sądowniczej, mającej wpływ na status sędziów czy organizację sądów<sup>779</sup>. Konstytucja nie przyznaje w szczególności żadnemu organowi władzy wykonawczej jakiegokolwiek możliwości oddziaływania w kategoriach kontroli, nadzoru albo w inny, władczy sposób na władzę sądowniczą albo jej przedstawicieli<sup>780</sup>. Podstawą takiej kompetencji nie może być ani norma Konstytucji, określająca zadania Rady Ministrów (art. 146 Konstytucji), jej Prezesa (art. 148 Konstytucji) czy MS (art. 187 Konstytucji). Przeciwnie, z ostatniej z przytoczonych norm, wskazujących na obligatoryjną przynależność MS do KRS, stojącej na straży niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, wywieść należałoby pogląd odmienny. Minister winien w sposób szczególny troszczyć się o poszanowanie tych wartości, wywodząc ten obowiązek wprost ze swojego statusu jako członka KRS i powstrzymywać się od aktywności, mogących je naruszyć. Przekonanie to wyłącza, zdaniem Piotrowskiego, możliwość poszukiwania w Konstytucji podstawy prawnej do naruszenia domniemania kompetencyjnego władzy sądowniczej na rzecz władzy wykonawczej. Wyklucza przez to istnienie delegacji ustawowej do wprowadzenia wyjątków od tego domniemania przez przyznanie kompetencji w tej sferze przedstawicielom innych władz<sup>781</sup>.

---

<sup>779</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego...*, s. 171. Szerzej: Zob. K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom 2, J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011, s. 2918 i n.

<sup>780</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego...*, s. 171. Także: B. Zdziennicki, *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 19-20.

<sup>781</sup> Tamże, s. 171.

Orzeczenia TK nie uwzględniają w sposób należyty sygnalizowanej już niemożności przeprowadzenia wyraźnej granicy pomiędzy działalnością orzeczniczą sądów a czynnościami „administracyjnymi”, podejmowanymi „przy okazji” działalności orzeczniczej, mającymi charakter organizacyjny czy pomocniczy. Nie rozstrzyga także problemu kwalifikacji czynności składających się na kierownictwo sędziego nad postępowaniem oraz czynności, które mają wprawdzie charakter administracyjny, ale zmierzają do wydania orzeczenia, pozostają ściśle związane z tym procesem i pełnią w stosunku do niego funkcję służebną, a przez to wymagających ochrony zasady niezawisłości w takim samym stopniu, co proces orzekania.

Nadzór administracyjny słusznie budzi wątpliwości także z punktu widzenia systemu prawa, który nie przewiduje tego rodzaju powiązań między innymi władzami. Na istnienie tego rodzaju odniesień nie wskazuje również dotychczasowa praktyka ustrojowa<sup>782</sup>. Co więcej trudno jest wskazać rzeczywistą ich wartość. Takie połączenia sposobu działania poszczególnych władz, mające wymiar przede wszystkim techniczny, ograniczone do weryfikowania sprawności postępowania, zdają się nie czynić zadość konstytucyjnemu nakazowi równoważenia i współdziałania władz, które służy rzeczywistej realizacji koncepcji *checks and balances*<sup>783</sup>. Przeciwnie, może błędnie sugerować istnienie układu podległości między władzami, a przynajmniej braku partnerstwa, utrudniając realizację art. 10 Konstytucji oraz art. 173 Konstytucji<sup>784</sup>.

Dostrzec należy, że TK w pewnym sensie zakreślił granice nadzoru administracyjnego. W wyroku z dnia 14 października 2015 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: Kp 1/15<sup>785</sup>, w trybie kontroli prewencyjnej, Trybunał orzekł o niemożności powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości dostępu do akt spraw sądowych w oparciu o jego ustawową kompetencję sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Wskazał w nim, że zewnętrzny dostęp do akt postępowania w sposób bezpośredni wpływa na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Akta odzwierciedlają przebieg postępowania, ich

---

<sup>782</sup> A. Górski, *Nadzór administracyjny...*, s. 12.

<sup>783</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272, tj. „Minister – jako członek Rządu – ponosi odpowiedzialność tylko za zapewnienie sądom odpowiednich warunków pracy a więc na pewno nie jest od „pilnowania sprawności” ich działalności orzeczniczej”.

<sup>784</sup> A. Górski, *Nadzór administracyjny...*, s. 12.

<sup>785</sup> LEX 1815041.

prorowadzenie stanowi element sprawowania wymiaru sprawiedliwości, dostęp do nich warunkuje możliwość wyrokowania w sprawie. Z tych względów żądanie przedstawienia akt, wskazujących na sposób procedowania przez sąd, chronologię podejmowanych czynności, etap sprawy, uzasadnienie przyjętego toku rozpoznania sprawy, umożliwiające zapoznanie się ze stanowiskiem uczestników postępowania ocenić należy jako wkroczenie w sferę podstawowej działalności sądu. Konstytucyjnie zagwarantowany monopol władzy sądowniczej na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości musi oznaczać pełną jej samodzielność w toku orzekania, a przez to wykluczać jakąkolwiek ingerencję w ten tok przez organy innej władzy. Zasady niezawisłości sędziowskiej nie sposób ograniczyć jedynie do wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Rozciągnąć ją należy na „wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu”. Potwierdza to tezę o konieczności objęcia zakresem jej zastosowania także procesu orzekania sędziego oraz czynności, podejmowanych w związku z nim. Swoboda podejmowania decyzji przez sędziego musi charakteryzować wszystkie podejmowane przez niego aktywności, niezależnie od etapu postępowania, na którym mają miejsce. Zwrócenie się przez organ nadzoru administracyjnego o przesłanie akt postępowania, na jakimkolwiek jego etapie, mogłoby zaburzyć jego tok, uniemożliwić podejmowanie czynności w ustalonym przez sędziego czasie, narażać go na konsekwencje z tym związane oraz wpływać na odstęp czasowy między przeprowadzeniem dowodu a jego oceną. Co jeszcze istotniejsze mogłoby wywierać presję na sędziego i wywoływać w nim, ale także odbiorze innych uczestników postępowania, istnienie oczekiwań co do przyszłych orzeczeń w sprawie. W ten sposób prowadziłyby do ingerencji nie tylko w sferę wewnętrznej niezawisłości sędziowskiej, ale nieuchronnie wpływałyby także na jej zewnętrzny aspekt, tworząc wrażenie uzależnienia sędziego od innych organów władzy publicznej<sup>786</sup>.

### **Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny**

Ustawa – Prawo ustroju sądów powszechnych wyróżnia wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny. Podział ten został przeprowadzony w oparciu

---

<sup>786</sup> Zob. T. Niemiec, *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, KRS 2013, nr 2.

o kryterium podmiotowe, tj. usytuowania podmiotu sprawującego nadzór względem podmiotu nadzorowanego<sup>787</sup>. Nadzór wewnętrzny realizowany jest bez jakiegokolwiek udziału Ministra Sprawiedliwości. Oznacza to, że powierzenie Ministrowi czynności z zakresu nadzoru stanowi o konieczności jego zakwalifikowania jako nadzoru zewnętrznego<sup>788</sup>.

Wewnętrzny nadzór administracyjny sprawuje co do zasady prezes sądu<sup>789</sup>. Jest on upoważniony do powierzenia czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru innym organom sądowym, precyzyjnie wskazanym w ustawie, tj. sędziemu wizytatorowi, a także, z zastrzeżeniem czynności zarządzenia wizytacji, wiceprezesowi sądu, przewodniczącemu wydziału, a także, w uzasadnionych przypadkach, innemu wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu<sup>790</sup>.

Nadzór wewnętrzny dotyczy działalności administracyjnej sądów, polegającej na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem powierzonych im zadań, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej<sup>791</sup>. Nadzór wewnętrzny ma przede wszystkim charakter prewencyjny; jego ustanowienie służy zapewnieniu właściwego toku postępowania<sup>792</sup>. Szczegółowa analiza instytucji nadzoru wewnętrznego potwierdza formułowane w doktrynie prawa konstytucyjnego obawy, co do zakresu przedmiotowego nadzoru i tendencji do jego rozszerzenia. Wynika z niej, że w aktualnym stanie prawnym przedmiotem oceny w trybie nadzoru administracyjnego są także czynności sędziów, które pozostają ściśle związane z procesem orzekania oraz podlegają ochronie zasady niezawisłości. Nadzór obejmuje bowiem zagadnienia dotyczące „dyscypliny pracy orzeczniczej sądów”, w tym terminowość, poprawność oraz celowość działań podejmowanych przez sędziów<sup>793</sup>. Dopuszczalność nadzoru wewnętrznego w tej sferze uzasadnia się faktem powierzenia nadzoru prezesowi sądu, który podlega rygorom art. 178 ust. 1 Konstytucji i jest jednym

---

<sup>787</sup> E. Smoktunowicz, *Struktura kontroli...*, s. 401. Dla porządku wskazać należy, że w doktrynie obowiązuje podział kontroli na wewnętrzną i zewnętrzną. Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia...*, s. 35.

<sup>788</sup> J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 389.

<sup>789</sup> Art. 9a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>790</sup> Art. 37 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>791</sup> Art. 9a § 1 u.p.u.s.p. w zw. z art. 8 ust. 1 u.p.u.s.p. w zw. z art. 2 § 2 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>792</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 333.

<sup>793</sup> J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 236.



z organów sądu, bezpośrednio odpowiedzialnym za kierowanie jego działalnością administracyjną. Nadzór wewnętrzny sprawowany jest przez podmiot wykonujący zadania z zakresu działalności administracyjnej, pełniący funkcję prezesa sądu, a przez to zwierzchnika służbowego sędziów.

Nadzór zewnętrzny sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz pośrednio, tj. przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie<sup>794</sup> oraz referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa<sup>795</sup>. Nadzór zewnętrzny dotyczy może dwóch wyodrębnionych w ustawie sfer działalności administracyjnej sądów. W zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania związanych z nimi zadań został on powierzony wyłącznie MS<sup>796</sup>; w zakresie zapewniania właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań sądów, czynności z zakresu nadzoru podejmować może także służba nadzoru. Dodatkowo uprawnienia MS przewidziane w u.p.u.s.p. mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie<sup>797</sup>. Zadania z tego zakresu pełnić mogą także sędziowie wizytatorzy. Wśród podmiotów uprawnionych do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego (posiadających kompetencje do wykonywania zadań z tego zakresu) ustawa szczególna wskazuje Krajową Radę Sądownictwa<sup>798</sup>.

Zewnętrzny nadzór administracyjny, poza działalnością administracyjną sądów, obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz podejmowanie czynności niezbędnych ze względu na uchybienia w działalności administracyjnej sądów. Obejmuje ponadto podejmowanie czynności koniecznych do wykonywania

---

<sup>794</sup> Art. 77 § 1 ust. 2 u.p.u.s.p.

<sup>795</sup> W trybie art. 151a § 5 pkt 2 u.p.u.s.p. Nadzór administracyjny referendarzy sądowych delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczy prowadzenia ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego.

<sup>796</sup> Minister winien nadzór ten realizować na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 roku, poz. 1270).

<sup>797</sup> Zgodnie z art. 9aa u.p.u.s.p. uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przewidziane niniejszą ustawą mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z wyjątkiem uprawnienia do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w art. 75 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>798</sup> Ze względu na wynikającą z art. 5 ustawy z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję KRS do zarządzenia przeprowadzenia wizytacji sądu (albo jego jednostki organizacyjnej), lustracji w sądzie albo lustracji pracy sędziego lub asesora sądowego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę. Szerzej: R. Pęk, *Komentarz do art. 5 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 70-74.

zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów<sup>799</sup>.

Artykuł 9a u.p.u.s.p. nie wskazuje na dopuszczalność przenikania się opisywanych rodzajów nadzorów, przez co podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny sprawia wrażenie dychotomicznego. Sprawują go odmienne kategorie podmiotów, dysponujące różnymi kompetencjami i środkami oddziaływania. Rozbieżny jest także cel ich ustanowienia oraz zakres oddziaływania na sytuację prawną sędziego. Pozornie klarowny podział istotnie zaciemnia jednak regulacja szczegółowa<sup>800</sup>. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje bowiem istotne kompetencje MS w zakresie powoływania podmiotów wewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz wprost ustanawia podległość prezesa sądu apelacyjnego MS w zakresie działalności administracyjnej. Wyposaża go w środki nadzoru względem prezesa sądu apelacyjnego oraz upoważnia go do oceny sprawowanego nadzoru. Także nadzór zewnętrzny w znacznym stopniu realizowany jest przez służbę nadzoru, opartą o instytucję delegacji.

Zatarcie relacji między nadzorem zewnętrznym i wewnętrznym istotnie pogłębiły działania parlamentu, podejmowane w ostatnich latach. Dotyczyły one całości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości<sup>801</sup>, w efekcie którego MS uzyskał przemożny wpływ na dyrektorów sądów<sup>802</sup>, asesorów sądowych<sup>803</sup>, KRS<sup>804</sup> oraz podmioty sprawujące nadzór wewnętrzny nad sądownictwem administracyjnym. W ten sposób zyskał wpływ na sposób sprawowania tego nadzoru i stał się jego podmiotem<sup>805</sup>. Szczególne znaczenie w tym zakresie miała ustawa z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie

---

<sup>799</sup> Art. 37f § 1 i 2 u.p.u.s.p.

<sup>800</sup> Szerzej: K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości...*

<sup>801</sup> Szerzej: A. Pacholska, M. Ujma, *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie z perspektywy bezpieczeństwa prawnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 10.

<sup>802</sup> Ustawa z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2017 roku, poz. 803).

<sup>803</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1139).

<sup>804</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 3).

<sup>805</sup> Całość wprowadzonych zmian bywa w doktrynie nazywany „antykonstytucjonalizmem” albo „kryzysem konstytucyjnym”. Zob. M. Krygier, *The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist ‘Transitions’, Populism, and the Rule of Law*, „European Constitutional Law Review” 2019/15, s. 546 [cyt. za:] D. Minich, *Poszerzenie kompetencji organów władzy publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 12, s. 64.

ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw<sup>806</sup>, która stanowiła podstawę gwałtowanej i bezprecedensowej zmiany prezesów sądów w całej Polsce<sup>807</sup>.

Na skutek jej uchwalenia MS zyskał kompetencje do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w toku ich kadencji w przypadku: (1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, (2) gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości; (3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych oraz (4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji<sup>808</sup>. Wynikające z ustawy przesłanki odwołania prezesów mają charakter ocenny i oparte są na ogólnych pojęciach, których interpretacja nastrocza poważnych wątpliwości. Ustanowienie w ten sposób procedury odwołania prezesa (wiceprezesa) z funkcji nie gwarantuje bezpieczeństwa prawnego podmiotom sprawującym tę funkcję. Tworzy istotne ryzyko dowolności interpretacji przesłanek, a przez to instrumentalnego ich stosowania. Przyjęta nowelizacja wprowadziła również nową przesłankę odwołania prezesa (wiceprezesa) z funkcji, powiązaną z oceną MS efektywności ich działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie. Co istotne wykonywanie tej kompetencji MS nie jest uzależnione ani nawet powiązane z uzyskaniem opinii kolegium właściwego sądu, tj. opinia negatywna kolegium sądu nie jest dla Ministra wiążąca<sup>809</sup>. Wiążąca jest dopiero negatywna opinia KRS, jeżeli jej uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów<sup>810</sup>. Występując o wydanie opinii do kolegium właściwego sądu, MS może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w wykonywaniu obowiązków<sup>811</sup>.

W związku z uchwaleniem nowej przesłanki odwołania prezesów sądów, MS uzyskał dodatkowe instrumenty oceny efektywności wykonywania przez prezesa sądu

---

<sup>806</sup> Dz. U. z 2017 roku, poz. 1452.

<sup>807</sup> Szerzej: B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r. *Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.

<sup>808</sup> Art. 27 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>809</sup> Art. 27 § 5a u.p.u.s.p.

<sup>810</sup> Art. 27 § 5a u.p.u.s.p.

<sup>811</sup> Art. 27 § 3 u.p.u.s.p.

apelacyjnego zadań w zakresie nadzoru wewnętrznego. Poza oceną informacji rocznej o działalności sądów, MS zyskał kompetencję do zwracania prezesowi (wiceprezesowi) sądu apelacyjnego uwagi na piśmie, w sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych i żądania usunięcia jego skutków<sup>812</sup>. Konsekwencją pisemnego zwrócenia uwagi może być obniżenie dodatku funkcyjnego należnego prezesowi sądu<sup>813</sup>. Ustawa przewidziała ścieżkę odwoławczą, przyznając prezesowi (wiceprezesowi) uprawnienie do złożenia pisemnego zastrzeżenia<sup>814</sup>. W terminie 14 dni Minister uprawniony jest do uchylenia uwagi albo przekazania sprawy do rozpoznania KRS<sup>815</sup>. Minister zyskał również kompetencję do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu, co stanowi jednocześnie przesłankę odwołania prezesa w toku kadencji ze względu na rażące lub uporczywe niewywiązywanie się przez niego z obowiązków służbowych<sup>816</sup>.

Co szczególnie kontrowersyjne wprowadzona nowelizacja zawierała nadzwyczajną kompetencję MS odwołania prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów. Podobną kompetencję MS uzyskał w stosunku do prezesów wojskowych sądów okręgowych i wojskowych sądów garnizonowych oraz ich zastępców<sup>817</sup>. Była ona ograniczona czasowo, MS mógł z niej skorzystać w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Dodatkowo odwołanie prezesów i wiceprezesów w tym okresie mogło nastąpić bez zachowania wymogów określonych w ustawie nowelizującej<sup>818</sup>.

Tak opisana kompetencja MS miała w istocie charakter dowolny. Ustawa nie przywidywała żadnych przesłanek jej zastosowania, w żaden sposób nie limitowała również jej wykonywania. Także praktykę stosowania tej kompetencji ocenić należy

---

<sup>812</sup> Art. 37ga § 1 u.p.u.s.p.

<sup>813</sup> W zależności od wagi uchybienia, w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do 6 miesięcy. Art. 37ga § 5 u.p.u.s.p.

<sup>814</sup> Art. 37ga § 2 u.p.u.s.p.

<sup>815</sup> Art. 37ga § 3 u.p.u.s.p.

<sup>816</sup> Art. 37h § 6 u.p.u.s.p.

<sup>817</sup> Skorzystanie z tej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości wymagało porozumienia z Ministrem Obrony Narodowej. Zob. Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku...

<sup>818</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku...

jako nietransparentną i nieweryfikowalną<sup>819</sup>. Na jej podstawie MS odwołał łącznie 149 prezesów i wiceprezesów sądów<sup>820</sup>. Jak wynika z badań prowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka prezesi sądów „byli odwoływani albo pojedynczo, albo falami, jak np. w apelacjach katowickiej, krakowskiej lub poznańskiej. W większości decyzje o odwołaniu były doręczane (...) faksem (...) Każda z decyzji o odwołaniu miała taką samą formę – zawierała jedno zdanie informujące o odwołaniu z określoną datą (prawie zawsze datą wsteczną) i bez podania uzasadnienia”<sup>821</sup>. Z analizy Fundacji wynika, że podstawy odwołania prezesów sądów były każdorazowo inne. Minister Sprawiedliwości w publikowanych przez siebie komunikatach powoływał się na kryteria: wskaźnik opanowania wpływu spraw ogółem, spraw karnych, spraw cywilnych, odsetek merytorycznie załatwionych spraw karnych, spraw cywilnych czy średni czas trwania postępowania. Kryteria te były stosowane wybiórczo, pracę sądów oceniano na podstawie odmiennych kryteriów, poszukując statystyki, w której efektywność funkcjonowania sądu wyglądała (albo dała się zaprezentować jako wyglądająca) słabiej<sup>822</sup>. Dodatkowo rankingi, na podstawie których wyliczano przywołane wskaźniki, nie były uprzednio publikowane. Nie uwzględniono w nich np. wakatów sędziowskich. Ministerstwo nie przedstawiło danych, na podstawie których były one wyliczane. Pozwoliło to postawić Fundacji tezę o niedokonywaniu przez MS wnikliwej i obiektywnej oceny pracy sądów, lecz poszukiwaniu „najsłabszych punktów w (...) działalności po to, by w jakikolwiek sposób uzasadnić wprowadzane zmiany kadrowe”<sup>823</sup>.

Jak słusznie wskazano w literaturze w dalszej perspektywie korzystanie z tej kompetencji przez MS doprowadziło do „przybliżenia” prezesów sądów Ministrowi i ich „oddalenia” od sądów oraz orzekających w nich sędziów<sup>824</sup>. Pogłębiło

---

<sup>819</sup> B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”..., s. 182.

<sup>820</sup> Tamże, s. 186. Jak wskazał Dariusz Mazur grupa ta stanowi 20% ogólnej liczby prezesów i wiceprezesów. Jednocześnie jego zdaniem liczba ta nie oddaje rzeczywistego wpływu wprowadzonych zmian na sposób zarządzania sądami, co unaocznia dopiero fakt, że z 11 prezesów Sądów Apelacyjnych 10 zostało odwołanych ze stanowiska. D. Mazur, *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości [w:] Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 263.

<sup>821</sup> B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”..., s. 186.

<sup>822</sup> Tamże, s. 188.

<sup>823</sup> Tamże, s. 188.

<sup>824</sup> Tamże, s. 182.

to związku Ministra z podmiotami sprawującymi nadzór administracyjny, a tym samym jego wpływ na sferę działalności administracyjnej sądów. Aktualnie sytuacja, przewidująca sprawowanie przez Ministra nadzoru zewnętrznego oraz jednoczesnego posiadania kompetencji powoływania i odwoływania niemal wszystkich podmiotów, uprawnionych do wykonywania czynności nadzoru wewnętrznego, stanowi o naruszeniu zasady odrębności władzy sądowniczej. Pozwala przypisać MS również rolę dominanta w tej sferze aktywności sądów.

Sytuacja ta zaktualizowała pytanie o konieczności zapewnienia sędziom drogi sądowej, umożliwiającej kwestionowanie stosowanych wobec nich środków nadzoru administracyjnego. Potrzeba ta ujawniła się w ostatnich latach ze szczególną ostrością, gdy środki te stosowane były w sposób arbitralny i niezgodny z ich ustawowym przeznaczeniem. W konsekwencji spełniały one funkcję *quasi-dyscyplinarną*. Wobec pozbawienia rzeczywistych kompetencji samorządu sędziowskiego oraz wątpliwości co do statusu nowej KRS, przyznanie sędziemu prawa do sądu wydaje się być konieczne. Służyłoby ono nie tylko ochronie jego praw podmiotowych i realizacji (ochrony) zasady niezawisłości. Prowadziłoby również do pełniejszej realizacji zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Przełamywałoby bowiem „monopol” MS w dziedzinie nadzoru administracyjnego i przywracało decyzyjność władzy sądowniczej w dziedzinie jej dotyczącej. Wpisywałoby się zatem w mechanizm *check and balances*. Trudno poszukiwać uzasadnienia dla braku właściwej ścieżki odwoławczej w sytuacji stosowania tych środków przez organ władzy publicznej, ich władczego charakteru oraz realnego wpływu na sytuację prawną i faktyczną sędziów. Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości ma charakter jednokierunkowy i nie jest równoważony kompetencjami władzy sądowniczej, które polegałyby na kontroli sposobu sprawowania przez niego tego nadzoru<sup>825</sup>.

---

<sup>825</sup> Za tego rodzaju środek trudno uznać wytaczanie powództwa przez prezesów sądów w przedmiocie naruszenia ich dóbr osobistych, powstałych na skutek opublikowania komunikatu o odwołaniu ze stanowiska prezesa. Zob. K. Sobczak, *Minister Ziobro nie chce przeprosić Beaty Morawiec i kieruje kasację do SN*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ziobro-ma-przeprosic-sedzie-beate-morawiec-kasacja-od-wyroku-sa,505924.html> Orzeczenie sądu w takiej sprawie stanowić może jedynie przyczynę osobistej satysfakcji sędziego i komunikat do społeczeństwa, popularyzujący wiedzę w zakresie niezawisłości sędziowskiej. Nie prowadzi jednak do przywrócenia równowagi między władzami, zaburzonej instrumentalnym stosowaniem instytucji nadzoru administracyjnego oraz nie cofa skutków prawnych podjętych w tych warunkach decyzji, nie przywracając urzędu sędziowskiemu właściwej godności.

Nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidywała podobną kompetencję prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, powołanych na podstawie nowych przepisów. Zobowiązywała ich do dokonania przeglądu funkcji przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji, a także sędziów wizytatorów w podległych im sądach<sup>826</sup>. W okresie 6 miesięcy od dnia powołania byli oni uprawnieni do odwołania tych podmiotów z pełnionych funkcji. Dodatkowo skorzystanie z tej kompetencji nie wymagało od prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych zachowania właściwej procedury, tj. uzyskania opinii kolegium właściwego sądu.

Z kompetencją Ministra Sprawiedliwości dowolnego odwołania prezesa i wiceprezesa sądów skorelowane było uprawnienie równie swobodnego ich powoływania. Opisywana nowelizacja zniosła obowiązek Ministra uzyskania pozytywnej opinii zgromadzenia sędziów, a w razie jej niewydania, uzyskania (zastępującej ją) pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z brzmieniem tej regulacji prezesa sądu powołuje Minister Sprawiedliwości, który następnie (już po powołaniu) przedstawia go właściwemu zgromadzeniu ogólnemu sędziów. Oznacza to, że ustawa pozbawiała zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu choćby kompetencji opiniodawczych w tym przedmiocie.

Przyjęte zmiany miały istotny wpływ na problem legitymacji prezesów sądów, uznawania ich przez środowiska sędziowskie, a przez to możliwości skutecznego zarządzania sądami. Jak słusznie wskazują Grabowska-Moroz i Szuleka sprawowanie nadzoru wewnętrznego wymaga „wycucia granicy” między administrowaniem pracą sędziów a wkraczaniem w sferę orzekania. Równie istotny jest odbiór działalności prezesa i jej wpływ na sferę wewnętrznej niezawisłości sędziowskiej, poczucie bezpieczeństwa prawnego sędziego oraz przekonanie o gwarantowaniu mu przez własne środowisko wolności godnego sprawowania urzędu. W sytuacji braku legitymacji prezesa sądu do sprawowania tej funkcji, trudno jest mówić w zasadzie o możliwości sprawowania nadzoru administracyjnego w sposób niekonfrontacyjny, niekonfliktowy i nienaruszający możliwości sprawowania przez sędziego urzędu<sup>827</sup>.

---

<sup>826</sup> Art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku... Tożsamą kompetencją dysponowali prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych powołani na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji.

<sup>827</sup> B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”..., s. 191.

Legitymacja ta odgrywa tym większe znaczenie, że całość wprowadzonych zmian w organizacji i strukturze sądownictwa powszechnego doprowadziła do poszerzenia politycznego wpływu na wymiar sprawiedliwości<sup>828</sup>.

Co znamienne i typowe dla instytucji zewnętrznego nadzoru administracyjnego, kompetencja MS odwoływania prezesa sądu stanowiła przedmiot uprzedniej oceny TK. W wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 12/03, w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem KRS, orzekł on o zgodności takiej kompetencji Ministra z Konstytucją<sup>829</sup>. W ocenie Trybunału, jeżeli kompetencja nie opiera się na nieokreślonych przesłankach, nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, nie może być uznana za naruszenie równowagi władz i niezależności władzy sądowniczej. W konkretnej zawisłej przed Trybunałem sprawie, oceniał on przesłanki odwołania prezesa sądu z powodu „rażącego niewywiązywania się z obowiązków” (która spełnia jego zdaniem konieczny próg precyzji) oraz „dobra wymiaru sprawiedliwości” (która pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości zbyt duży zakres swobody).

W przytoczonym wyroku TK odniósł się co ciekawe do udziału samorządu sędziowskiego w procedurach kreacyjnych w sądach, w tym w powoływaniu i odwoływaniu prezesów. Wskazał wówczas, że obowiązująca Konstytucja dokonała istotnego przesunięcia „akcentów” w unormowaniach dotyczących władzy sądowniczej. Nie odnosi się ona w żadnym zakresie do samorządu sędziowskiego, nie wyróżniając go ani w regulacjach dotyczących *stricte* władzy sądowniczej, ani w przepisach związanych z samorządami zawodowymi. Jednocześnie szczegółowo określa pozycję ustrojowoprawną oraz kompetencje KRS. Także jej jednoznacznie powierza rolę strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja nie przewiduje w tym zadaniu roli samorządu sędziowskiego, „zachowując milczenie” co do konieczności jego ustanowienia oraz powierzenia mu zadań publicznych. Z tego względu pozbawienie kompetencji samorządu sędziowskiego i przekazanie ich na rzecz KRS nie zostało wówczas zakwestionowane przez TK. Trybunał kwalifikował je

---

<sup>828</sup> D. Minich, *Poszerzenie...*, s. 65. Szerzej: D. Minich, *Dylematy współczesnej władzy – kryzys demokracji liberalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7-8.

<sup>829</sup> LEX 84272.



bowiem jako przesunięcie kompetencji w ramach „szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego”, tj. zmianę podmiotu uprawnionego do jego wykonania, nie zaś jako pozbawienie uprawnień zgromadzeń sędziów. Nie mniej w ocenie Trybunału kluczowe znaczenie przy ocenie tej zmiany ma charakter obu tych organów, które uznać należy za należące do szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego. Oznacza to, że za aprobatą Trybunału leżała ocena pozycji ustrojowoprawnej ówczesnej KRS, w której przewagę nad członkami wybieranymi przez pozostałe władze mieli członkowie należący do władzy sądowniczej<sup>830</sup>. Jeżeli ówczesnej KRS przypisać można było tego rodzaju status, a przez to taką reprezentatywność, przekazanie jej kompetencji samorządu sędziowskiego, nawet w zakresie powoływania organów sądu, zdaniem Trybunału nie mogło zostać uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władz sądowniczej. Kompetencje te w dalszym ciągu były realizowane przez podmioty przynależne do władzy sądowniczej. Pozwala to postawić dwie tezy o charakterze ogólnym. Przekazanie kompetencji należących do samorządu sędziowskiego na inny organ jest możliwe pod warunkiem spełnienia przez ten organ konkretnych wymogów, dotyczących jego powiązania z władzą sądowniczą oraz jego składu. Rozważanie możliwości przekazania tych kompetencji obejmować musi analizę pozycji ustrojowoprawnej organu, mającego ją wykonywać. Oznacza to, że przekazanie kompetencji samorządu sędziowskiego poza władzę sądowniczą będzie nie do pogodzenia z zasadami niezależności i odrębności. Przekazanie ich poza samorząd sędziowski, ale w obrębie władzy sądowniczej, zależeć będzie od sposobu ukształtowania tego organu. Rada mogłaby pełnić taką rolę w procedurze wyboru prezesa sądu, jeżeli sposób jej ukształtowania zapewniałby szeroką reprezentację

---

<sup>830</sup> Trybunał podzielił wówczas stanowisko formułowane w doktrynie prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym ówczesna Krajowa Rada Sądownictwa „*slusznie jest traktowana jako najwyższa reprezentacja tego środowiska, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej*”. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 73, tj. „*Traktowana niekiedy jest najwyższy organ samorządu sędziowskiego działa przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej*”.

środowiska sędziowskiego<sup>831</sup>. Pozwala to zakwestionować obecne przekazywanie kompetencji nie tylko na rzecz nowej KRS, ale także na prezesów sądów i kolegia sądów.

Prowadzone rozważania uzupełnić należy o wskazanie na zgłoszone do jego uzasadnienia zdania odrębnego STK Bohdana Zdziennickiego. W jego ocenie ustawa o ustroju sądów powszechnych, do której dzisiaj porównuje się zmiany w organizacji władzy sędziowskiej, stanowiła pierwszą z serii regulacji prawnych, które osłabiły samorząd sędziów i zwolniły go z części powierzonych mu funkcji publiczno-prawnych. Tendencja ta, zdaniem Zdziennickiego, nie zasługuje na aprobatę, a sam samorząd sędziowski, choć niewskazany wprost w Konstytucji stanowi ważny element niezależności sądów. Z tego względu winien mieć istotny wpływ na obsadzanie stanowisk przewodniczących wydziałów, prezesów sądów, skład wydziałów oraz przenoszenie sędziów między wydziałami, niezależnie od kompetencji KRS.

Pogląd TK nie jest nowy. W tożsamy sposób rolę samorządu sędziowskiego ocenił w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1993 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 11/93<sup>832</sup>. Trybunał uznał wówczas za zgodne z Konstytucją poszerzenie kompetencji MS w procesie powołania prezesa sądu. W ówczesnej ocenie Trybunału sytuacja ta nie budziła wątpliwości z punktu widzenia zasady niezależności władzy sędziowskiej. Nie wymaga ona bowiem wyłączenia działalności administracyjnej sądów

---

<sup>831</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272. Tożsame stanowisko zajął Rzecznik Generalny Anthony Michael Collins w opinii przedstawionej dnia 15 grudnia 2022 roku, w sprawach połączonych C-181/21 i C-269/21, ECLI:EU:C:2022:990. Rozważał w niej znaczenie udziału organów samorządu sędziowskiego w procedurze nominacyjnej sędziów. W swoim stanowisku wskazał, że „Sąd nie stanowi <<sądu ustanowionego na mocy ustawy>>, jeżeli sędzia zasiadający w składzie orzekającym tego sądu został powołany w wyniku procedury, w której: a) nie zasięgnięto opinii organu samorządu sędziowskiego; b) kandydaci na to stanowisko zostali powołani na podstawie uchwały organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa (Polska); i c) kandydaci w konkursie nie mogli zaskarżyć postępowania nominacyjnego do sądu spełniającego wymogi prawa Unii, a powyższe czynniki w połączeniu z wszelkimi innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi przebieg tego postępowania mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w jego wyniku”. W uzasadnieniu wskazał jednak, że „(...) Biorąc pod uwagę decydującą rolę, jaką odgrywa KRS w ramach procedury powoływania sędziów, ten dodatkowy czynnik sam w sobie („brak udziału w procesie nominacyjnym organów samorządu sędziowskiego” – przypis autora) nie wydaje mi się wystarczający do podważenia postępowania, które doprowadziło do powołania sędzi (...).” Pogląd o niemożności zastępowania organów samorządu sędziowskiego dostrzegalny był w środowisku sędziowskim już wcześniej. Zob. M. Królikowski, *Rusza Forum Współpracy Sędziów*, KRS 2017, nr 3, s. 57, tj. „Bez wątplenia za organ samorządowy nie może być także uznana Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), gdyż jest to organ konstytucyjny, w skład którego oprócz przedstawicieli sędziów wchodzi także posłowie, senatorowie, przedstawiciel Prezydenta RP oraz Minister Sprawiedliwości. Forum Współpracy Sędziów przelamuje te braki, gromadząc sędziów sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych, a także Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

<sup>832</sup> LEX 25418.

„spod zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości”. Trybunał dostrzegł niemożność rozdzielania działalności administracyjnej sądów oraz sfery, w której sędziowie są niezawiśli. Wskazał, że w strukturze organizacyjnej sądu znajdują się stanowiska, które łączą obie te sfery, tj. z natury mają charakter administracyjny, jednak przypisane do nich kompetencje, mają wpływ na sferę orzeczniczą. Jako przykład tych funkcji wskazał stanowisko prezesa i wiceprezesa sądu.

Dla Trybunału niemożność oddzielenia tych funkcji nie uzasadniała rezygnacji z powiązania procesu powołania prezesa sądu z MS. „Niewątpliwie Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów musi mieć w tym procesie (powoływaniu) także istotny udział”. Trybunał zastrzegł jednak, że głos Ministra nie może być dominujący. Właściwym i wystarczającym zabezpieczeniem niezależności sądów jest odpowiedni udział samorządu sędziowskiego w procedurze powołania prezesów sądów. Zdaje się, że w obu tych orzeczeniach TK nie przypisał należytej wagi kompetencjom prezesa w sądzie oraz nie docenił jego wpływu na możliwość wykonywania przez sędziów powierzonych im zadań. Niemożność oddzielenia funkcji orzeczniczej i administracyjnej przemawiać powinna raczej za ograniczeniem roli Ministra Sprawiedliwości w procedurze powołania prezesa sądu. Sam udział samorządu w tej procedurze, jeżeli nie polega na przyznaniu mu rzeczywistych (co najmniej blokujących) kompetencji, nie zabezpiecza właściwie niezależności sądów.

## **Podmioty wewnętrznego nadzoru administracyjnego**

### **Prezes sądu**

Prezes sądu jest jednym z organów sądu (organem sądowym)<sup>833</sup>. W ramach powierzonej funkcji kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu<sup>834</sup>. Prezes sądu dokonuje analizy orzecznictwa wydawanego w kierowanym przez niego sądzie pod względem poziomu

---

<sup>833</sup> Art. 21 § 1 u.p.u.s.p. W zakresie możliwości zakwalifikowania prezesa sądu jako organu sądu stanowisko odmienne prezentuje P. Sarnecki. Zob. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, J. Góral (red.), Warszawa 2007, s. 467 i n.

<sup>834</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 u.p.u.s.p.

jego jednolitości. Informuje sędziów i asesorów sądowych o wynikach tej analizy, a w razie stwierdzenia istotnych rozbieżności w orzecznictwie informuje o nich Pierwszego Prezesa SN<sup>835</sup>. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz przepisy odrębne mogą powierzać prezesowi dodatkowe czynności<sup>836</sup>. Prezes sądu w szczególności kieruje działalnością administracyjną sądu<sup>837</sup>. Określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego zadań (co najmniej raz w roku, uwzględniając przewidywany zakres działań)<sup>838</sup>. Jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu oraz kierownika i specjalistów opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów<sup>839</sup>. Sędziom, asesorom sądowym i referendarzom sądowym powierza pełnienie funkcji i zwalnia z jej pełnienia<sup>840</sup>. Wykonuje czynności z zakresu prawa pracy, ochrony danych osobowych, ochrony informacji niejawnych, czynności analityczne oraz związane z powszechnym obowiązkiem obrony<sup>841</sup>. Wykonuje istotne zadania związane z funkcjonowaniem zgromadzeń ogólnych sędziów, w szczególności przewodniczy im<sup>842</sup>. Do kompetencji prezesa jako przewodniczącego organu samorządu sędziowskiego, należą także „inne czynności”, obejmujące wydawanie zarządzeń o obowiązkowym uczestnictwie w zgromadzeniu, zwoływanie zgromadzeń, zawiadamianie o ich terminie czy przedstawianie planowanego porządku obrad<sup>843</sup>.

Prezesom sądów ustawa powierza zadania o złożonym charakterze prawnym, co utrudnia jednoznaczne zakwalifikowanie ich jako organu sądu. Prezes sądu jest sędzią (organem sądu), przedstawicielem Skarbu Państwa (w szczególności w sprawach skarg na przewlekłość)<sup>844</sup>, podmiotem wykonującym funkcje nadzorcze<sup>845</sup>, podmiotem

<sup>835</sup> Art. 22 § 1 pkt 2 u.p.u.s.p.

<sup>836</sup> Art. 22 § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>837</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 ppkt a u.p.u.s.p.

<sup>838</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 ppkt aa u.p.u.s.p.

<sup>839</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 ppkt b u.p.u.s.p.

<sup>840</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 ppkt c u.p.u.s.p.

<sup>841</sup> § 30 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2514; dalej: *r.u.s.p.*). Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 239.

<sup>842</sup> Art. 35 § 2 u.p.u.s.p., art. 36a § 2 u.p.u.s.p.

<sup>843</sup> Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 roku, sygn. I OSK 1107/19, LEX 3367504.

<sup>844</sup> Szerzej: K. Sadowski [w:] *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, O. Piaskowska, K. Sadowski (red.), Warszawa 2016, s. 155 i n.

<sup>845</sup> Choćby w zakresie nadzoru nad komornikami sądowymi. Zob. art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych (Dz. U. z 2023 roku, poz. 1691).

pełniącym funkcję pracodawcy, ale także organem administracji publicznej<sup>846</sup>. W zakresie wykonywania tych funkcji prezes sądu nie jest w pełni samodzielny i niezależny. W zakresie powierzonych mu zadań z zakresu kierowania działalnością administracyjną sądu podlega MS oraz prezesowi sądu przełożonego<sup>847</sup>. Nie sposób przez to uznać, że w zakresie sprawowania nadzoru wewnętrznego, jest organem MS<sup>848</sup>. Powierzenie prezesowi sądu licznych kompetencji w różnych sferach działalności sądu nie uchyla jego statusu jako sędziego. Ma on bowiem charakter pierwotny i podstawowy<sup>849</sup>. Oznacza to, że prezes sądu jest w istocie sędzią, któremu powierzono dodatkowe kompetencje w związku z powierzoną mu funkcją, co nie wpływa na jego relację z Ministrem Sprawiedliwości oraz jego status jako sędziego<sup>850</sup>.

Prezes sądu ma istotny wpływ na sposób sprawowania urzędu przez sędziów, a jego kompetencje w tym zakresie mają trojaki charakter. Wynikają one z wykonywania czynności administracyjnych, sprawowania czynności z zakresu nadzoru administracyjnego a także powierzenia mu funkcji „zwierzchnika służbowego” sędziów. Co ciekawe zakres przedmiotowy tych czynności nierzadko nakłada się na siebie<sup>851</sup>.

Z punktu widzenia pozycji ustrojowoprawnej sędziów szczególne znaczenie przypisać należy powierzonej prezesowi funkcji zwierzchnika służbowego sędziów.

---

<sup>846</sup> Na przykład w zakresie dostępu jednostki do informacji publicznej. Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2023 roku, sygn. II SAB/Łd 33/23, LEX 3573750.

<sup>847</sup> Art. 22 § 2 u.p.u.s.p. Szerzej w zakresie „podwójnego zwierzchnictwa”: A. Żurawik, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 88 i n. E. Stryczyńska, *Komentarz do § 34 [w:] Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 127.

<sup>848</sup> Zob. K. Klugiewicz, *Nadzór...*, s. 63. Por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwański, *Komentarz do art. 22 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 94. Szerzej: A. Łazarska, *O istocie, kształcie i celu nadzoru administracyjnego [w:] Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.

<sup>849</sup> Sąd postulowany w doktrynie prawa pogląd o konieczności uznania prezesa sądu za *primus inter pares*, nie zaś za przełożonego sędziów. „U podstaw tego rozwiązania legło przekonanie, że przyjęcie nazwy przełożony sądu byłoby wynikiem zasady supremacji administracji sądowej nad niezawisłym sędzią, a zarazem odstępniem od zasady, że prezes nie jest przełożonym, zwierzchnikiem sędziego, lecz jego kolegą (...).” H. Kempisty, *Ustrój sądów. Ustawa o Sądzie Najwyższym, prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o ławnikach ludowych*, Warszawa 1966, s. 110.

<sup>850</sup> Szerzej: J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 241-253. W dalszej części Jakub Mrozek stawia tezę o istnieniu „struktury o znamionach hierarchicznego podporządkowania”, która zakłada „podporządkowanie sądu rejonowego (a nie prezesa) nie tylko prezesowi sądu wyższej instancji (sądowi okręgowemu), ale równolegle również prezesowi sądu apelacyjnego oraz Ministrowi Sprawiedliwości”. Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 276.

<sup>851</sup> Choćby w zakresie sprawności postępowania, w przedmiocie którego prezes sądu ma kompetencje związane z wydawaniem poleceń dotyczących sprawności postępowania, bycia uczestnikiem postępowania zainicjowanego skargą na przewlekłość (jako przedstawiciela Skarbu Państwa). Zob. uchwała SN (7) z dnia 16 listopada 2004 roku, sygn. III SPP 42/04, LEX 125497.

Prezes sądu posiada generalną, ustawową kompetencję do kierowania sądem. Z tego względu działania administracyjne, podejmowane przez niego wobec sędziów *ad personam*, stanowią *de facto* działania przełożonego służbowego i są podejmowane w ramach pozaorzeczniczego kierownictwa pracy (kierownictwa służbowo-pracowniczego)<sup>852</sup>. Przekonanie to wynika z rodzaju czynności podejmowanych przez prezesa sądu w stosunku do podmiotów podporządkowanych mu służbowo, wskazanych w ustawie, które nastrocza podobieństwa do instytucji prawa pracy. Prezes sądu pozostaje odpowiedzialny za właściwą organizację pracy sędziów orzekających w danym sądzie oraz sędziów do niego delegowanych, podporządkowanych mu organizacyjnie<sup>853</sup>.

Pozwala to Jakubowi Mroźkowi wyodrębnić dwie zasadnicze kategorie aktywności podejmowane przez prezesa sądu. Pierwsza z nich obejmuje działalność administracyjną rozumianą ściśle, której celem jest zapewnienie właściwego toku urzędowania sądu oraz sprawnego realizowania funkcji sądu. Jej przykładem jest udzielanie odpowiedzi na skargi i wnioski, udzielanie informacji publicznej, ale także przydział spraw. Działalność ta podporządkowana jest zapewnieniu sędziom właściwych warunków orzekania. Druga z tych kategorii obejmuje wspomniane zwierzchnictwo służbowe i nasuwa pewne (choć czynione z zastrzeżeniem) analogie z prawem pracy<sup>854</sup>. Wyróżnia ją przede wszystkim jej zakres podmiotowy oraz charakter, tj. fakt adresowania działań personalnie do sędziów. Czynności mające taki charakter mogą być podejmowane przez prezesa sądu jedynie w odniesieniu

---

<sup>852</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 264-265. Zob. M. Wujczyk, *Komentarz do art. 100 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, J. Żołyński, Gdańsk 2016, s. 758 i n. „W Prawie o ustroju sądów powszechnych są liczne przepisy, które pozwalają obciążać sędziego – najczęściej za jego zgodą – zadaniami pozajurysdykcyjnymi, związanymi m.in. z administracją i zarządzaniem. Dotyczą powierzenia funkcji kierowniczych i administracyjnych (prezesa i wiceprezesa sądu, przewodniczącego wydziału, członka kolegium), nadzorczych (wizytatora), urzędniczych (urzędnik w Ministerstwie Sprawiedliwości), szkoleniowych (kierownik szkolenia, sędzia patron), informacyjnych (rzecznik prasowy), reprezentacyjnych (np. delegowanie do biura Krajowej Rady Sądownictwa lub organizacji pozarządowej lub międzynarodowej), a także pełnienia funkcji w samorządzie sędziowskim (członek zgromadzenia, przedstawiciel)”. Uchwała SN z dnia 28 listopada 2012 roku, sygn. III CZP 75/12, LEX 1230052; Szerzej: E. Mazurczak-Jasińska, *Podmioty właściwe w sprawach dotyczących stosunku służbowego sędziego. Wybrane zagadnienia*, PS 2014, z. 11-12, s. 23 i n.

<sup>853</sup> W zakresie określenia czasu pracy oraz powierzanych zadań, z zachowaniem koniecznego zakresu swobody. Zob. wyrok SN z dnia 7 września 1999 roku, sygn. I PKN 277/99, LEX 44853; postanowienie SN z dnia 11 października 2007 roku, sygn. III UK 70/07, LEX 467439; wyrok SN z dnia 7 marca 2006 roku, sygn. I PK 146/05, LEX 234370.

<sup>854</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 270-273.

do czynności pozaorzeczniczych, niepodlegających ochronie zasady niezawisłości sędziowskiej.

Dokonanie takiego zastrzeżenia nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, bowiem ryzyko stosowania środków nadzoru wewnętrznego do czynności związanych z procesem orzekania aktualizuje się np. przy stosowaniu art. 37 § 3 u.p.u.s.p. Nie antycypując przyszłych rozważań, zasygnalizować należy jedynie, że norma ta upoważnia prezesa sądu do uchylenia czynności administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych. Ustawa nie definiuje pojęcia czynności administracyjnych. Nie wskazuje, jak wyodrębnić je z kategorii czynności judykacyjnych, podejmowanych przez sędziów w toku sprawowania urzędu. Dodatkowo przesłanki uchylenia czynności administracyjnej mają charakter ogólny i zakładają ocenę merytoryczną czynności podejmowanych przez sędziego. Zastosowanie art. 37 § 3 u.p.u.s.p. uwarunkowane jest bowiem ustaleniem, że czynność podjęta przez sędziego jest niecelowa, co zakłada badanie zasadności i celowości podejmowanych przez niego czynności. Z art. 37 § 3 u.p.u.s.p. powiązana jest regulacja art. 13 ust. 1 u.s.n.p.s., nakazująca podjęcie przez prezesa sądu czynności z zakresu nadzoru administracyjnego, w sytuacji uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania. Również ona zakłada konieczność uchylenia czynności administracyjnych podjętych przez sędziego w sytuacji prawomocnego stwierdzenia naruszenia prawa strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (z tym zastrzeżeniem, że wówczas prezes sądu dysponuje prejudykatem stwierdzającym brak zasadności podjęcia określonej czynności przez sędziego)<sup>855</sup>. Wątpliwości tych nie rozstrzyga postulowanie ograniczenia stosowania wspomnianych instrumentów wyłącznie do „rozpoznania sprawy przez sąd (postępowanie sądowe *sensu stricto*)”<sup>856</sup>. Przeciwnie, pogłębia ono już istniejące wątpliwości ze względu na trudność w określeniu czynności podejmowanych przez sędziów w toku sprawowania przez nich urzędu, które nie składają się na „rozpoznanie sprawy”.

---

<sup>855</sup> W tym szczególnym przypadku argumentować można, że ingerencja w sposób procedowania przez sędziego, objęty zasadą niezawisłości, dokonywana jest na skutek prawomocnego orzeczenia sądowego i służy jego wykonaniu. W tym sensie przypomina związaną wytycznymi sądu odwoławczego, przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania i znajduje swoje uzasadnienie w kontroli instancyjnej, a przynajmniej dokonywana jest przed organem należącym do władzy sądowniczej.

<sup>856</sup> Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 289.

Zwierzchnictwo służbowe prezesa sądu nie wpływa na ogólny charakter stosunku służbowego sędziego<sup>857</sup>, który łączy sędziego z państwem, nie konkretną jednostką Skarbu Państwa<sup>858</sup>. W sferze stosunku służbowego sędziego krzyżują się kompetencje różnych organów władzy publicznej<sup>859</sup>. Ze względu na strukturę sądu oraz szeroki zakres czynności, powierzonych przewodniczącym wydziałów<sup>860</sup>, wewnętrzny nadzór administracyjny prezesa sądu nad działalnością sądu, w tym jego kierownictwo, realizuje się przez nadzorowanie działalności przewodniczących wydziałów. W mniejszym zakresie polega na podejmowaniu działań bezpośrednio wobec sędziów.

Przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości nowych kompetencji w zakresie nadzoru administracyjnego, związanych z powoływaniem prezesów sądów oraz zmianą sposobu ukształtowania organów sądów, towarzyszyło konsekwentne osłabienie pozycji zgromadzeń ogólnych sędziów<sup>861</sup>. Działania te zbiegły się w czasie z zajmowaniem

---

<sup>857</sup> Szerzej: T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunku służbowego*, Wrocław 2000, s. 42-46. Także: uchwała SN z dnia 28 listopada 2012 roku, sygn. III CZP 75/12, LEX 1230052. Zob. R. Cebula, *Postępowanie cywilne – pełnomocnictwo procesowe – sędzia sądu powszechnego jako pełnomocnik sądu (pозwanej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa)*. Glosa do uchwały SN z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12, OSP 2013, nr 6; A. Kijowski, *Odrębność statusu sędziego Sądu Najwyższego*, PS 2004, z. 1.

<sup>858</sup> Wyrok SN z dnia 19 września 1996 roku, sygn. I PRN 101/95, LEX 27466.

<sup>859</sup> Uchwała SN z dnia 23 lipca 1993 roku, sygn. I PZP 30/93, LEX 13327. Także: postanowienie SN z dnia 28 listopada 2017 roku, sygn. II PK 352/16, LEX 3547941; wyrok SN z dnia 19 stycznia 2009 roku, sygn. II PK 131/08, LEX 593418. Zob. Z. Hajn, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 1996 r., I PRN 101/95*, OSP 1997, nr 12, poz. 217.

<sup>860</sup> § 80 r.u.s.p.

<sup>861</sup> Przedmiotem osobnej uwagi uczynić należy zmiany dotyczące ustroju sądów wojskowych. Jedynie zasygnalizować można ich podobny charakter, związany z przekazaniem kolegium wojskowych sądów okręgowych kompetencji opiniowania kandydatów na sędziów wojskowych (pozbawienie tej kompetencji zgromadzenie sędziów sądów wojskowych), a także zmianą składu kolegium sądu okręgowego. Zob. art. 12 i 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2250).



przez nie krytycznego stanowiska względem wprowadzanych zmian legislacyjnych, dotyczących przede wszystkim władzy sądowniczej<sup>862</sup>.

Zmiany dotyczyły w pierwszej kolejności modelu i sposobu ukształtowania samorządu sędziowskiego<sup>863</sup>. Dotychczas funkcjonował on na trzech płaszczyznach, jako zgromadzenie ogólne sędziów sądów rejonowych, sędziów okręgu oraz sędziów apelacji. Zgromadzenie sędziów okręgu oraz apelacji składało się z sędziów orzekających odpowiednio na obszarze okręgu i apelacji. Pozostawało zatem reprezentatywnym przedstawicielem środowiska sędziowskiego, dysponującym legitymacją do wypowiadania się o szerokim spektrum zagadnień i problemów dotyczących władzy sądowniczej. Przyjęta nowelizacja ograniczyła samorząd sędziowski do zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu i pozbawiła go złożonego charakteru. Zlikwidowała więc istniejącą platformę współpracy sędziów różnych sądów, umożliwiającą im uzgadnianie i zajmowanie wspólnego stanowiska w sprawach ich dotyczących, utrudniając przy tym konsolidację środowiska<sup>864</sup>.

Ustawodawca istotnie zawęził kompetencje zgromadzeń ogólnych poszczególnych sądów. Po 2020 roku zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego

---

<sup>862</sup> Pozycji ustrojowoprawnej samorządu sędziowskiego poświęca się w doktrynie prawa konstytucyjnego niewiele uwagi. W opinii Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw uchwalonej przez Sejm w dniu 20 grudnia 2019 roku (druk nr 30), sporządzonej dnia 8 stycznia 2020 roku, s. 8, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/opinia\\_do\\_projektu\\_ustawy\\_z\\_dnia\\_20\\_grudnia\\_2019\\_rpdf.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/opinia_do_projektu_ustawy_z_dnia_20_grudnia_2019_rpdf.pdf), wskazano, że istota samorządu sędziowskiego związana jest z ideą samorządności funkcjonalnej, wyrażającej prawo sędziów jako grupy społecznej do decydowania o własnych sprawach w sposób niezależny od organów władzy, w tym organów sądu, w granicach prawa, samodzielnie, na swoją odpowiedzialność. Stanowi także odpowiedź na ograniczenia wynikające ze statusu sędziego, nakazujące mu powściągliwość w prezentowaniu własnych poglądów i stanowisk publicznie, dbanie o autorytet sprawowanego przez siebie urzędu, a przez to władzy sądowniczej, której jest członkiem. Samorząd sędziowski stanowi forum, umożliwiające zajęcie wspólnego stanowiska w przedmiocie tych zagadnień. Zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. K 40/07, LEX 367535. Przybierały one formę odmowy opiniowania przez zgromadzenia ogólne kandydat na stanowiska sędziowskie oraz podejmowania uchwał zawierających analizy i oceny (także zgodności z Konstytucją oraz prawem unijnym) zgłaszanych projektów ustaw. Wynikających z kwestionowania przez środowisko sędziowskie sposobu ukształtowania nowej KRS oraz oczekiwania na wyrok TSUE w sprawie w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Zob. K. Markiewicz, *Czy ex iniuria ius non oritur?, czyli o „sędziach” powołanych niezgodnie z prawem* [w:] *Non omne quod licet honestum est. Studia z prawa cywilnego i handlowego w 50-lecie pracy naukowej Profesora Wojciecha Jana Katnera*, S. Byczko, A. Kappes, B. Kucharski, U. Promińska (red.), Łódź-Warszawa 2022, s. 473.

<sup>863</sup> Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 roku, poz. 190).

<sup>864</sup> Zmianie tej towarzyszyła likwidacja instytucji „zebrania” sędziów danego sądu, które stanowiło dodatkową formę przedstawicielstwa sędziów, mającą pewne odrębne kompetencje, związane choćby z wyrażaniem opinii o działalności sądu po wysłuchaniu informacji przedstawionej przez prezesa. A. Górski, *Komentarz do art. 4* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 29.

uprawnione jest („może”) do dokonania wyboru delegata do udziału w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego<sup>865</sup>. Do zadań zgromadzenia należy wyłącznie wysłuchanie informacji prezesa sądu o działalności sądu oraz (fakultatywnie) wyrażenie opinii o tej informacji. Zgromadzenie utraciło kompetencję do „przyjęcia” informacji prezesa, jego opinia pozbawiona jest rzeczywistej mocy prawnej. Ustawa nie wskazuje na skutki niewyrażenia przez zgromadzenie opinii dotyczącej informacji prezesa ani wyrażenia opinii negatywnej. Ustawa nie przewiduje także możliwości zobowiązania zgromadzenia ogólnego do zajęcia stanowiska w sprawie informacji ani żadnego innego mechanizmu obligującego je do dokonania jej oceny. Oznacza to, że ustawa nie wiąże żadnych skutków prawnych z oceną zgromadzenia ogólnego sędziów informacji prezesa, w szczególności nie wskazuje, by mogła być ona podstawą odpowiedzialności prezesa sądu<sup>866</sup>. Trudno zatem wskazać na praktyczne jej znaczenie. Jednocześnie ustawa przyznaje kompetencję do „przyjęcia” informacji Ministrowi Sprawiedliwości, wyposażając go również w poprzedzającą to kompetencję do oceny informacji rocznej. Podobnie ocenić należy regulację dotyczącą delegacji sędziego do udziału w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego, której praktyczne znaczenie jest równie wąskie. Sędzia delegat ma bowiem wyłącznie możliwość udziału w

---

<sup>865</sup> Art. 36a § 6 ust. 2 u.s.p.u.s.p.

<sup>866</sup> Dostrzec należy różnicę w sposobie określenia kompetencji zgromadzenia ogólnego sędziów poszczególnych sądów, odnoszących się do wyrażania opinii o informacji prezesa sądu. W przypadku zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego przedmiotem ich uwagi jest informacja prezesa sądu rejonowego dotycząca „działalności sądu”. W przypadku zgromadzenia ogólnego sędziów sądu apelacyjnego przedstawiana im informacja dotyczy „sytuacji w sądzie”. Różnica ta nie ma natury wyłącznie semantycznej. Zestawienie informacji przedstawianej zgromadzeniu ogólnemu danego sądu z zakresem sporządzanej przez prezesa sądu apelacyjnego informacji o działalności sądów uzasadnia przekonanie, że nie całość informacji sporządzanej przez prezesa stanowi przedmiot uwagi zgromadzenia danego sądu. Prezes może wybrać część działalności sądu, którą podda fakultatywnej ocenie zgromadzenia ogólnego. Ustawodawca w żaden sposób nie uzasadnia dokonania tego rozróżnienia między zgromadzeniami ogólnymi sędziów poszczególnych sądów oraz ograniczenia kompetencji opiniotwórczych zgromadzenia sędziów sądu okręgowego i apelacyjnego (przyznania prezesowi tych sądów kompetencji do przedstawiania zgromadzeniom jedynie części informacji). Uzasadnia to przekonanie o konieczności oceny tej zmiany prawnej jako „pozbawienia samorządu sędziowskiego uprawnienia do obligatoryjnego opiniowania kluczowych dla oceny funkcjonowania sądów dokumentów”. Przyznaniu zgromadzeniu uprawnienia do opiniowania informacji o sytuacji w sądzie, który nie ma znaczenia prawnego, towarzyszyło bowiem pozbawienie zgromadzenia kompetencji do opiniowania dokumentów relewantnych prawnie, tj. informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego i okręgowego o działalności sądów oraz rocznego sprawozdania z działalności sądów działających na obszarze apelacji, która to kompetencja została przekazana Ministrowi Sprawiedliwości. Stanowisko Dziekanów Wydziałów Prawa dotyczące poselskiego projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 69/IX kadencja Sejmu), tj. [https://www.uj.edu.pl/wiadomosci/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_d82IKZvhit4m/10172/144157398](https://www.uj.edu.pl/wiadomosci/-/journal_content/56_INSTANCE_d82IKZvhit4m/10172/144157398)

posiedzeniu zwołanym w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego.

Omawiana nowelizacja wprowadziła domniemanie wydania przez kolegium oraz zgromadzenia ogólnego sędziów pozytywnej opinii. Domniemanie to aktualizuje się w każdym przypadku, w którym ustawa przewiduje zaciągnięcie opinii któregoś z tych organów (kolegium, zgromadzenia ogólnego) i jednocześnie nie wskazuje terminu, w którym opinia ta powinna zostać wydana, a organ nie wyda w dniu, w którym wyznaczone zostanie posiedzenie<sup>867</sup>.

Za osłabiającą pozycję samorządu sędziowskiego uznać należy również zmianę procedury oceniania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie. Kompetencja ta została odebrana zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz okręgu, którzy uprzednio opiniowali zgłoszonych kandydatów w drodze głosowania i przekazywali prezesowi (odpowiednio sądu apelacyjnego albo okręgowego) wszystkie zgłoszone kandydatury, ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów. Ustawa przewidywała w tym procesie szczególne znaczenie właśnie roli zgromadzeń ogólnych sędziów jako podstawowych organów samorządu sędziowskiego<sup>868</sup>. Przekazane głosy wskazywały na poparcie środowiska sędziowskiego dla danych kandydatów oraz tworzyły po stronie KRS dodatkowy obowiązek szczegółowego uzasadnienia decyzji o ewentualnej odmowie powołania kandydata na stanowisko sędziego<sup>869</sup>. W 2020 roku kompetencja ta została przekazana na rzecz kolegium tych sądów<sup>870</sup>, w których skład również po zmianach legislacyjnych wchodziły wyłącznie osoby mianowane przez MS. Zmiana

---

<sup>867</sup> Art. 9c u.p.u.s.p.

<sup>868</sup> K. Markiewicz, *Czy ex iniuria ius non oritur...*, s. 472-475.

<sup>869</sup> „Poprzednio Sąd Najwyższy zwrócił też uwagę na bardzo duże poparcie środowiska sędziowskiego wyrażone w głosowaniach organów samorządu sędziowskiego. Jest ono istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i dlatego Rada powinna umotywić swoją negatywną decyzją. Należy dodać, że opinia *środowiska* sędziowskiego jest istotnym elementem składającym się na ostateczną ocenę kandydata na stanowisko sędziowskie. Skoro przepis art. 35 ust. 2 ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi o obowiązku uwzględniania określonych kryteriów, to uzasadniona jest teza, że organ powinien liczyć się z tym kryterium, czyli mieć je na względzie, brać pod uwagę”. Wyrok SN z dnia 7 listopada 2016 roku, sygn. III KRS 26/16, LEX 2163301. Także: wyrok SN z dnia 27 sierpnia 2014 roku, sygn. III KRS 35/14, LEX 1530787.

<sup>870</sup> Art. 1 pkt 11 lit. a ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku...

ta została oceniona jako naruszająca wypracowany już standard konstytucyjny powoływania prezesów sądów<sup>871</sup>.

Negatywna ocena przyjętych regulacji wynika z ograniczenia kompetencji samorządu sędziowskiego oraz przekazania ich na rzecz innych podmiotów powiązanych z władzą wykonawczą. Doprowadziła ona do sytuacji, w której na sposób realizacji kompetencji pozostawionych samorządowi sędziowskiemu istotny wpływ mają prezesi sądów. To ich postawa determinuje faktyczną możliwość wykonywania zadań przez samorząd sędziowski<sup>872</sup>. W ocenie Lecha Jamroza problem ten ma donioślejsze znaczenie praktyczne. Wprowadzone zmiany bezpośrednio wpływają nie tyle na organizację sądu, co na możliwość realizacji przez samorząd sędziowski powierzonej mu funkcji sprawowania pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu sędziego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>873</sup>. Wpływ ten nie ogranicza się jedynie do sfery działalności sądów, w które samorząd sędziowski w oczywisty sposób jest zaangażowany. Odnosi się także do interesu publicznego, dotyczącego z jednej strony prawa jednostki do sądu, z drugiej zasady jawności życia publicznego, legalizmu oraz podziału władzy<sup>874</sup>. Aktualnie samorząd nie posiada istotnych kompetencji w procedurze powoływania na urząd sędziowski, wyboru rzeczników dyscyplinarnych, powoływaniu prezesów sądów, ocenie informacji o działalności sądu, w szczególności dotyczącej działalności kolegium sądu oraz innych jego organów.

---

<sup>871</sup> Stanowisko dziekanów wydziałów prawa... Zob. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w wersji z dnia 12 grudnia 2019 roku (druk sejmowy nr 69), sporządzonej dnia 16 grudnia 2019 roku, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/2019.12.16%20-%20Opinia%20SN%20-%20druk%20sejmowy%20nr%2069.pdf>. Opinie Biura Analiz Sejmowych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=69>. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, sporządzonej dnia 18 grudnia 2019 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rzecznik\\_Praw\\_Obywatelskich\\_Adam\\_Bodnar%20opinia%2018.12.2019%20godz.%2013.30%20z%20dat%C4%85%20i%20nazwiskiem.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rzecznik_Praw_Obywatelskich_Adam_Bodnar%20opinia%2018.12.2019%20godz.%2013.30%20z%20dat%C4%85%20i%20nazwiskiem.pdf)

<sup>872</sup> Lech Jamróz zakres zmian kompetencji samorządu sędziowskiego nazywa „nadmiernym zwężeniem”, „skrajnym ograniczeniem”, a praktykę pozostałych kompetencji ocenia jako „restrykcyjną”. L. Jamróz, *Kilka uwag o ustawowej marginalizacji samorządu sędziowskiego w kontekście jego istoty (na przykładzie sądów powszechnych)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 359 – 361.

<sup>873</sup> L. Jamróz, *Kilka uwag...*, s. 359. Pamiętać należy, że doktryna prawa konstytucyjnego formułowała zastrzeżenia dotyczące sposobu ukształtowania samorządu sędziowskiego jeszcze przed rokiem 2015, wskazując, że nie zapewnia ona właściwej reprezentacji sędziów sądów rejonowych oraz nie przyznaje środowisku realnego wpływu na decyzje dotyczące podziału czynności oraz zarządzania kadrami w sądach. Zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 84-85.

<sup>874</sup> L. Jamróz, *Kilka uwag...*, s. 361.

Działania legislacyjne, ograniczające znaczenie zgromadzeń ogólnych sądów, w części polegały na przekazaniu tych zadań na rzecz kolegium danego sądu. W aktualnym stanie prawnym jego kompetencje dotyczą rozmaitych sfer działalności sądu i bezpośrednio przekładają się na organizację jego pracy i sytuację faktyczną sędziów. Na przykładzie kolegium sądu apelacyjnego wskazać można, że do jego zadań należy obecnie wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcji rzecznika prasowego<sup>875</sup>, kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego<sup>876</sup>, rozpatrywanie wniosków wynikających z wizytacji i lustracji sądów<sup>877</sup>, wyrażanie opinii o projekcie planu finansowego<sup>878</sup>, zajmowanie stanowiska w sprawach osobowych sędziów<sup>879</sup>, wypowiedzanie się w sprawach zachowań sędziów naruszających zasady etyki<sup>880</sup> oraz wyrażanie opinii w innych sprawach przedstawionych przez prezesa sądu apelacyjnego, Krajową Radę Sądownictwa oraz Ministra Sprawiedliwości<sup>881</sup>. Dodatkowo w kognicji kolegium sędziów sądu apelacyjnego leży wyrażanie opinii w sprawach powierzenia funkcji przewodniczącego wydziału<sup>882</sup>, zwalniania z niej przed upływem czasu<sup>883</sup>, podziału czynności<sup>884</sup>, odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu<sup>885</sup>, delegacji sędziów sądu rejonowego, okręgowego albo apelacyjnego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie równorzędnym lub niższym na obszarze apelacji (równoległej wobec zgody samego sędziego)<sup>886</sup>, delegacji sędziów sądu rejonowego oraz okręgowego do sądu wyższego<sup>887</sup>, inicjowanie postępowań dotyczących przejścia sędziego w stan

---

<sup>875</sup> Powołania do pełnienia funkcji rzecznika prasowego albo powierzenia obowiązków rzecznika prasowego w sądzie apelacyjnym oraz wyraża opinię w sprawie zwolnienia z pełnienia tej funkcji albo wykonywania tych obowiązków, art. 29 § 1 pkt 1 u.p.u.s.p.

<sup>876</sup> Art. 29 § 1 pkt 1a u.p.u.s.p. Także kandydatów na wolne stanowiska sędziego sądu apelacyjnego, ocenę jego kwalifikacji i ewentualne uwagi kandydata, art. 57ah § 5 u.p.u.s.p.

<sup>877</sup> Art. 29 § 1 pkt 2 u.p.u.s.p.

<sup>878</sup> Art. 29 § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>879</sup> Art. 29 § 1 pkt 4 u.p.u.s.p.

<sup>880</sup> Art. 29 § 1 pkt 5 u.p.u.s.p.

<sup>881</sup> Art. 29 § 1 pkt 6 u.p.u.s.p.

<sup>882</sup> Art. 11 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>883</sup> Art. 11 § 3a u.p.u.s.p.

<sup>884</sup> Obejmujący przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu, zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw, plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych, art. 22a § 1 ust. 1 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>885</sup> Art. 27 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>886</sup> Art. 77 § 8 u.p.u.s.p.

<sup>887</sup> Art. 77 § 9 u.p.u.s.p.

spoczynku<sup>888</sup>, analiza danych zawartych w oświadczeniach majątkowych<sup>889</sup> oraz udział w przyznawaniu sędziom pomocy finansowej na zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych<sup>890</sup>.

Opisywane wzmocnienie pozycji kolegium sądów oraz marginalizacja znaczenia zgromadzeń ogólnych sędziów doprowadziły do przeniesienia ciężaru podejmowania decyzji dotyczących sądów na organ wyłaniany w całości przez MS. Skutkuje to w efekcie umocnieniem jego nadzoru administracyjnego oraz ugruntowaniem jego wpływu na sytuację w sądach. Minister uzyskał pośredni wpływ na sprawy osobowe sędziów, a przez to warunki sprawowania przez nich wymiaru sprawiedliwości.

### **Sędzia wizytator**

Sędziowie wizytatorzy stanowią szczególny rodzaj podmiotów wewnętrznego nadzoru. Powołuje ich prezes sądu apelacyjnego albo prezes sądu okręgowego (w zależności od miejsca wykonywania tych zadań)<sup>891</sup>. Kadencja sędziego wizytatora trwa cztery lata<sup>892</sup>. Sędzia realizuje ją obok funkcji orzeczniczej<sup>893</sup>. Ustawa nie określa ilości kadencji, przez które sędzia może pełnić tę funkcję<sup>894</sup>.

Funkcję sędziego wizytatora powierzyć można każdemu sędziemu, który spełni wymóg posiadania co najmniej siedmioletniego stażu pracy na stanowisku sędziego<sup>895</sup>. Powołanie poprzedzone jest opinią MS<sup>896</sup>. Zwrócenie się o jej wydanie jest obligatoryjnym elementem procedury. Ustawa nie określa przesłanek, które MS

---

<sup>888</sup> Przejście w stan spoczynku wynikać ma z powodu choroby lub utraty sił, stwierdzonego przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, skutkującego trwałą niezdolnością do pełnienia obowiązków sędziego, art. 70 § 1 u.p.u.s.p. Kompetencja kolegium obejmuje, obok żądania przeniesienia w stan spoczynku, także żądanie zbadania niezdolności do pełnienia obowiązków przez sędziego i wydania orzeczenia, art. 70 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>889</sup> Art. 87 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>890</sup> Art. 96 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>891</sup> Art. 37d § 1 u.p.u.s.p.

<sup>892</sup> Art. 37d § 1 u.p.u.s.p.

<sup>893</sup> Fakt powierzenia funkcji wizytatora może wpływać na podział czynności sędziego i modyfikować jego procentowy udział w przydziale spraw wpływających do wydziału. Funkcję wizytatora powierzyć można również sędziom w stanie spoczynku, którzy nie sprawują już funkcji orzeczniczych. Zob. art. 105 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>894</sup> B. Godlewska-Michalak, *Komentarz do art. 37d [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 155.

<sup>895</sup> Art. 37d § 1 u.p.u.s.p. Aktualnie posiadanie co najmniej siedmioletniego stażu pracy stanowi jedyny warunek powołania na funkcję sędziego wizytatora. Funkcję tę pełnić mogą sędziowie wszystkich instancji.

<sup>896</sup> Art. 37d § 1 u.p.u.s.p.

zobowiązany jest wziąć pod uwagę, wydając opinię w przedmiocie powołania sędziego na funkcję wizytatora. Wskazuje jedynie, że Minister uwzględnić winien „także względy organizacyjne, w szczególności potrzebę powoływania sędziego wizytatora w danym sądzie”<sup>897</sup>. Wszystko to (ogólnie ustalone kryteria, stosunkowo niewysokie wymagania stawiane kandydatom na sędziów wizytatorów) daje MS swobodę wyboru czynników, które uczyni on postawą swojej decyzji. Redakcja art. 37d § 3 u.p.u.s.p., zgodnie z którą przedstawienie kandydata na tę funkcję jest „zamiarem powołania”, wskazuje na wiążący charakter opinii Ministra<sup>898</sup>. Znajduje to swoje uzasadnienie w podległości prezesa sądu apelacyjnego MS w zakresie działalności administracyjnej. W sytuacji niewydania przez MS opinii w terminie 30 dni od dnia przedstawienia zamiaru powołania sędziego wizytatora, uważa się, że opinia jest pozytywna<sup>899</sup>.

Do podstawowych zadań sędziów wizytatorów należy przeprowadzanie wizytacji wydziałów sądów. W tym miejscu jedynie zasygnalizować należy, że wizytacje zarządza prezes sądu „stosownie do potrzeb, w szczególności przy uwzględnieniu wyników sprawowanego nadzoru administracyjnego”<sup>900</sup>. Wizytacje przeprowadzają odpowiednio sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu apelacyjnego (wydziałów sądu apelacyjnego)<sup>901</sup>, sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu apelacyjnego lub okręgowego (wydziałów sądu okręgowego)<sup>902</sup>, sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu okręgowego lub rejonowego (wydziałów sądu rejonowego)<sup>903</sup>. Ustawa przewiduje instytucję „wyłączenia” sędziego wizytatora w sytuacji pozostawiania przez niego w relacji z sędzią (asesorem sądowym) wizytowanego wydziału<sup>904</sup>.

---

<sup>897</sup> Art. 37d § 2 u.p.u.s.p.

<sup>898</sup> Stanowisko przeciwne w tym zakresie prezentuje Bartłomiej Przymusiński. Zob. B. Przymusiński, *Ustrój sądów powszechnych. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2017, s. 39.

<sup>899</sup> Art. 37d § 3 u.p.u.s.p.

<sup>900</sup> Art. 37c § 1 u.p.u.s.p.

<sup>901</sup> Art. 37c § 2 u.p.u.s.p.

<sup>902</sup> Art. 37c § 2a u.p.u.s.p.

<sup>903</sup> Art. 37c § 3 u.p.u.s.p.

<sup>904</sup> Art. 37c § 4 u.p.u.s.p. Jednocześnie ustawa nie przewiduje regulacji umożliwiającej wyłączenie sędziego wizytatora od wykonywania czynności wizytacji w wydziale, w którym sam orzeka ani prowadzenia przez sędziego sądu rejonowego wizytacji w sądach wyższego rzędu, także orzekającego w trybie kontroli instancyjnej, względem sędziego wizytatora. Zob. B. Przymusiński, *Ustrój sądów...*, s. 38.

O planowanej wizytacji zawiadamia się prezesa sądu i przewodniczącego wydziału co najmniej na 30 dni przed przystąpieniem do niej<sup>905</sup>. Do przeprowadzenia wizytacji przez konkretnego sędziego wizytatora nie jest wystarczające powołanie go na tę funkcję. Konieczne jest powierzenie mu przez prezesa sądu przeprowadzenia czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, tj. zlecenie przeprowadzenia konkretnej czynności. Co ciekawe aktualnie obowiązujące ustawodawstwo nie przewiduje wymogu specjalizacji sędziego wizytatora, dopuszczając tym samym sytuację, w której sędzia wizytator wizytować będzie wydział, w którym nigdy nie sprawował funkcji orzeczniczej<sup>906</sup>.

Ustawa dopuszcza powierzenie sędziemu wizytatorowi innych czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Uprawnia to sędziego wizytatora, jako podmiotu sprawującego nadzór administracyjny, do wglądu w czynności sądów, żądania wyjaśnień oraz usunięcia ewentualnych uchybień. Sędziowie wizytatorzy mogą być obecni na wszystkich rozprawach prowadzonych przez sędziów, także tych z wyłączeniem jawności<sup>907</sup>.

Sędziowie wizytatorzy pozostają także uprawnieni do przeprowadzenia lustracji sądu (wydziału sądu oraz działalności nadzorczej prezesa sądu)<sup>908</sup>. Dokonują oceny kwalifikacji asesorów sądowych przez wyznaczenie rozpoznania przez prezesa wniosku o ich powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego<sup>909</sup>.

Relacji sędziego wizytatora w stosunku do pozostałych sędziów w danym sądzie nie można ograniczyć do zagadnienia wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Właściwie ich rolę w systemie władzy sądowniczej ocenił ETPC, wskazując, że między asesorami a sędziami wizytatorami istnieje szczególna, prawnie ustanowiona relacja

---

<sup>905</sup> Art. 37c § 6 u.p.u.s.p. Szczegółowe rozwiązania w zakresie sposobu przeprowadzenia wizytacji Minister Sprawiedliwości określił w rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2021 roku, poz. 1166; dalej: *r.n.a.d.s.*).

<sup>906</sup> Zob. § 11 ust. 1 rozporządzenia MS z dnia 25 października 2002 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. z 2002 roku, nr 187, poz. 1564), uchylonego z dniem 28 marca 2012 roku, tj. funkcje wizytatorów w sądzie okręgowym powinni pełnić sędziowie wizytatorzy wykazujący się znajomością problematyki z zakresu spraw: karnych, cywilnych, gospodarczych, pracy i ubezpieczeń społecznych, wieczystoksięgowych, rodzinnych i nieletnich.

<sup>907</sup> Art. 37 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>908</sup> Art. 37g § 2 pkt 1 i 2 u.p.u.s.p. Zagadnienie to będzie przedmiotem szczegółowej uwagi w podrozdziale dotyczącym środków nadzoru administracyjnego.

<sup>909</sup> Art. 106xa § 3 u.p.u.s.p.



zależności<sup>910</sup>. Nie ogranicza się ona jedynie do asesorów sądowych, których kandydaturę przed powołaniem na stanowisko sędziego oceniają. Przeciwnie, wykonywania tej funkcji przez sędziego wizytatora może wpływać na przebieg kariery zawodowej i awanse sędziów. W ocenie ETPC rolę sędziego wizytatora w polskim systemie prawnym łączyć należy z jego odpowiedzialnością za jakość orzeczeń sądów, w których sprawuje wizytacje oraz sposób realizacji przez sędziów powierzonych im obowiązków. Z tej perspektywy oceniać należy wyłączną kognicję MS powoływania sędziów wizytatorów oraz jego kognicję zarządzania przeprowadzenia lustracji.

### **Środki wewnętrznego nadzoru administracyjnego**

Ustalenia skutków prawnych funkcjonującego nadzoru administracyjnego na realizację zasady podległości sędziego jedynie Konstytucji i ustawom wymaga szczegółowej analizy środków tego nadzoru. W zależności od ich formy prawnej, przesłanek stosowania, sposobu określenia w ustawie (oraz innych aktach prawnych) oraz ich konsekwencji dla sytuacji prawnej i faktycznej sędziego, poszczególne środki nadzoru administracyjnego ocenić można odmiennie. Mogą one służyć realizacji słusznym celów nadzoru, którego ustanowienie uzasadniać można koniecznością zapewnienia efektywności i skuteczności prawa do sądu. Zważyć należy jednak czy ze względu na sposób ich ukształtowania, nie stanowią one zagrożenia dla realizacji konstytucyjnych zasad określających władzę sądowniczą, pozwalając na wywieranie pozaprawnej presji na sędziów oraz zobowiązując ich do podejmowania aktywności, której podstawą nie są Konstytucja i ustawy.

Szczegółową analizę poszczególnych środków nadzoru administracyjnego rozpocząć należy od art. 37 § 1 u.p.u.s.p., który ustanawia kompetencje podmiotów sprawujących wewnętrzny nadzór administracyjny. Zgodnie z nim osoby go sprawujące mają prawo wglądu w czynności sądów, mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień oraz być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Przywołane brzmienie ustawy, przyjęte w 2012 roku<sup>911</sup>, nie uległo w ostatnich latach istotnym

---

<sup>910</sup> Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2012 roku, skarga nr 33530/06, *Pohoska przeciwko Polsce*, HUDOC.

<sup>911</sup> Wprowadzone ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 roku, nr 203, poz. 1192).

zmianom<sup>912</sup>. Ustanowione środki nadzoru nie mają jednorodnego charakteru. Różnią się zakresem ingerencji w sferę sprawowania urzędu przez sędziego, sferą aktywności, której dotyczą oraz celem, który realizują. W ciekawy sposób klasyfikuje je Jakub Mrozek, wskazując na zasadność wyodrębnienia dwóch grup środków<sup>913</sup>. Do pierwszej z nich zalicza prawo wglądu w czynności, żądania wyjaśnień i możliwość obecności na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności. Środki te niewątpliwie mają charakter kontrolny i umożliwiają weryfikację (ocenę) istniejącego stanu rzeczy, jego konfrontację z ustalonymi standardami. Nie zawierają jednak elementu władczego, który polegałby na jednostronnym oddziaływaniu na sędziów i nie zakładają ingerencji w podejmowane przez nich działania. Nie muszą być nakierowane na stwierdzenie istnienia konkretnego uchybienia ani następować w związku z nim. Środki te mogą dotyczyć szerszej sfery działalności sędziego i mieć charakter prewencyjny, realizować ogólne cele nadzoru administracyjnego. Ich zastosowanie nie musi prowadzić do zastosowania dalej idących środków, nie musi mieć charakteru ocennego wobec działalności sędziego. Może wynikać z okoliczności niezwiązanych ze sposobem sprawowania urzędu przez sędziego, ale wynikać z inicjatywy strony postępowania, zainteresowania opinii publicznej, czy działań statystycznych podejmowanych przez organy nadzoru.

Druga z tych kategorii ma charakter zasadniczo odmienny i zaliczyć do niej należy prawo żądania usunięcia uchybienia. Środek ten bezpośrednio wpływa na aktywności podejmowane przez sędziego i ma na celu władczą ingerencję w jego działalność. Żądanie usunięcia uchybienia poprzedzić musi stwierdzenie przez organ nadzoru jego popełnienia przez sędziego. Sędzia nie może odmówić usunięcia uchybienia. Ustawa nie rozstrzyga jednak, w jaki sposób sędzia winien zachować się po jego usunięciu. Nie nakłada na sędziego obowiązku podjęcia konkretnej aktywności ani nie przyznaje organowi nadzorującemu kompetencji do narzucenia sędziemu sposobu wykonania tego środka nadzoru, właściwej metody usunięcia uchybienia. Nie

---

<sup>912</sup> Zmiany dotyczyły możliwości stosowania tych środków przez asesora sądowego i powierzenia mu zadań z zakresu nadzoru administracyjnego przez prezesa sądu. Zob. Ustawa z dnia 11 maja 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1139), ustawa z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1224).

<sup>913</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 298.

wymaga również podjęcia następczych czynności, choćby zobowiązania do sędziego wykazania faktu usunięcia uchybienia. W tym sensie żądanie usunięcia uchybienia, mimo swojego imperatywnego charakteru, ma ograniczony zakres przedmiotowy i pozostawia sędziemu swobodę wykonania środka.

Do zastosowania wymienionych w art. 37 § 1 u.p.u.s.p. środków nadzoru uprawnione są wszystkie podmioty uprawnione do sprawowania nadzoru *in genere*. Adresatem tej regulacji jest zatem prezes sądu oraz wszystkie podmioty, którym w drodze powierzenia może on delegować kompetencje do podjęcia określonej czynności, tj. sędziowie wizytatorzy, wiceprezesa sądów, przewodniczący wydziałów oraz inni, wyznaczeni sędziowie oraz referendarze sądowymi. Co istotne z samej ustawowej możliwości sprawowania czynności z zakresu nadzoru wewnętrznego podmioty te nie są już uprawnione do ich podejmowania. Muszą legitymizować się uprzednim „powierzeniem tych kompetencji” przez prezesa sądu, obejmującym kompetencję do stosowanie konkretnych środków nadzoru.

### **Zarządzenia nadzorcze**

Odmiernym rodzajowo środkiem nadzoru wewnętrznego, niewymienionym w art. 37 § 1 u.p.u.s.p., mającym swoje źródło jedynie w regulacji podustawowej, są zarządzenia nadzorcze, wydawane na podstawie § 8 r.n.a.d.s. Zgodnie z nim prezes sądu odpowiedzialny za przeprowadzenie czynności nadzorczej wydaje w razie potrzeby zarządzenia zmierzające do usprawnienia toku wewnętrznego urzędowania sądu lub podniesienia efektywności i poziomu kultury organizacji pracy. Zarządzenia nadzorcze nie mają charakteru samodzielnego. Pozostają związane z przeprowadzeniem w sądzie (wydziale) wizytacji lub lustracji i stanowią odpowiedź organu nadzoru na dostrzeżone w ich toku potrzeby i uchybienia.

W doktrynie prawa konstytucyjnego dostrzega się złożoność i wieloaspektowość problematyki zarządzeń nadzorczych. Jak słusznie wskazuje Ryszard Piotrowski mogą one stanowić z jednej strony część systemu środków nadzoru administracyjnego, z drugiej jednak przypisać im można charakter *quasi*-normatywny. Zarządzenia nadzorcze wprowadzają do obrotu prawnego regulacje dotyczące urzędowania sądu.

Mają przy tym charakter władczy, arbitralny i niezaskarżalny<sup>914</sup>. Jedynym podmiotem uprawnionym do ich wydawania jest prezes sądu. Rozporządzenie nie precyzuje przesłanek ich wydawania, pozostawiając prezesowi sądu daleko idącą swobodę. Wskazuje jedynie, że prezes sądu pozostaje uprawniony do ich wydawania z przyczyn uznanych przez niego za stosowne („w razie potrzeby”)<sup>915</sup>. Za pewne ograniczenie jego kompetencji uznać należy fakt, że prezes sądu wydaje opisywane zarządzenia jako podmiot wykonujący czynności z zakresu nadzoru administracyjnego. Nie mogą one dotyczyć zatem działalności innej niż podlegającej temu nadzorowi. Rozporządzenie wskazuje na ogólny cel wydawania zarządzeń oraz efekt do którego prezes sądu może dążyć za ich pośrednictwem (usprawnienie toku wewnętrznego urzędowania sądu, podniesienie efektywności i poziomu kultury organizacji pracy). Oznacza to, że zarządzenie nadzorcze musi służyć jednemu z tych celów. Nie może zostać wydane z powodów innych, choćby związanych z kwestiami organizacyjnymi czy porządkowymi funkcjonowania sądu.

Rozporządzenie nie określa wprost adresata, do którego mogą być kierowane zarządzenia nadzorcze ani sfery działalności, których może dotyczyć. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarządzenia nadzorcze nie mają charakteru personalnego i nie mogą być skierowane bezpośrednio do sędziego, asesora sądowego czy referendarza sądowego. Ze względu na fakt, że jedyną podstawą prawną ich wydawania jest akt rangi podustawowej, zarządzenia nadzorcze nie mogą być także podstawą nałożenia na sędziego obowiązków<sup>916</sup>. Nie mogą również dotyczyć sprawowania przez sędziego urzędu.

---

<sup>914</sup> R. Piotrkowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych* [w:] *Pozycja ustrojowoprawną sędziego*, R. Piotrkowski (red.), Warszawa 2015, s. 179.

<sup>915</sup> W doktrynie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym kompetencję do wydania zarządzeń nadzorczych posiadają wyłącznie prezes sądu okręgowego względem prezesa sądu rejonowego oraz prezes sądu apelacyjnego w stosunku do prezesa sądu rejonowego i okręgowego, „nigdy zaś przez prezesa sądu rejonowego, będącego kierownikiem tego sądu”. Pogląd ten opiera się na wykładni § 12 r.n.a.s.p. w świetle art. 37c § 1 u.p.u.s.p. w zw. z art. 37a § 1 i 2 u.p.u.s.p., zgodnie z którym zarządzenie nadzorcze jest przedstawiane prezesowi wizytowanego sądu wraz ze wskazaniem terminu przedstawienia informacji o sposobie jego wykonania. Zob. J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 302. W praktyce zarządzenia nadzorcze wydawane są również przez prezesów sądów rejonowych. Zob. wyrok SN z dnia 23 lutego 2018 roku, sygn. SNO 61/17, LEX 2511524.

<sup>916</sup> R. Piotrkowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres...*, s. 180.

## Wizytacja

Odrębnym środkiem wewnętrznego nadzoru administracyjnego jest wizytacja, uregulowana łącznie w art. 37b § 2 pkt 1 u.p.u.s.p. oraz art. 37c u.p.u.s.p.<sup>917</sup>. Podmiotem uprawnionym do jej stosowania są wyłącznie prezesi sądów apelacyjnego i okręgowego. Jej przedmiotem jest całość działalności administracyjnej sądu lub jego wydziału. Wizytacja ma przede wszystkim aspekt personalny i w praktyce polega na dokonaniu szczegółowej weryfikacji pozaorzeczniczej działalności sędziów, asesorów i referendarzy sądowych wizytowanego sądu lub jego wydziału<sup>918</sup>. Przekonanie to wynika z analizy przepisów rozporządzenia, ustanawiających obowiązek doręczenia tym podmiotom odpisu protokołu z wizytacji oraz przyznający im prawo zgłaszania na piśmie uwag i zastrzeżeń do jego treści<sup>919</sup>.

Wizytację przeprowadza sędzia-wizytator<sup>920</sup>. Przedmiotem jego uwagi jest pełna działalność sądu lub jego wydziału, a zatem całość zakresu działalności administracyjnej sądu lub wybranego wydziału, w tym także sposób organizacji i kultura pracy sędziów. W trakcie wizytacji badana i oceniana jest przede wszystkim sprawność postępowania sądowego, w tym sposób przygotowywania posiedzeń sądowych, wykonywanie czynności w ramach postępowania międzyinstancyjnego oraz kwestia wykonywania rozstrzygnięć sądowych<sup>921</sup>. Oznacza to, że wbrew literalnej wykładni przepisów ustawy określających instytucję wizytacji nie ogranicza się ona wyłącznie do pozaorzeczniczej działalności sądu<sup>922</sup>. Przeciwnie, w trakcie wizytacji kontroli podlegają także zagadnienia powiązane z działalnością orzeczniczą sądu oraz mające na nią istotny wpływ. Powodem wskazanej rozbieżności, skutkującej

---

<sup>917</sup> W systemie prawnym funkcjonują dwie kategorie wizytacji, tj. wydziału oraz sądu, mające odmienne podstawy prawne.

<sup>918</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 309.

<sup>919</sup> § 10 ust. 3-4 i 6 r.n.a.s.p.

<sup>920</sup> Art. 37c § 2-3 u.p.u.s.p. Wizytacje wydziałów sądu apelacyjnego przeprowadzają sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu apelacyjnego. W przypadku wizytacji wydziałów sądu okręgowego kompetencję do przeprowadzenia wizytacji ustawa przyznaje sędziom wizytatorom zajmującym stanowisko sędziego sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego; w przypadku wydziałów sądu rejonowego sędziom wizytatorom zajmującym stanowisko sędziego sądu okręgowego lub rejonowego.

<sup>921</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 38 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 133.

<sup>922</sup> W doktrynie formułowany jest pogląd, zgodnie z którym nieprecyzyjność zakresu przedmiotowego wizytacji nakazuje jego wyinterpretowanie z protokołu wizytacji, stanowiącego załącznik do rozporządzenia. Zob. B. Godlewska-Michalak, *Komentarz do art. 37d...*, s. 152.

rozszerzeniem zakresu przedmiotowego wizytacji, jest posługiwanie się przez ustawodawcę ogólnym i ocennym pojęciem „kultury pracy”, które nieuchronnie wiąże się ze sposobem wykonywania pracy, jej efektem oraz jakością.

Przekonanie to potwierdza wykładnia historyczna. Przydatne do jej dokonania pozostaje nieobowiązujące już rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną, które wskazywało na oczekiwany zakres przedmiotowy wizytacji. Zgodnie z § 16 przywołanego rozporządzenia wizytacja obejmowała w szczególności: (1) bieżące dane statystyczne w zakresie wpływu i liczby spraw załatwionych oraz obsady sędziowskiej, (2) sprawność postępowania sądowego, w tym przygotowania posiedzeń, (3) stan zaległości i przyczyny nierozpoznania spraw, (4) wykonywanie czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, (5) wykonywanie orzeczeń sądowych, (6) terminowość sporządzania uzasadnień, (7) przestrzeganie kultury pracy i powagi sądu przez osoby wykonujące dane czynności.

Pozwala to postawić tezę o doniosłym charakterze wizytacji. W jej trakcie szczegółowo ocenia się sposób sprawowania urzędu przez sędziego, zarówno w aspekcie skuteczności czynności, składających się na jego urząd, jak i jakości, sprawności podejmowanych aktywności. Zważyć należy na możliwość powierzenia sędziemu wizytatorowi całości środków nadzoru administracyjnego, o których stanowi art. 37 § 1 u.p.u.s.p., przez co może on być uprawniony (na zasadach ogólnych) do żądania wyjaśnień od sędziego i usunięcia uchybień. Wszystko to pozwala uznać wizytację za mającą charakter władczy<sup>923</sup> i mogącą być podstawą do podejmowania względem sędziego dalszych środków nadzoru.

W tym świetle za dyskusyjną ocenić należy regulację, przyjętą w 2017 roku<sup>924</sup>, która zmieniła przesłanki przeprowadzania wizytacji w sądzie. Zgodnie z uprzednio obowiązującym unormowaniem wizytacje poszczególnych wydziałów miały charakter cykliczny i były przeprowadzane co 4 lata. Ustawodawca zrezygnował jednak z obligatoryjnego przeprowadzenia wizytacji. Usunął również unormowanie dotyczące minimalnej przerwy między kolejnymi wizytacjami. Oznacza to, że termin, sposób i zakres przeprowadzenia wizytacji w sądzie zależy w całości od uznania prezesa sądu

---

<sup>923</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 313.

<sup>924</sup> Art. 1 pkt 11 lit. a ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku...

i jego oceny istnienia potrzeby jej przeprowadzenia, wynikającej z potrzeb i efektów sprawowanego nadzoru administracyjnego. Stwarza to pole do wykorzystywania instytucji wizytacji w sposób arbitralny. Zagrożenie to polegać może na nieprzeprowadzaniu wizytacji w części sądów, przy jednoczesnym prowadzeniu ich w sposób nadmierny w innych sądach, a nawet paraliżowaniu możliwości ich funkcjonowania przez prowadzenie ciągłej wizytacji sądu. Ryzyko to zaktualizowało się w obowiązującym stanie prawnym, w związku ze zmianą w zakresie powoływania prezesów sądu (możliwość powołania prezesa sądu spośród sędziów sądów innej instancji)<sup>925</sup>.

Dostrzec należy, że regulacja procedury wizytacji częściowo ma charakter podustawowy i wynika z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. W znacznej mierze determinuje ona charakter prawny wizytacji i określa jej wpływ na sytuację prawną sędziów. Wynika z niej, że sędzia wizytator sporządza protokół wizytacji w terminie 30 dni od dnia jej zakończenia i przedstawia prezesowi sądu odpowiedzialnemu za jej przeprowadzenie (zlecenie). Odpis protokołu doręcza się sędziom i asesorum sądowym wizytowanego wydziału sądu (sądu)<sup>926</sup>. W terminie 21 dni od dnia jego doręczenia zarówno prezesowi sądu, jak i sędziom (asesorum sądowym) służy prawo zgłoszenia na piśmie uwag i zastrzeżeń do treści protokołu<sup>927</sup>. Sędzia wizytator zobowiązany jest do ustosunkowania się na piśmie do zgłoszonych uwag i zastrzeżeń. Ze sporządzonym przez niego pismem sędziowie i asesory sądowi mają prawo się zapoznać<sup>928</sup>. Wszystkie te dokumenty załącza się do protokołu wizytacji<sup>929</sup>. Prezes sądu pozostaje uprawniony do zwołania narady w celu omówienia wyników wizytacji, w szczególności, gdy wyniki wizytacji wskazują na konieczność wydania zarządzeń nadzorczych<sup>930</sup>.

---

<sup>925</sup> Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 315-316.

<sup>926</sup> § 10 ust. 3 r.n.a.s.p.

<sup>927</sup> § 10 ust. 4 r.n.a.s.p. Na ciekawy problem zwraca uwagę Jakub Mrozek, który wskazuje, że termin 21 dni na zgłoszenie uwag i zastrzeżeń do protokołu wizytacji liczy się od dnia doręczenia protokołu wizytacji prezesowi sądu, odpowiedzialnemu za przeprowadzenie wizytacji. Termin ten liczy się w ten sam sposób zarówno dla prezesa sądu, jak i dla sędziów (asesorów sądowych). Obowiązek doręczenia protokołu wizytacji sędziom (asesorum sądowym) spoczywa na prezesie sądu. W sytuacji zwłoki w wykonaniu przez niego określonego obowiązku sędziowie i asesory sądowi mogą mieć nader krótki czas na sformułowanie uwag i zastrzeżeń do protokołu; więcej, termin ten może się dla nich nie otworzyć. Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 333-334.

<sup>928</sup> § 10 ust. 5 r.n.a.s.p.

<sup>929</sup> § 10 ust. 8 r.n.a.s.p.

<sup>930</sup> § 10 ust. 7 r.n.a.s.p.

Zwrócić należy uwagę, że złożenie przez sędziego (asesora sądowego) uwag i zastrzeżeń do protokołu wizytacji nie prowadzi do powstania żadnych skutków prawnych. Nie wiąże się z koniecznością powtórzenia czynności przeprowadzonych w toku wizytacji ani jej uzupełnienia, tj. przeprowadzenia dodatkowych czynności. Nie ma także żadnego wpływu na czynności z zakresu nadzoru administracyjnego, które organ nadzoru może podjąć na skutek i w związku z przeprowadzoną wizytacją. Oznacza to, że zgłoszone uwagi i zastrzeżenia nie są wiążące ani wobec sędziego wizytatora, ani w stosunku do prezesa sądu, który zlecił przeprowadzenie wizytacji. Jedyną konsekwencją ich zgłoszenia jest obowiązek sędziego wizytatora pisemnego ustosunkowania się do nich oraz możliwość zapoznania się prezesa sądu z tymi zastrzeżeniami i uwagami (doręczane są mu łącznie ze stanowiskiem sędziego wizytatora). Z rozporządzenia wynika termin, w którym sędzia wizytator winien ustosunkować się do zgłoszonych uwag i zastrzeżeń (termin wskazany przez prezesa sądu odpowiedzialnego za przeprowadzenie wizytacji). Nie określa ono jednak zakresu ustosunkowania się. Sędzia (asesor sądowy) nie dysponują przez to żadnym środkiem zaskarżenia względem wizytacji (protokołu wizytacji)<sup>931</sup>. Takimi środkami nie dysponuje również prezes sądu i jakikolwiek organ samorządu sędziowskiego, który *notabene* nie jest zaangażowany w żaden etap czy element wizytacji.

Mimo teoretycznie neutralnego charakteru protokołu wizytacji, który z pozoru nie wiąże się ze statusem prawnym sędziów (asesorów sądowych) i bezpośrednio nie wpływa na ich sytuację, obowiązującą procedurę jego sporządzania, w tym ograniczonym w nim udział sędziów (asesorów sądowych) ocenić należy negatywnie. Protokół wizytacji nie tworzy nowego stosunku prawnego między podmiotem kontrolowanym i kontrolującym, nie nakłada na sędziów dodatkowych obowiązków, nie przyznaje też sędziemu wizytatorowi dalej idących kompetencji. Okoliczności te nie determinują jednak jego neutralnego charakteru. Protokół wizytacji stanowi bowiem

---

<sup>931</sup> Jest to o tyle istotne, że art. 42-43 ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 roku, poz. 224) przewiduje procedurę odwoławczą w sytuacji nieuwzględnienia przez kierownika komórki do spraw kontroli zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. Pamiętać należy, że kierownik jednostki kontrolowanej zagwarantowaną możliwość odwołania do kierownik jednostki kontrolującej, mimo że ustawa przewiduje regulacje prawne, określające sposób przeprowadzenia kontroli „w ramach <<nadrzędności>>, wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości. Tak określony zakres podmiotowy wynika z podstawowego założenia ustawy, tj. wprowadzenia jednolitego systemu kontroli w całej administracji rządowej”. T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 60.



podstawę i uzasadnienie podejmowania wobec sędziów (asesorów sądowych) czynności z zakresu nadzoru administracyjnego, zarówno tych opisanych w art. 37 § 1 u.p.u.s.p., jak i zarządzeń nadzorczych oraz zaleceń pokontrolnych. Te ostatnie umożliwiają już wyciągnięcie wobec sędziów swoistych konsekwencji prawnych, adresowanych do nich personalnie oraz mających władczy charakter<sup>932</sup>. Uzasadnia to przyznanie sędziom (asesorom sądowym) dalej idących gwarancji, obejmujących rzeczywistą weryfikację wniosków płynących z wizytacji, możliwość żądania powtórzenia przeprowadzonych czynności, przeprowadzenia ich przez innego sędziego wizytatora, względnie poddanie pod rozagę złożonych przez sędziów (asesorów sądowych) uwag i zastrzeżeń innemu podmiotowi.

## **Lustracja**

Środkiem wewnętrznego nadzoru administracyjnego podobnym rodzajowo do wizytacji jest lustracja sądu albo wydziału sądowego<sup>933</sup>. W doktrynie wskazuje się, że co do swojego charakteru i znaczenia prawnego lustrację w zasadzie utożsamiać należy z wizytacją. Obie instytucje odróżnia jedynie zakres przedmiotowy, który w przypadku lustracji ograniczony jest do wybranego zagadnienia z zakresu działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu. Oznacza to, że lustracja w danym sądzie może mieć charakter szerszy podmiotowo niż wizytacja (obejmować cały sąd) i jednocześnie węższy zakres przedmiotowy (odnosić się do jednego zagadnienia). Ustawa nie definiuje pojęcia „zagadnienia z zakresu działalności administracyjnej” i nie rozstrzyga kierunku jego interpretacji. Pozwala to objąć lustracją zarówno część działalności administracyjnej w sądzie, jak i praktykę jej realizacji. Prowadzona lustracja nie może prowadzić jednak do oceny tej praktyki<sup>934</sup>. Lustracja w pewnym

---

<sup>932</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 336.

<sup>933</sup> Za przypisaniem lustracji i wizytacji tożsamego charakteru prawnego przemawia fakt uregulowania obu tych instytucji w tym samym przepisie u.p.u.s.p., tj. art. 37b § 2 u.p.u.s.p. oraz odpowiednie stosowanie do lustracji przepisów dotyczących wizytacji.

<sup>934</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 130 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 134. B. Godlewska-Michalak, *Komentarz do art. 37d...*, s. 152.

sensie stanowi doraźny środek nadzoru administracyjnego, uzupełniający wizytację, umożliwiającą pogłębioną analizę problemów zdiagnozowanych w trakcie wizytacji<sup>935</sup>.

Rozporządzenie określa dwa tryby przeprowadzenia lustracji. Zarządzenie jej przeprowadzenia w sądzie (wydziale sądu) może wynikać z planu nadzorczego, sporządzonego przez prezesa sądu<sup>936</sup>. Wówczas lustracja stanowi element celowego zarządzania sądem, a z planu nadzorczego wynika termin jej przeprowadzenia, podmiot za nią odpowiedzialny oraz jej zakres<sup>937</sup>. O tak zarządzanej lustracji zawiadamia się odpowiednio prezesa sądu (w przypadku lustracji sądu) albo przewodniczącego wydziału (w przypadku lustracji wydziału)<sup>938</sup>. Ustawa nie wprowadza odmiennej kategorii podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia lustracji. Kompetencją w tym zakresie dysponują sędziowie wizytatorzy, wyznaczeni przez prezesa sądu apelacyjnego lub inspektorzy do spraw biurowości, którym powierza się jej przeprowadzenie<sup>939</sup>.

Podmiotem uprawnionym do zarządzania lustracją jest również MS, działający jako organ nadzoru zewnętrznego. Jego kompetencja aktualizuje się w sytuacji stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń Ministra (wydawanych w związku z kontrolą wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych)<sup>940</sup>. Zakres lustracji wynika z zarządzenia o jej przeprowadzeniu. Może objąć zarówno sąd, jego wydział, jak i samą działalność nadzorczą prezesa sądu<sup>941</sup>.

Zarządzenie przeprowadzenia lustracji ma charakter wtórny i naprawczy w tym sensie, że służy weryfikacji sposobu wykonywania obowiązków nadzorczych oraz umożliwia zobowiązanie do usunięcia stwierdzonych uchybień. Kompetencja Ministra ma także charakter nadzwyczajny. Minister pozostaje uprawniony do zarządzania

---

<sup>935</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 340-341.

<sup>936</sup> § 6 ust. 1 r.n.a.s.p. Plany nadzorcze sporządza prezes sądu apelacyjnego w stosunku do sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych działających na obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego w stosunku do sądów rejonowych działających w okręgu sądowym (§ 5 ust. 1 r.n.a.s.p.).

<sup>937</sup> § 6 ust. 1 r.n.a.s.p.

<sup>938</sup> § 14 r.n.a.s.p. Przedmiotowa regulacja uzasadnia w ocenie Jakuba Mrozka możliwość pojawienia tezy o istnieniu dwóch kategorii lustracji, tj. lustracji planowanej, wynikającej z planu nadzoru oraz lustracji doraźnej, nieprzewidzianej w planie nadzoru, do której nie stosuje się przepisu wymagającego zawiadomienia prezesa sądu albo przewodniczącego wydziału. Uzasadnia to przekonanie o możliwości przeprowadzenia lustracji, która nie wymaga zapowiedzenia i ma charakter doraźny. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 341.

<sup>939</sup> § 22 ust. 1 r.n.a.s.p. w zw. z § 9 ust. 2 r.n.a.s.p. Zob. art. 37 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>940</sup> Art. 37g § 2 u.p.u.s.p.

<sup>941</sup> Art. 37g § 2 u.p.u.s.p.

lustracji dopiero w sytuacji stwierdzenia istotnych uchybień lub niewykonania zarządzeń. Oznacza to, że w sytuacji stwierdzenia uchybień, które nie mają doniosłego znaczenia prawnego, kompetencja Ministra Sprawiedliwości zarządzenia lustracji nie aktualizuje się. Nie ma ona charakteru prewencyjnego i nie stanowi instrumentu sprawowania bieżącego nadzoru administracyjnego. Pozwala to postawić tezę o konieczności uprzedniego wyczerpania przez Ministra podstawowych środków nadzoru administracyjnego, w toku których powziąłby informację o istotnych uchybieniach.

Zlecając przeprowadzenie lustracji, MS wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin jej przeprowadzenia<sup>942</sup>. W czynności lustracji może brać udział sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie (jako jego przedstawiciel)<sup>943</sup>. W uzasadnionych przypadkach Minister może zlecić przeprowadzenie czynności lustracji sędziom wizytatorom z obszaru innej apelacji lub służbie nadzoru<sup>944</sup>. Zakres lustracji oraz czas (termin) jej przeprowadzenia może ulec zmianie na wniosek podmiotu ją przeprowadzającego<sup>945</sup>. Po zakończeniu lustracji sporządza się protokół, który prezes sądu apelacyjnego przedstawia MS<sup>946</sup>. Podmiotem uprawnionym do zgłoszenia uwag co do sposobu przeprowadzenia lustracji lub treści protokołu jest przedstawiciel MS. Winien on zgłosić uwagi w terminie 14 dni od dnia przedstawienia protokołu lustracji MS. Jego zastrzeżenia i uwagi załącza się do protokołu lustracji<sup>947</sup>. Minister dysponuje uprawnieniem żądania uzupełnienia protokołu lustracji przez prezesa sądu. Rozporządzenie nie rozstrzyga w przedmiocie zakresu tego uprawnienia, nie wskazuje czy obejmuje ono uzupełnienie protokołu o opis przeprowadzonych czynności czy upoważnia do żądania przeprowadzenia dodatkowych czynności w toku lustracji (przeprowadzenie czynności w innych sferach działalności wydziału). W przypadku zgłoszenia żądania uzupełnienia protokołu prezes sądu apelacyjnego przedstawia Ministrowi jego uzupełnienie w terminie 21 dni od dnia

---

<sup>942</sup> Art. 37g § 3 u.p.u.s.p.

<sup>943</sup> Art. 37g § 4 u.p.u.s.p.

<sup>944</sup> Art. 37g § 3 u.p.u.s.p.

<sup>945</sup> § 22 ust. 2 r.n.a.s.p.

<sup>946</sup> § 22 ust. 3 r.n.a.s.p.

<sup>947</sup> § 22 ust. 4 r.n.a.s.p.

„doręczenia żądania”<sup>948</sup>. W razie potrzeby, po przeprowadzeniu lustracji, Minister wydaje zarządzenia nadzorcze i przedstawia je prezesowi sądu apelacyjnego<sup>949</sup>.

Zaznaczyć należy, że istniejąca regulacja nie przewiduje żadnych samodzielnych uprawnień sędziów (asesorów sądowych) w toku lustracji, uprawnienia do zgłaszania uwag i zastrzeżeń do protokołu lustracji. Nie zawiera także odesłania do posiłkowego stosowania w tym zakresie przepisów dotyczących wizytacji. Ze względu na charakter prawny lustracji, której wyniki upoważniają MS do wydawania zarządzeń nadzorczych, zasadnym byłoby zagwarantowanie podmiotom lustracji możliwości brania aktywnego udziału w procedurze sporządzania protokołu lustracji. Także w odniesieniu do lustracji celowe byłoby przyznanie sędziom (asesorom sądowym) dalej idących gwarancji, niż te przewidziane w odniesieniu do protokołu wizytacji, tj. obejmujących rzeczywistą weryfikację wniosków płynących z lustracji, możliwość żądania powtórzenia przeprowadzonych czynności, przeprowadzenia ich przez innego sędziego wizytatora, poddanie pod rozwagę złożonych uwag i zastrzeżeń innemu podmiotowi.

### **„Wytyk administracyjny” oraz uchylenie czynności administracyjnej**

Poza opisanymi środkami nadzoru administracyjnego, mającymi charakter powszechny oraz znajdujących zastosowanie względem części działalności administracyjnej sądu albo jego wydziałów, ustawa przewiduje także dodatkowe środki prawne, którym przypisać można charakter indywidualny. Odnoszą się one do poszczególnych sędziów oraz konkretnych podejmowanych przez nich aktywności. Środki te służą realizacji celów nadzoru administracyjnego, jednak ze względu na odmienną ich naturę konieczne jest ich wyróżnienie. Za ich wyodrębnieniem przemawia, oprócz kręgu ich adresatów, także kryterium podmiotu go stosującego, możliwość przypisania im waloru *quasi* dyscyplinarnego oraz przewidziana od nich procedura odwoławcza. Wśród dających się tak zakwalifikować środków nadzoru administracyjnego podstawowe znaczenie przypisać należy tzw. „wytykowi administracyjnemu”.

---

<sup>948</sup> § 22 ust. 5 r.n.a.s.p.

<sup>949</sup> § 22 ust. 6 r.n.a.s.p.

Artykuł 37 § 4 u.p.u.s.p. wskazuje na przynależność wytyku administracyjnego do instytucji wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Oznacza to, że praktyczne znaczenie tej instytucji ograniczyć należy do sfery administracyjnej aktywności sędziego. Jedynym podmiotem uprawnionym do stosowania wytyku administracyjnego jest prezes sądu. Nie może on powierzyć możliwości jego stosowania innym podmiotom nadzoru administracyjnego. Wyłączenie to obowiązuje również w przypadku, gdy prezes sądu uprzednio powierzył innemu podmiotowi kompetencję sprawowania nadzoru administracyjnego (niezależnie od zakresu tego powierzenia). Adresatem wytyku administracyjnego może być jedynie sędzia (asesor sądowy), orzekający w danym sądzie, tj. związany z prezesem sądu stosunkiem zwierzchnictwa służbowego. Oznacza to, że prezes sądu wyższego rzędu nie może zastosować wytyku administracyjnego w stosunku do sędziów (asesorów sądowych) orzekających w sądach mu podległych w dziedzinie nadzoru administracyjnego. Wytyk administracyjny adresuje się imiennie (personalnie) do sędziego<sup>950</sup>.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie charakteru prawnego wytyku administracyjnego nastrocza istotnych wątpliwości. Wyraźnie należy odróżnić go od wytyku judykacyjnego, który usytuowany jest poza systemem rozstrzygnięć o charakterze *quasi*-dyscyplinarnym oraz dyscyplinarnym. Wytyk administracyjny niewątpliwie przynależy do nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, występuje w nim także element służbowy, a nawet *stricte* pracowniczy (przede wszystkim w zakresie skutków oraz dopuszczalności stosowania wyłącznie w ramach stosunku zwierzchnictwa służbowego)<sup>951</sup>. Ustawodawca ustanowił termin przedawnienia naruszenia sprawności postępowania, które może stanowić podstawę udzielenia sędziemu wytyku administracyjnego, zbliżając go tym do kar dyscyplinarnych<sup>952</sup>. Na dopuszczalność takiej jego kwalifikacji dodatkowo wskazują konsekwencje jego stosowania wobec sędziego. Jest to jedyny środek nadzoru wewnętrznego, którego trzykrotne zastosowanie w stosunku do sędziego wywołuje tożsame skutki prawne, co trzykrotne orzeczenie wytyku judykacyjnego lub ukaranie sędziego karą dyscyplinarną<sup>953</sup>.

---

<sup>950</sup> Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2018 roku, sygn. III PO 10/18, LEX 2609473.

<sup>951</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>952</sup> Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2005 roku, sygn. I PK 195/04, LEX 166422.

<sup>953</sup> Zgodnie z art. 91a § 6 u.p.u.s.p. powoduje to wydłużenie o dodatkowe trzy lata stażu pracy sędziego, determinującego jego awans do wyższej grupy uposażeniowej.

Wytyku administracyjnego nie stosuje się do czynności sędziego z zakresu ochrony prawnej<sup>954</sup>. Nie dotyczy on także działalności administracyjnej sądu. Podstawą zastosowania wytyku administracyjnego jest stwierdzenie uchybienia sprawności w postępowaniu sądowym. Jego zakres przedmiotowy wiązać zatem należy z procesem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, prowadzeniem przez sędziego postępowań oraz kierownictwa nad nimi. Pozwala to uznać częściowo wytyk administracyjny za instrument przeciwdziałania przewlekłości. Ze względu na sferę działalności sędziego, której dotyczy wytyk administracyjny, całość regulacji go dotyczącej musi być interpretowana z uwzględnieniem art. 178 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że wytyk administracyjny nie może dotyczyć uchybień w zakresie sprawności czynności orzeczniczych oraz czynnościach z nim związanych oraz im podporządkowanych, np. z zakresu postępowania dowodowego<sup>955</sup>.

Wskazać należy, że ustawowa regulacja nadzoru administracyjnego zdawkowo określa jego relację z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Wskazuje jedynie, że czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli<sup>956</sup>. Nakazuje także pozostawić bez rozpoznania skargi, w zakresie dotyczącym działalności sądów w dziedzinie, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli<sup>957</sup>. Wskazuje, że sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziowskich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego. Może jednak domagać się wydania takiego polecenia na piśmie<sup>958</sup>.

Przywołane regulacje nie zapobiegają wpływowi instytucji nadzoru administracyjnego na sferę sprawowania przez sędziów wymiaru sprawiedliwości. Wynika to częściowo z objęcia nadzorem administracyjnym zagadnienia sprawności postępowania sądowego (art. 37 § 3 i 4 u.p.u.s.p.) i wiąże się z samym pojęciem

---

<sup>954</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 343. Argument ten dodatkowo uzasadnia niemożność stosowania wytyku administracyjnego w stosunku do referendarzy sądowych, którzy nie wykonują czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 2 § 2 u.p.u.s.p.).

<sup>955</sup> M. Radajewski, *Stwierdzenie uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego*, PS 2018, z. 11-12, s. 59.

<sup>956</sup> Art. 9b u.p.u.s.p.

<sup>957</sup> Art. 41a § 2 u.p.u.s.p.

<sup>958</sup> Art. 79 u.p.u.s.p.

„sprawności” postępowania. Nie można utożsamiać jej z pozornie obiektywnie weryfikowalną terminowością przeprowadzenia czynności. Przeciwnie, wskazać należy, że w sposób nieunikniony jest w nią wpisane badanie celowości i zasadności podejmowania konkretnych decyzji procesowych<sup>959</sup>. Stwarza to ryzyko, że w ramach badania sprawności postępowania, organy nadzoru administracyjnego badać będą sposób kierowania przez sędziego postępowaniem sądowym. W toku takiej oceny stwierdzić można, że część czynności, podejmowanych przez sędziego była zbędna i nie prowadziła do wydania orzeczenia w sprawie. Część czynności procesowych, mających bezpośredni wpływ na „sprawność” postępowania, niewątpliwie stanowi formę orzekania przez sąd i przybiera postać rozstrzygnięć sądowych. Przykładem takiej czynności jest choćby zawieszenie postępowania, odmowa jego podjęcia, połączenie spraw do wspólnego rozpoznania, odmowa takiego połączenia, odmowa wydania wyroku wstępnego, wydanie wyroku częściowego, wyłączenie części sprawy do osobnego rozpoznania, odmowa dopuszczenia w sprawie łącznej opinii biegłych, kolejność powoływania biegłych.

Czynności te nie zostały wyłączone spod nadzoru administracyjnego, mimo ich ścisłego powiązania z niezawisłością sędziowską i podległością sędziego jedynie Konstytucji i ustawom. Prowadzić to może do podania ocenie, a w dalszej mierze kwestionowania konkretnych rozstrzygnięć sądowych z punktu widzenia ich zasadności, celowości, zmierzania do przedłużenia postępowania, a także zalecania podejmowania innych czynności procesowych w ramach nadzoru administracyjnego<sup>960</sup>. Sytuacje te muszą budzić sprzeciw, bowiem ta sfera aktywności sędziego podlega ocenie jedynie w toku kontroli instancyjnej.

Ze względu na *quasi*-dyscyplinarny charakter oraz *ratio legis* wytyk administracyjny musi być stosowany z należyłą rozwagą. Nie każde naruszenie sprawności postępowania stanowi delikt dyscyplinarny i może stać się powodem do udzielenia sędziemu wytyku<sup>961</sup>. Podstawowym („i jedynym”) celem jego stosowania jest zapewnienie natychmiastowego wyeliminowania skutków uchybień w zakresie

---

<sup>959</sup> Także skuteczności czy ekonomiczności. M. Radajewski, *Stwierdzenie uchybienia...*, s. 63.

<sup>960</sup> A. Górski, *Nadzór administracyjny...*, s. 14.

<sup>961</sup> Postanowienie SN z dnia 20 listopada 2015 roku, sygn. SNO 71/15, LEX 1918837.

sprawności postępowania. Wytyk nie zastępuje postępowania dyscyplinarnego<sup>962</sup> ani skargi jednostki na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Zwrócenie uwagi na piśmie powinno być traktowane jako ostateczność, która nie zastępuje zwykłej rozmowy służbowej i innych, nierepresyjnych metod zarządzania pracą wydziału<sup>963</sup>. Rola prezesa sądu, któremu powierzono nadzór administracyjny, nie może realizować się przez represyjne automatyczne zwracanie uwagi na ewentualne uchybienia w trybie wytyku. Orzecznictwo sądów dyscyplinarnych nie pozostawia wątpliwości, że prezes sądu zobowiązany jest poprzedzić zwrócenie uwagi rzetelnym rozważeniem przyczyny powstania uchybienia w zakresie sprawności. Zobowiązany jest również do wykorzystania zwykłych środków leżących w jego dyspozycji, a nawet rozważenia okresowego zmniejszenia obciążenia sędziego, by ten mógł nadrobić zaległości, w które popadł<sup>964</sup>. Prowadzi to do wniosku, że podstawą zwrócenia uwagi sędziemu mogą być sytuacje zawinionej beczynności, które dodatkowo mają wpływ na sprawność postępowania<sup>965</sup>. Co istotne z orzecznictwa sądów dyscyplinarnych wynika, że uchybienie w zakresie sprawności nie musi mieć charakteru rażącego<sup>966</sup>. Zwróceniu uwagi podlega każde uchybienie sędziego, definiowane jako nieprawidłowe i nieterminowe wykonywanie obowiązków, pod warunkiem spełnienia przesłanki jego zawinienia.

Orzecznictwo nie ogranicza zakresu przedmiotowego wytyku, dopuszczając jego udzielenie w związku z naruszeniem różnych przepisów prawa, regulujących przebieg (sprawność) postępowania sądowego (nie tylko ustaw określających właściwą procedurę). Za naruszenie obowiązku, mogące stanowić podstawę zastosowania wytyku uznaje się w szczególności nieterminowe sporządzanie uzasadnień, bezpodstawne

---

<sup>962</sup> Choć sam wytyk administracyjny nie ma charakteru dyscyplinarnego i nie stanowi sankcji wobec sędziego, tak trzykrotne zwrócenie sędziemu uwagi w trybie art. 37 § 4 u.p.u.s.p. istotnie wpływa na awans płacowy sędziego. Szerzej o relacji postępowania dyscyplinarnego i art. 37 § 4 u.p.u.s.p.: W. Wolski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Glosa do uchwały Sądu Apelacyjnego – Sądu Dyscyplinarnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2010 r. (ASDo 6/10)*, PS 2014, z. 3.

<sup>963</sup> Uchwała SN z dnia 8 maja 2019 roku, sygn. I DO 21/18, LEX 2657406. Podobnie w sytuacji, gdy skutki stwierdzonego uchybienia w chwili powzięcia wiadomości już nie istnieją. Zob. uchwała SN z dnia 14 października 2021 roku, sygn. II DO 22/21, LEX 3359070.

<sup>964</sup> Wyrok SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. SNO 57/08, LEX 1288946.

<sup>965</sup> Postanowienie SO w Krakowie z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. ASDo 10/05, LEX 1714158.

<sup>966</sup> Uchwała SA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2004 roku, sygn. ASDo 3/04, LEX 1681043.



odraczanie (odwoływanie) rozpraw czy wezwanie na rozprawę tylko jednego świadka (zamiast wszystkich zgłoszonych przez stronę). Takie podejście do problemu naruszenia sprawności postępowania nieuchronnie wprowadza element oceny sposobu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Okoliczność tę dostrzegł także SN, wskazując, że czynności prezesa sądu podejmowane w ramach nadzoru administracyjnego, także stosowanie wytyków, „nierzadko muszą być oparte na prawnej ocenie zasadności i celowości podjęcia bądź zaniechania podjęcia przez sędziego określonych czynności procesowych”<sup>967</sup>. Nadzór administracyjny nie może jednak rozciągać się na sferę orzekania ani wykładni prawa<sup>968</sup>. Zdaje się, że tezy te, wynikające z uzasadnienia jednego orzeczenia SN, pozostają ze sobą w sprzeczności. Nieuchronnie stawia to prezesa sądu, stosującego środki nadzoru oraz sędziego, którego sposób sprawowania urzędu jest oceniany w sytuacji nieustannego konfliktu. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość realizacji przez prezesa sądu, będącego jednocześnie sędzią, powierzonej mu funkcji z poszanowaniem zasady niezawisłości i podległości prawu – własnej oraz innych sędziów. Problem ten ocenić należy jako doniosły prawnie w sytuacji zacieśnienia powiązań między prezesami sądów a MS, a nawet ustanowieniu podległości prezesa sądu apelacyjnego MS w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru administracyjnego.

Co ciekawe w przywołanym orzeczeniu SN wskazał na wątpliwości co do właściwego sposobu zakwalifikowania czynności odmowy nadania biegu sprawie<sup>969</sup> oraz dopuszczalności udzielania sędziemu wytyku w takiej sytuacji. W jego ocenie zasadnie argumentować można, że spór w tym przedmiocie stanowi przejaw różnicy zdań między prezesem sądu a sędzią, co do celowości i zasadności podjęcia czynności sądowej, mającej wpływ na sprawność postępowania (a przez to podlegającej ocenie sądownictwa dyscyplinarnego, po złożeniu pisemnych zastrzeżeń przez sędziego). Wskazał również na możliwość zakwalifikowania tej czynności jako zagadnienia ze sfery wykładni prawa, w której sprawowanie nadzoru administracyjnego

---

<sup>967</sup> Wyrok SN z dnia 19 maja 2004 roku, sygn. SNO 19/04, LEX 568897.

<sup>968</sup> Tamże.

<sup>969</sup> Tłem przedmiotowej sprawy był spór sądów rejonowych co do właściwości oraz istnienie postanowienia jednego z tych sądów o przekazaniu sprawy sądowi właściwemu.

jest niedopuszczalne<sup>970</sup>. Ostatecznie SN nie rozstrzygnął tego zagadnienia, pozostawiając je sądowi, któremu przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Pojawianie się w orzecznictwie sądowym tego rodzaju dylematów wskazuje na trudności w praktycznej realizacji dyrektyw wyroku TK, stwierdzającego zgodność nadzoru administracyjnego MS nad sądownictwem powszechnym z ustawą zasadniczą. W omawianym uprzednio orzeczeniu Trybunał jednoznacznie wyłączył możliwość kierowania działań nadzorczych nawet wobec tych „wypowiedzi sądu”, które „nie przyjmują form procesowych i nie podlegają kontroli w toku instancji”. W jego ocenie miało to zabezpieczyć sędziów przed arbitralnym wkraczaniem innych władz w sferę ich działalności<sup>971</sup>. Już pobieżna analiza przywołanego wyroku SN wskazuje, że argumentacja Trybunału opierała się na myśleniu życzeniowym i nie dostrzegała zagrożeń wynikających z pozostawienia organu nadzoru istotnego marginesu oceny.

Uprawnienie prezesa sądu do udzielenia wytyku administracyjnego ograniczone jest terminem 30 dni. Ma on charakter ustawowy, a jego bieg rozpoczyna się w dniu uzyskania przez prezesa sądu wiadomości o uchybieniu w zakresie sprawności. Może on powziąć informację w tym przedmiocie z doręczenia skargi na przewlekłość postępowania, protokołu wizytacji albo lustracji, a także informacji rocznej. Źródło tej informacji nie musi mieć sformalizowanego charakteru i znajdować swojego zakotwiczenia w u.p.u.s.p. albo r.n.a.s.p. Oznacza to, że podstawą do zastosowania wytyku administracyjnego może być każda informacja o naruszeniu sprawności postępowania, również ta uzyskana bezpośrednio od jednostki, w której postępowaniu doszło do uchybienia, jak i od innych sędziów, tj. przewodniczącego wydziału. Wiąże się z tym jednak trudności z wykazaniem momentu powzięcia przez prezesa wiadomości o uchybieniu.

Wytyk ma charakter następczy względem uchybienia sprawności, jest reakcją na to uchybienie. Jednocześnie ze zwróceniem sędziemu (asesorowi sądowemu) uwagi na piśmie, prezes sądu kieruje żądanie usunięcia skutków uchybienia. Ze względu na skutki prawne stosowania wytyku, ustawodawca ustanowił od niego drogę odwoławczą, obejmującą możliwość kwestionowania wytyku przed sądem

---

<sup>970</sup> Wyrok SN z dnia 19 maja 2004 roku, sygn. SNO 19/04, LEX 568897.

<sup>971</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

dyscyplinarnym<sup>972</sup>. Zgodnie z obowiązującą regulacją w ciągu 7 dni od dnia zwrócenia uwagi sędziego (asesora sądowego) może on złożyć prezesowi sądu pisemne zastrzeżenie. Prezes sądu w terminie 14 dni od dnia złożenia zastrzeżenia uchyla uwagę albo przekazuje sprawę do rozpoznania sądowi dyscyplinarnemu, zawiadamiając sędziego (asesora sądowego) o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia<sup>973</sup>. Prezes sądu upoważniony jest zatem do uchylenia własnej decyzji w trybie autokontroli<sup>974</sup>. W kompetencji sądu dyscyplinarnego leży uwzględnienie w całości zastrzeżeń sędziego (asesora sądowego). Jego orzeczenie ma wówczas charakter kasatoryjny. Wytyk traci moc prawną i nie wywołuje żadnych skutków, a uchylonego zwrócenia uwagi nie dołącza się nawet do akt osobowych sędziego. Sąd dyscyplinarny pozostaje uprawniony także do odmowy uwzględnienia pisemnych zastrzeżeń. W takiej sytuacji do akt osobowych sędziego (asesora sądowego) dołącza się odpis pisma zawierającego stwierdzenie uchybienia i udzielenie wytyku<sup>975</sup>. Sąd dyscyplinarny, podobnie jak prezes sądu, nie jest uprawniony do zmiany wytyku (np. w zakresie sposobu usunięcia uchybienia w zakresie), ani do wydania orzeczenia w jego przedmiocie w sposób częściowy albo zakresowy. Opisane ograniczenie kompetencji sądu dyscyplinarnego wynika z określonego katalogu podmiotów uprawnionych do jego stosowania. Przyjęcie odmiennej koncepcji określenia kognicji sądu dyscyplinarnego prowadziłoby do przyznania mu kompetencji do stosowania środków nadzoru administracyjnego, a tym samym możliwości merytorycznej ingerencji w zastosowane środki.

Instrumentem nadzoru administracyjnego, odrębnym względem wytyku administracyjnego, jest uchylenie czynności administracyjnej. Zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.u.s.p. prezes sądu uchyla czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe. Środek ten wykazuje pewne podobieństwo względem wytyku administracyjnego. Także ta kompetencja przysługuje wyłącznie prezesowi sądu, który nie może powierzyć jej sprawowania innemu podmiotowi nadzoru administracyjnego.

---

<sup>972</sup> Nie zaś do Krajowej Rady Sądownictwa, prezesa sądu przełożonego czy Ministra Sprawiedliwości, jak w przypadku innych podobnych instytucji prawnych (art. 37e § 7 u.p.u.s.p. i art. 37ga § 3 u.p.u.s.p.).

<sup>973</sup> Art. 37 § 5 u.p.u.s.p.

<sup>974</sup> Nie jest on uprawniony do zmiany zwrócenia sędziemu uwagi ani do uwzględnienia zastrzeżeń sędziego (asesora sądowego) w inny sposób.

<sup>975</sup> Art. 37 § 6 u.p.u.s.p.

Środek ten charakteryzuje się jednak szerszym zakresem przedmiotowym. Uchylenie czynności administracyjnej znajduje zastosowanie nie tylko do czynności mających wpływ na sprawność postępowania, ale także do czynności „niezgodnych z prawem” lub „z innych przyczyn niecelowych”. Art. 37 ust. 3 u.p.u.s.p. nie wymaga, by czynność administracyjna, mająca zostać uchylona, została dokonana przez sędziego w ramach prowadzonego postępowania. Ustawodawca wprost przewidział możliwość stosowania przez sędziego merytorycznego kryterium oceny czynności podejmowanych przez sędziego, tj. celowości. Pozwoliło to Jakubowi Mrożkowi uznać katalog przesłanek uchylenia czynności administracyjnej za mający charakter otwarty. W jego ocenie również krąg podmiotów, względem których ten środek nadzoru może być stosowany, określać należy szeroko, tj. w sposób obejmujący sędziów i asesorów sądowych, ale także referendarzy sądowych<sup>976</sup>. Tezę o możliwości adresowania art. 37 § 3 u.p.u.s.p. względem referendarzy sądowych uznać należy za uzasadnioną, pod warunkiem spełnienia pozostałych przesłanek, tj. podejmowania przez nich czynności administracyjnych. Krytycznie ocenić należy jednak jego pogląd o możliwości uznania katalogu przesłanek stosowania uchylenia czynności administracyjnej za mający charakter otwarty. Niewątpliwie sposób regulacji art. 37 § 3 u.p.u.s.p. wskazuje na wolę ustawodawcy objęcia unormowaniem szerokiego katalogu przesłanek („z innych przyczyn niecelowe”). Nie oznacza to jednak, że katalog ten może zostać uznany za otwarty. Stałoby to w sprzeczności z ogólną dyrektywą interpretacji przepisów prawa, mających charakter represyjny. Nakazuje ona zawężającą wykładnię przesłanek uchylenia czynności, która prowadzić powinna do ograniczenia jego zastosowania.

W przeciwieństwie do wytyku administracyjnego, uchylenie czynności nie jest powiązane ze stwierdzeniem bezprawności czynności administracyjnej czy przewlekłości postępowania. Przeciwnie, nakierowane jest wyłącznie na niezwłoczne derogowanie z obrotu prawnego danej czynności. Ustawa nie przewiduje drogi odwoławczej od uchylenia czynności administracyjnej, nie przyznając sędziemu (asesorowi sądowemu, referendarzowi sądowemu) możliwości zakwestionowania uchylenia przed sądem dyscyplinarnym, KRS czy MS. Ustawa nie

---

<sup>976</sup> Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 352.

wymaga także uzasadnienia decyzji prezesa sądu, nie umożliwia jej adresatowi złożenia pisemnych zastrzeżeń czy uwag. W tym sensie zastosowanie uchylecia czynności administracyjnej ma skutek natychmiastowy i nieodwoalny<sup>977</sup>, nie jest też niczym ograniczone ani w żaden sposób weryfikowalne.

### **Określenie podziału czynności w sądzie**

Zgodnie z art. 22a u.p.u.s.p. prezes sądu po zasięgnięciu opinii właściwego kolegium sądu<sup>978</sup> ustala podział czynności, który określa: (1) przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu; (2) zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw; (3) plan dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych. Podział czynności ustala się z uwzględnieniem specjalizacji sędziów (asesorów sądowych, referendarzy sądowych) w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego ich rozmieszczenia w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego<sup>979</sup>. Prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części, w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym przywołane już względy<sup>980</sup>.

Przeniesienie sędziego do innego wydziału wymaga zgody sędziego<sup>981</sup>. Zgody sędziego nie wymaga przeniesienie do innego wydziału, jeżeli: (1) przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu; (2) żaden inny sędzia w wydziale, z którego następuje przeniesienie, nie wyraził zgody na przeniesienie<sup>982</sup>; (3) przenoszony sędzia jest przydzielony do wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału gospodarczego do spraw rejestru zastawów<sup>983</sup>. Nie wymaga

---

<sup>977</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 352.

<sup>978</sup> Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu apelacyjnego, prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym po zasięgnięciu opinii kolegium sądu okręgowego, prezes sądu rejonowego w sądzie rejonowym po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu okręgowego.

<sup>979</sup> Art. 22a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>980</sup> Art. 22a § 4 u.p.u.s.p.

<sup>981</sup> Art. 22a § 4a u.p.u.s.p.

<sup>982</sup> W przypadku, gdy przeniesienie sędziego następuje bez jego zgody, przy wyborze sędziów bierze się pod uwagę w szczególności staż pracy sędziów w wydziale, z którego następuje przeniesienie (art. 22a § 4b i 4c u.p.u.s.p.).

<sup>983</sup> Art. 22a § 4b pkt 1 u.p.u.s.p.

zgody przeniesienie sędziego do innego wydziału także w sytuacji, gdy w okresie trzech lat sędziego przeniesiono już do innego wydziału bez jego zgody<sup>984</sup>.

Sędzia (asesor sądowy) uprawniony jest do odwołania się do KRS, jeżeli zmiana podziału czynności skutkuje zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu<sup>985</sup>. Odwołanie wnosi się do KRS w terminie 7 dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków<sup>986</sup>. Ustawa wyłącza możliwość zaskarżenia podziału czynności, nawet jeżeli wiąże się z nim zmiana zakresu obowiązków w sytuacji, gdy przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu oraz gdy sędziemu powierzono obowiązki w tym samym wydziale na zasadach obowiązujących pozostałych sędziów, a w szczególności odwołania przydziału do sekcji lub innej formy specjalizacji<sup>987</sup>.

Odwołanie wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie KRS w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Rada podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy uzasadniające dokonanie podziału czynności<sup>988</sup>. Uchwała KRS nie wymaga uzasadnienia i nie przysługuje od niej odwołanie<sup>989</sup>. Złożenie odwołania wstrzymuje jednak nowy podział czynności. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe<sup>990</sup>.

Kompetencja dokonania przez prezesa podziału czynności na poziomie ustawowego sposobu jej ukształtowania nie budzi zasadniczych wątpliwości. Została powierzona podmiotowi odpowiedzialnemu za kierowanie sądem, jego działalnością administracyjną, w którego kognicji leży również określanie potrzeb sądu, koniecznych dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania zadań. Regulacja wskazuje na przesłanki, które prezes sądu powinien uwzględnić w toku dokonywania podziału czynności. W części dotyczą one sędziów, ich specjalizacji, wiedzy oraz doświadczenia, w części uwzględniają obiektywne potrzeby

---

<sup>984</sup> Art. 22a § 4c u.p.u.s.p.

<sup>985</sup> Art. 22a § 5 u.p.u.s.p.

<sup>986</sup> Art. 22a § 5 u.p.u.s.p.

<sup>987</sup> Art. 22a § 5 pkt 2 u.p.u.s.p.

<sup>988</sup> Art. 22a § 6 u.p.u.s.p.

<sup>989</sup> Art. 22a § 6 u.p.u.s.p.

<sup>990</sup> Art. 22a § 6 u.p.u.s.p.

organizacyjne sądu, związane z koniecznością zapewnienia sprawności jego funkcjonowania i zagwarantowania sędziom właściwych warunków orzekania. Co do zasady opisana procedura przewiduje konieczność uzyskania zgody sędziego na określenie nowego podziału czynności. Wyjątki w tym zakresie dają się uzasadnić obiektywnie, choćby niemożnością znalezienia sędziego, który wyraziłby zgodę na przeniesienie oraz koniecznością obsadzenia stanowiska w wydziale sądu. Ustawa przewiduje ponadto możliwość zakwestionowania nowego podziału czynności przez złożenie odwołania do KRS, które wstrzymuje skuteczność decyzji prezesa sądu.

Praktyka obowiązywania tej regulacji wskazuje jednak na zagrożenia dla statusu sędziego. Dopuszcza bowiem do ukształtowania odrębnej kompetencji prezesa sądu, który bez konieczności zasięgnięcia opinii kolegium, może wprowadzić „nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie”, bez zgody sędziego, w sytuacji gdy „żaden inny sędzia w wydziale, z którego następuje przeniesienie, nie wyraził zgody na przeniesienie” oraz gdy „przeniesienie następuje do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”.

Regulacja w aktualnym swoim kształcie nie wskazuje na sposób wykładni przesłanek wyłączających konieczność uzyskania zgody sędziego na zmianę podziału czynności. Przy założeniu, że przesłanki te mają charakter rozłączny, za możliwą (choć nieracjonalną i niesystemową) uznać można interpretację, przyznającą prezesowi sądu kompetencję do przeniesienia sędziego do dowolnego wydziału sądu, w sytuacji gdy żaden sędzia nie wyraził zgody na przeniesienie albo do innego wydziału, dającego się zakwalifikować jako prowadzącego sprawy „tego samego zakresu”. Opinia kolegium, którego sposób ukształtowania nie gwarantuje właściwej reprezentacji środowiska sędziowskiego, nie ma charakteru wiążącego. Ustawa nie określa przesłanek przyjęcia nowego podziału czynności, nie wymaga jego uzasadnienia, nie łączy go z brakiem efektywności podziału dotychczas obowiązującego, nie wskazuje także na częstotliwość możliwych zmian podziału. Tworzy to niebezpieczeństwo określania przez prezesa sądu nowego podziału czynności w sposób instrumentalny, wyabstrahowany od aktualnych potrzeb organizacyjnych sądu, racjonalnego gospodarowania kadrami i nieuwzględniający predyspozycji sędziów, w tym ich woli sprawowania wymiaru

sprawiedliwości w danej dziedzinie prawa albo na określonym szczeblu struktury sądownictwa.

Od rozstrzygnięć w przedmiocie podziału czynności sędziom nie przysługuje droga sądowa. Mimo jej niedopuszczalności podział czynności był przez sędziów kwestionowany w składanych środkach zaskarżenia. Podnoszono w nich ciekawe argumenty, wskazujące na niezgodność z Konstytucją niedopuszczalności drogi sądowej czy możliwości naruszenia przez podział czynności praw osobistych oraz praw pracowniczych sędziów<sup>991</sup>, a także na konieczności zapewnienia sędziom środków ochrony prawnej w sytuacji przybrania przez podziału czynności „formy szykany, presji i nacisku na sędziego”<sup>992</sup>.

Zarzuty te nie były szeroko rozważane przez SN, który ograniczył się do uzasadnienia niedopuszczalności ich podnoszenia. Argumenty SN ogniskowały się wokół niemożności zakwalifikowania jako „sprawy” sporu o podział czynności, aktualizującego się między sędzią a prezesem sądu, w ramach ściśle rozumianego stosunku służbowego, funkcjonującego wewnątrz władzy sądowniczej<sup>993</sup>. Zakres gwarancji przynależnych sędziemu, wywodzony z zasady niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów, nie obejmuje dopuszczalności drogi sądowej w sytuacji przeniesienia sędziego do innego wydziału. Nie można wywodzić jej także z istoty urzędu sędziowskiego. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej są służebne względem konstytucyjnych praw i wolności jednostki i nie można ich zakwalifikować jako praw podmiotowych sędziego. Oznacza to, że sędzia nie ma roszczenia o określenie jego czynności w konkretny sposób, a przez to do wyboru kategorii spraw przydzielanych mu do rozpoznania<sup>994</sup>.

---

<sup>991</sup> „(...) zakresu czynności sędziego, analogicznie jak zmiana zakresu warunków pracy wykonywanych przez pracownika, mieści się w zakresie praw chronionych sądownie (...) i ma charakter cywilny (...), gdyż godzi w jego prawa osobiste (...) z uwagi na brak wymaganej przez ustawę zgody na przeniesienie do orzekania w innym wydziale rozpoznającym sprawy zupełnie innego rodzaju i bezprawnym pozbawieniem go możliwości wykorzystywania dorobku zawodowego w zakresie, w którym wyspecjalizował się nie tylko poprzez kilkunastoletnie orzekanie, ale przede wszystkim poprzez dokształcanie się i pozasądowe rozwijanie swoich kompetencji zostały naruszone jego podstawowe prawa. Pozbawienie możliwości dalszego orzekania w sprawach, w których Odwołujący się specjalizował się od kilkunastu lat bez żadnego racjonalnego i logicznego uzasadnienia (np. dobrem wymiaru sprawiedliwości, czy faktycznymi potrzebami sądu) wprost godzi w prawa Skarżącego w zakresie wskazanym w art. 86 § 1 i 2 u.s.p. (możliwości prowadzenia zajęć dydaktycznych itp.) ograniczając je bezpodstawnie”. Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2020 roku, sygn. I NO 76/20, LEX 3092594.

<sup>992</sup> Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2020 roku, sygn. I NO 76/20, LEX 3092594.

<sup>993</sup> Postanowienie SN z dnia 27 maja 2020 roku, sygn. I NO 186/19, LEX 3008273.

<sup>994</sup> Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2020 roku, sygn. I NO 76/20, LEX 3092594.



Dodatkowo SN wskazał, że kontrola sądowa aktów organizacyjnych, wewnętrznych, wydawanych w ramach władzy sądowniczej, które „nie ingerują bezpośrednio w sferę orzeczniczą objętą niezawisłością sędziowską”, nie jest niezbędna. Przeciwnie, wprowadzenie kontroli sądowej tych aktów mogłoby utrudnić sprawowanie nadzoru administracyjnego oraz wyłączyć swobodę decyzyjną prezesów sądów w sprawach związanych z codziennym zarządzaniem sądami, którymi muszą oni dysponować („pewnym minimum”)<sup>995</sup>. Sąd Najwyższy wskazał ponadto na konieczność powiązania podziału czynności z zasadą sprawności działania organów władzy publicznej, a przez to, w sposób pośredni, z art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>996</sup>.

Sąd Najwyższy swoją argumentację oparł na wyroku TK z dnia 7 listopada 2005 roku, w sprawie o sygnaturze akt: P 20/04, w którym Trybunał odróżnił stosunek służbowy i ustrojowy sędziego od innych służb publicznych<sup>997</sup>. Sąd Najwyższy wprost przywołał, że „według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w uzasadnieniu powołanego wyroku, decydując się na wykonywanie zawodu sędziego należy brać pod uwagę podległość służbową, która może skutkować decyzjami odbiegającymi od woli sędziego”<sup>998</sup>. Jednocześnie wskazał, że zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli, wynikający z art. 180 ust. 2 Konstytucji, interpretowany „*a contrario*” nakazuje uznać, że „dopuszczalnym jest przeniesienie sędziego do innego wydziału w ramach zmiany podziału czynności”; nie stanowi bowiem przeniesienia sędziego do innej siedziby albo na inne stanowisko<sup>999</sup>.

W ocenie SN sędziowie sądów powszechnych nie są powoływani do orzekania w konkretnej, wybranej przez siebie dziedzinie prawa, w której chcą się realizować i specjalizować. Takiego wyboru nie przewiduje ani procedura powołania sędziego na urząd, ani zmiany miejsca służbowego sędziego, dokonywana na wniosek samego zainteresowanego. Ogłoszenia o wolnych stanowiskach sędziowskich nie zawierają informacji o wydziałach, w których są przewidziane. Przyjąć należy zatem,

---

<sup>995</sup> Postanowienie SN z dnia 3 sierpnia 2020 roku, sygn. I NO 80/20, LEX 3119831.

<sup>996</sup> Postanowienie SN z dnia 3 sierpnia 2020 roku, sygn. I NO 80/20, LEX 3119831.

<sup>997</sup> LEX 174097.

<sup>998</sup> Postanowienie SN z dnia: 9 stycznia 2020 roku, sygn. I NO 181/19, LEX 2783282; 24 września 2019 roku, sygn. I NO 58/19, LEX 2727424.

<sup>999</sup> Postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2020 roku, sygn. I NO 181/19, LEX 2783282.

że ustawodawca nie ustanawia gwarancji, adresowanej do osób kandydujących na stanowisko sędziego oraz sędziom, związanej ze stosowaniem określonej dziedziny prawa. Tego rodzaju oczekiwania nie tworzy także wieloletnie doświadczenie orzecznicze w danym wydziale sądu<sup>1000</sup>.

W postanowieniu wydanym dnia 15 stycznia 2020 roku, w sprawie o sygnaturze akt: I NO 174/19, SN sformułował pogląd dalej idący, zgodnie z którym przez „całe lata funkcjonowania demokratycznego państwa prawa nie istniał (...) jakikolwiek środek odwoławczy” od decyzji dotyczącej podziału czynności. Wprowadzone po latach odwołanie do KRS ma jedynie charakter „techniczny”, służy „dodatkowej refleksji” nad bardziej trafnym sposobem wykorzystania kadr orzeczniczych. W konsekwencji uznać należy, że już samo ustanowienie możliwości odwołania do KRS stanowi nadmierną ingerencję w kompetencję prezesa sądu. Tym samym wywodzenie z zagadnienia podziału czynności jakiegokolwiek indywidualnego prawa sędziego jest „sztuczne” oraz stanowi próbę nadużycia prawa podmiotowego<sup>1001</sup>.

Ze stanowiskiem SN oraz takim jego uzasadnieniem trudno się zgodzić. Uznać je należy także za zaskakujące z punktu widzenia dotychczasowej praktyki orzeczniczej, w której SN wskazywał na dopuszczalność drogi sądowej w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, bez zgody sędziego, uzasadnione „powagą stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa”<sup>1002</sup>. W uchwale z dnia 17 maja 2005 roku, wydanej w sprawie sygn. SNO 21/05, Sąd Najwyższy wskazał, że fakt nieustanowienia środka odwoławczego od pozytywnej uchwały podjętej w tym przedmiocie wcale nie przesądza kwestii niedopuszczalności środka odwoławczego od takiej uchwały<sup>1003</sup>. Sąd Najwyższy, dokonując na potrzeby wydawanego orzeczenia kontroli konstytucyjności, uznał, że jest władny, bez uzyskania orzeczenia TK, odmówić zastosowania przepisu art. 75 § 4 u.p.u.s.p. we wskazanym zakresie. Powstałą w ten sposób lukę SN usunął, odwołując się bezpośrednio do Konstytucji RP i przyjmując za podstawę swojego rozstrzygnięcia

---

<sup>1000</sup> Postanowienie SN z dnia 25 września 2019 roku, sygn. I NO 42/19, LEX 2783289.

<sup>1001</sup> LEX 2772811.

<sup>1002</sup> Art. 75 § 2 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>1003</sup> LEX 568907.

art. 45 ust. 1, art. 78 i 176 Konstytucji<sup>1004</sup>. Odwołanie sędziego od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie zmiany miejsca służbowego zostało uznane przez SN za „sprawę cywilną” w znaczeniu formalnym<sup>1005</sup>. Uzasadnia to przekonanie o konieczności zapewnienia dopuszczalności drogi sądowej także w przypadku podziału czynności. Zagadnienie to pozostaje bowiem zbieżne z opisanym przeniesieniem sędziego na inne miejsce służbowe. Obie te regulacje mają charakter obiektywny, tj. zmiana miejsca orzekania przez sędziego jest niezależna od sędziego i oceny jego pracy. Nie ma charakteru dyscyplinarnego, nie jest związana z jakimkolwiek nagannym zachowaniem sędziego<sup>1006</sup>, nie jest uwarunkowana zakończeniem czy nawet wszczęciem postępowania karnego czy dyscyplinarnego<sup>1007</sup>.

Krytykę omówionego orzeczenia SN uzupełnić należy o wskazanie, że opiera się na wybiórczo cytowanym wyroku TK, wydanym w sprawie odwołania sędziego NSA od decyzji Prezesa NSA o przeniesieniu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uważna analiza wyroku TK uzasadniałaby zgoła inne rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego.

W cytowanym wyroku TK szeroko wypowiedział się w przedmiocie art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz jego relacji względem art. 180 ust. 1-2 Konstytucji. Wskazał, że zasada nieusuwalności sędziego ma znaczenie podstawowe, stanowi fundament władzy sądowniczej i ważną gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Ustawa zasadnicza w kolejnych ustępach art. 180 Konstytucji enumeratywnie wymienia jasno określone odstępstwa od zasady nieusuwalności sędziego. Wprost wskazuje na możliwość przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, tj. do innego sądu, na inne stanowisko w innej siedzibie lub na inne stanowisko w tym samym sądzie, pod warunkiem spełnienia ustrojowych przesłanek. Trybunał zaznaczył, że podejmujący wszelkie regulacje prawne, mające na celu albo skutkujące przeniesieniem sędziego, muszą mieć na uwadze powszechnie znane doświadczenia historyczne („również polskie z okresu, gdy <<podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej

---

<sup>1004</sup> Uchwała SN z dnia 17 maja 2005 roku, sygn. SNO 21/05, LEX 568907. Także postanowienie SN z dnia: 21 października 2003 roku, sygn. SNO 59/03, LEX 470255. Por. postanowienie SN z dnia 26 listopada 2012 roku, sygn. III PZ 13/12, LEX 1388713.

<sup>1005</sup> Postanowienie SN z dnia 18 marca 2016 roku, sygn. III KRS 231/13, LEX 2288947. Także: wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2016 roku, sygn. III KRS 45/12, LEX 2288955.

<sup>1006</sup> Uchwała SN z dnia 9 kwietnia 2008 roku, sygn. SNO 17/08, LEX 418609.

<sup>1007</sup> Uchwała SN z dnia 16 września 2004 roku, sygn. SNO 30/04, LEX 471900.

Ojczyźnie łamane>>). Zwolnienie sędziego ze służby stanowi najpoważniejsze zagrożenie dla jego niezawisłości. Przeniesienie sędziego tworzy po jego stronie tego samego rodzaju zagrożenie. Status prawny sędziego i wszelkie przynależne mu gwarancje oceniać należy przede wszystkim z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz ogólnych zasad ustrojowych, wskazujących na oczekiwany sposób działania instytucji publicznych. Uprawnienia przynależne sędziom, zasada nieusuwalności z urzędu, konieczność zapewnienia odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia, rygorystyczne możliwości przeniesienia na inne stanowisko służbowe, stanowią gwarancję realizacji art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasad niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów. Fakt ich ustanowienia w Konstytucji stanowi „<<reakcję>> ustawodawcy konstytucyjnego na doświadczenia historyczne, które bez wątpienia pokazują, że samo zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jako fundamentalnej zasady sprawowania władzy sądowniczej jest niewystarczające. Potrzeba tutaj daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów”. Gwarancje te nie są przywilejami grupy funkcjonariuszy publicznych i nie służą ich ochronie. Patrząc na nie należy „od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa”. W cytowanym orzeczeniu Trybunał wyłączył istnienie „konstytucyjnego podmiotowego prawa sędziego <<do nieusuwalności>> (...) <<do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie>>”, które odpowiadałoby rodzajowo prawom osobistym jednostki. Nie pozostawił jednak wątpliwości, że z Konstytucji wynikają „określone prawa podmiotowe” sędziów, stanowiące pewien „<<refleks>> konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym”.

Odmowa zakwalifikowania przez Trybunał Konstytucyjny gwarancji sędziowskich jako konstytucyjnych praw podmiotowych sędziów nie obniża ich rangi i nie zwalnia pozostałych organów władzy publicznej z bezwzględnej konieczności ich realizacji. Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał na doniosłość pozytywnych i negatywnych obowiązków ustawodawcy zapewnienia ich stosowania. Ustawodawca zwykły jest zobowiązany do zaniechania przyjmowania regulacji prawnych, które pogarszałyby sytuację prawną sędziów, wpływając na stabilność ich urzędu. Uwaga

ta dotyczy nie tylko konstytucyjnych gwarancji statusu sędziów (art. 178, art. 180 oraz art. 181), ale także regulacji rangi ustawowej, które je rozwijają, konkretyzują i rozbudowują. Fakt nieustanowienia danej gwarancji niezawisłości sędziowskiej w Konstytucji oraz okoliczność jej ustanowienia jedynie w ustawie, nie stanowi dla ustawodawcy przyzwolenia dla odejścia od „standardów, mających zapewniać godność urzędu sędziego”. Ustawodawca zobowiązany jest do dostosowania już istniejących rozwiązań prawnych oraz „innych swoich działań do pojawiających się w danym momencie zagrożeń dla <<rzetelności i sprawności>> działań sądów.”.

Podział czynności w sądzie jedynie pozornie ma charakter techniczny. W praktyce może istotnie zmieniać sytuację prawną i faktyczną sędziego, wywołując znaczny wpływ na sposób sprawowania przez sędziego urzędu. Nawet nieznaczna zmiana i przeniesienie sędziego do wydziału zajmującego się podobną dziedziną prawa<sup>1008</sup>, może stanowić formę wywierania presji na sędziego, utrudniania mu sprawowania władzy sędziowskiej oraz próbę tworzenia relacji zależności. Sytuację tę oceniać należy nie z perspektywy osobistego dążenia sędziego do orzekania w jednej dziedzinie prawa, lecz przez pryzmat nieograniczonej kompetencji prezesa sądu, którą realizuje on bez zgody sędziego i bez kontroli sądowej.

Z tej perspektywy problem podziału czynności ocenił TSUE, orzekając w przedmiocie skargi sędziego przeniesionego decyzją prezesa sądu do innego wydziału bez jego zgody. Co szczególnie ciekawe sędzia ten został przeniesiony do „wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu”, tj. wydziału cywilnego rozpatrującego sprawy w pierwszej instancji w sytuacji, gdy dotychczas orzekał w wydziale cywilnym odwoławczym.

W wyroku z dnia 6 października 2021 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: C-487/19<sup>1009</sup>, TSUE wskazał, że całość regulacji dotyczącej władzy sędziowskiej interpretować należy w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej. Nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Warunkiem tej skuteczności jest zapewnienie sędziom właściwych warunków sprawowania urzędu, związanych z zachowaniem ich

---

<sup>1008</sup> Określona z posiłkowym wykorzystaniem art. 12 u.p.u.s.p.

<sup>1009</sup> LEX 3231110.

niezawisłości i niezależności<sup>1010</sup>. Wymaga to ustalenia i przestrzegania określonych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej, które zapewnią właściwe ramy organizacji sądów oraz zagwarantują bezstronność sędziów, także w przekonaniu jednostek, które powierzają sądom rozstrzyganie spraw. Zasady te dotyczą w szczególności składu organu, procedury powoływania jego członków, kadencyjności, czasu jej trwania, powodów wyłączenia jej członków lub ich odwołania<sup>1011</sup>. Sędziowie muszą być chronieni przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogłyby przybrać formę bezpośredniego wpływu (zaleceń), ale także przed pośrednimi formami oddziaływania. Mogą one wpływać na decyzje sędziów i przez to ich obraz jako niezawisłych i bezstronnych, w tym samym stopniu, co zalecenia<sup>1012</sup>.

Kluczowe znaczenie w tym zakresie odgrywa zasada nieusuwalności sędziego<sup>1013</sup>. Wyjątki od niej dopuszczalne są jedynie wtedy, gdy przemawia za tym usprawiedliwiony, prawnie uzasadniony cel, a sam wyjątek jest proporcjonalny. Konieczne jest także zagwarantowanie właściwego stosowania tych wyjątków. Nie mogą one poddawać w wątpliwość bezstronności sędziów, tj. ich niepodatności na czynniki zewnętrzne oraz neutralności względem ścierających się interesów<sup>1014</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości UE, uzasadniając wydane w sprawie orzeczenie, wyraźnie zastrzegł, że jego ocena prawna obowiązujących regulacji nie jest zależna od kontekstu niniejszej sprawy. W toku postępowania przed TSUE wyraźnie wskazywał na niego Rzecznik Praw Obywatelskich. Podnosił, że decyzja została odebrana przez sędziego jako nieuzasadniona degradacja, wynikająca z podejmowanej aktywności w sferze publicznej, polegającej na krytyce zmian w organizacji wymiaru sprawiedliwości. W przedmiotowej sprawie decyzja o podziale czynności została wydana przez prezesa sądu, powołanego przez MS, na podstawie omawianych już, temporalnych przepisów, w miejsce pośpiesznie odwołanego poprzednika. Jej adresatem był zaś sędzia, pełniący uprzednio funkcję członka i rzecznika KRS. Wydając

---

<sup>1010</sup> Wyrok TSUE z dnia: 24 czerwca 2019 roku, sygn. C-619/18, LEX 2683590; 18 maja 2021 roku, sygn. C-83/19, LEX 3182475; 2 marca 2021 roku, sygn. C-824/18, LEX 3125108.

<sup>1011</sup> Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 roku, sygn. C-896/19, LEX 3163088. Także: wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 roku, sygn. C-506/04, LEX 226929.

<sup>1012</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 roku, sygn. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, LEX 3182475.

<sup>1013</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku, sygn. C-192/18, LEX 2734462.

<sup>1014</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku, sygn. C-192/18, LEX 2734462.

orzeczenie w niniejszej sprawie, Trybunał nie wziął tych okoliczności pod uwagę. W jego ocenie dla możliwości uznania przedmiotowej regulacji za naruszającą zasady niezawisłości i niezależności, wystarczający pozostaje brak skutecznego środka odwoławczego od decyzji prezesa sądu. Konieczne jest, by wszystkie decyzje dotyczące sędziów podlegały kontroli niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, który mógłby w procedurze, realizującej prawo do rzetelnego postępowania, orzec w przedmiocie zasadności tej decyzji.

Oceniana według tych kryteriów instytucja podziału czynności, przybierająca postać przenoszenia sędziego bez jego zgody, nawet między różnymi wydziałami, może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów; nawet, jeżeli oba wydziały orzekają w tych samych rodzajowo sprawach i działają w ramach tego samego sądu. Trybunał dostrzegł, że instytucja ta służyć może kontroli orzeczeń sądowych. Zmiana podziału czynności wpływa bowiem wprost na zakres spraw przydzielanych sędziom do prowadzenia. Jednocześnie jej zastosowanie może mieć istotne następstwa dla życia i pracy zawodowej sędziów, wywołując skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. Przemawia to za odniesieniem wszystkich reguł i zasad systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej odpowiednio do mechanizmów przenoszenia sędziów, wymagając by były one podejmowane wyłącznie z uzasadnionych powodów oraz podlegały kontroli sądowej<sup>1015</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości UE, niejako w uzupełnieniu swojej argumentacji, powołał się na orzecznictwo ETPC. Zgodnie z nim zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, w tym jej zewnętrznego charakteru, mogą powodować działania przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej. Chodzi o wszelkie nieprawidłowości w toku powołania sędziów, stawiające pod znakiem zapytania spełnienie przez nich przesłanki ustanowienia na podstawie ustawy. Zagrożenie to dotyczy przedstawicieli innych władz, w tym władzy wykonawczej, które korzystają z dyskrecyjnych i nienależycie uzasadnionych uprawnień, mających wpływ na status sędziów. Bez względu na ich charakter, wagę i rodzaj, działania te mogą stawiać pod znakiem zapytania całą procedurę powołania sędziów i w konsekwencji status sędziów.

---

<sup>1015</sup> Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 roku, nr skargi 17362/07, *Bilgen przeciwko Turcji*, LEX 3144557. Szerzej: A. Wilk-Ilewicz, *Nadzór niezależnego organu sądowego jako warunek skuteczności ochrony przed arbitralnością ze strony władzy wykonawczej. Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021r. w sprawie Bilgen przeciwko Turcji (skarga nr 1571/07)*, ZNSA 2021, nr 3-4.

W dalszej kolejności mogą wpływać na legitymację sędziów do sprawowania urzędu i zaufanie społeczne do władzy sądowniczej<sup>1016</sup>.

Przyznanie dyskrecyjnych uprawnień władzy wykonawczej, niemających swojego oparcia w przepisach prawa, może naruszać zasadę ustanowienia sędziego ustawą<sup>1017</sup>. Wymóg określenia statusu i kompetencji sędziego aktem rangi ustawowej ma charakter gwarancyjny. Jego celem jest odizolowanie organizacji władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i powierzenie całości uregulowania tej kwestii władzy ustawodawczej, działającej zgodnie z jej kompetencjami oraz z zachowaniem właściwej procedury ustawodawczej. Władza ustawodawcza określić powinna podstawę prawną istnienia i funkcjonowania sądów, sędziów oraz składów sędziowskich<sup>1018</sup>.

### **Podporządkowanie sędziego poleceniom**

Zgodnie z art. 79 u.p.u.s.p. sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziowskich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego. Sędzia może jednak domagać się wydania takiego polecenia na piśmie. Norma ta ustanawia podległość sędziego poleceniom prezesa sądu, odnoszącym się do czynności administracyjnych, których wykonanie należy do ustawowych obowiązków sędziego oraz dotyczących sprawności postępowania. Oznacza to, że sędzia nie jest zobowiązany do zastosowania się do innych poleceń prezesa. Odmowa wykonania polecenia przez sędziego nie stanowi w takim przypadku naruszenia jego obowiązków służbowych. Powołanie się na sferę niezawisłości sędziowskiej i konieczność obrony godności urzędu może wyłączać uznanie konkretnego zachowania sędziego za przewinienie dyscyplinarne, gdy jest ono jedyną możliwą i słuszną formą sprzeciwu wobec nadużycia

---

<sup>1016</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku, sygn. C-542/18, C-543/18, LEX 2872424; wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku, skarga nr 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, LEX 3087749.

<sup>1017</sup> Zob. Z. Nowicka, *Status sędziego powołanego z rażącem naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż.*, EPS 2022, z. 3, s. 42. Także A. Grzelak, *Przeniesienie sędziego do innego sądu bez zgody sędziego – konsekwencje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 6.10.2021 r. (Sprawa C-487/19 W.Ż.)*, LEX.

<sup>1018</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku, sygn. C-542/18, C-543/18, LEX 2872424



władzy „wykonawczej”<sup>1019</sup>. Jednocześnie jednak, ze względu na konieczności zapewnienia sprawnego funkcjonowania sądów, sędzia, mając zastrzeżenia co do sposobu organizacji, winien podjąć dopuszczalne prawem działania, by zwrócić na nie uwagę przełożonym<sup>1020</sup>. Oznacza to, że odstępianie od przeprowadzenia zleconych sędziemu czynności, powinno być traktowane przez niego jako ostateczność.

Określenie zakresu przedmiotowego poleceń nastrocza licznych wątpliwości, wiąże się bowiem z generalnym sporem o znaczenie pojęcia „czynności administracyjne”. Polecenia dotyczyć mogą jedynie zagadnienia administracji sądowej, czyli technicznych aspektów funkcjonowania sądów. Aneta Łazarska, poszukując przykładów takich czynności, wskazuje na ustalenie godzin urzędowania sądów, godziny przyjęć interesantów, określenie wzorów zawiadomień i wezwań oraz strój urzędowy<sup>1021</sup>. Nie mogą one dotyczyć sprawowania wymiaru sprawiedliwości ani wkraczać w zakres sprawowania urzędu przez sędziego<sup>1022</sup>.

Do pewnego stopnia pomocne w tym zakresie wydaje się być kryterium „kierownictwa sędziego nad przebiegiem postępowania”. Pozwala ono zweryfikować związek poszczególnych czynności sędziego z organizacją jego pracy i zarządzaniem zawisłymi sprawami<sup>1023</sup>. Umożliwia przez to zakwalifikowanie jako kierownictwa nad postępowaniem (a w konsekwencji jako sprawowania wymiaru sprawiedliwości, niepodlegającego nadzorowi administracyjnemu) czynności mających charakter przygotowawczy i kontrolny, np. dekretacji pism procesowych, wyznaczania terminów rozpraw i posiedzeń, określenia ich przebiegu, kierowania wezwań i zawiadomień. Stosowanie tego kryterium utrudnia jednak brak zgody co do zakresu pojęcia „kierownictwa sędziego nad postępowaniem”<sup>1024</sup>. W aspekcie formalnym wiąże się ono z zagadnieniem „sprawności”<sup>1025</sup>, dążenia do wydania orzeczenia w rozsądnym terminie i przeciwdziałanie przewlekłości postępowania. Ujęcie materialne definiuje kierownictwo nad postępowaniem z perspektywy nastawienia na jego zakończenie

---

<sup>1019</sup> Wyrok SN z dnia 7 września 2010 roku, sygn. SNO 35/10, LEX 1288873.

<sup>1020</sup> Tamże.

<sup>1021</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu...*, s. 118-119.

<sup>1022</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego...*, s. 167.

<sup>1023</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu...*, s. 120.

<sup>1024</sup> A. Machnikowska, *Sprawność postępowania sądowego w kontekście etosu sędziowskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 246-247.

<sup>1025</sup> B. Karolczyk, *Koncentracja materiału procesowego w postępowaniu cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 96 i n.

przez wydanie orzeczenia zgodnego z prawem i sprawiedliwego<sup>1026</sup>. Podział ten traci na znaczeniu wobec poddania zagadnienia sprawności postępowania nadzorowi administracyjnemu.

Rozważając to zagadnienie orzecznictwo sądów dyscyplinarnych jest kazuistyczne. Wynika z niego, że poleceniem nie może być objęta właściwość rzeczowa i funkcjonalna sądu oraz ocena charakteru prawnego sprawy. Przynależą one bowiem do sfery uprawnień sądu<sup>1027</sup>. Sędzia nie może jednak odmówić wykonania polecenia rozpoznania sprawy, przekazanej do jego referatu w zastępstwie sędziego, który zachorował, i zobowiązany jest do przeprowadzenia rozprawy w terminie już wyznaczonym<sup>1028</sup>.

W tym miejscu przywołać należy dwa orzeczenia SN dotyczące tego samego sędziego, wydane w sprawie udziału sędziego w seminarium szkoleniowym (mimo negatywnej opinii wiceprezesa sądu, uzasadnionej kolizją terminu seminarium z wyznaczoną datą rozprawy) i niewyznaczenie przez sędziego właściwej liczby sesji w ciągu miesiąca (określonej zarządzeniem nadzorczym).

W pierwszym z tych orzeczeń, tj. w wyroku z dnia 26 października 2015 roku, sygn. SNO 64/15<sup>1029</sup>, Sąd Najwyższy wskazał, że żaden z przepisów u.p.u.s.p. nie upoważnia prezesa sądu do zakazania sędziemu udziału w szkoleniu czy konferencji. Oznacza to, że wydany przez wiceprezesa sądu zakaz (polecenie) nie tworzy po stronie sędziego żadnej powinności. Prezes sądu pozostaje uprawniony do odmowy wyrażenia zgody (zgłoszenia sprzeciwu albo wydania zakazu), także z urzędu, względem działań albo zaniechań sędziego, jeżeli kolidują one z ustawowymi obowiązkami służbowymi sędziego, są podejmowane wbrew ustawowemu zakazowi albo mimo niezyskania wymaganej ustawą zgody. W sytuacji ustalenia przez prezesa sądu, że fakultatywne aktywności sędziego kolidują ze sporządzaniem w terminach uzasadnień, z obowiązkowymi szkoleniami, obowiązkowym udziałem w zebraniach i zgromadzeniach sędziów albo wykonaniem czynności w ramach nadzoru administracyjnego z zakreśleniem czasu ich wykonania (wynikających z polecenia),

---

<sup>1026</sup> A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 65 i n.

<sup>1027</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 5 listopada 2004 roku, sygn. ASD 13/04, LEX 1681042.

<sup>1028</sup> Wyrok SN z dnia 7 września 2010 roku, sygn. SNO 35/10, LEX 1288873.

<sup>1029</sup> LEX 1866893.

z czynnościami orzecznymi i nadzorczymi *ad hoc* (wynikającymi z poleceniem zastępstwa sędziego w orzekaniu albo przewodniczącego wydziału w jego czynnościach administracyjnych), prezes sądu może sprzeciwić się takiej aktywności sędziego (w formie polecenia).

W drugim z orzeczeń Sąd Najwyższy wskazał, że polecenie prezesa sądu może dotyczyć częstotliwości wyznaczania sesji i ilości spraw kierowanych na wokandę<sup>1030</sup>. Nie mogą jednak przybrać formy bezwzględnie obowiązującego zarządzenia administracyjnego, określającego *a priori* liczbę spraw miesięcznie wyznaczanych na wokandzie. Także bowiem w tej kwestii sędzia musi mieć właściwy margines swobody. Zarządzenia nadzorcze w sferze działalności administracyjnej nie mogą przybrać formy zarządzania procesem orzecznym albo kierowania nim<sup>1031</sup>.

Potwierdza to wielokrotnie już sygnalizowane praktyczne trudności we wdrażaniu w procesie stosowania prawa tez TK, sformułowanych w cytowanym już wyroku o sygnaturze akt: K 45/07. Zgodnie z nim nadzór administracyjny rozciąga się na tok i sprawność postępowania sądowego. Jednocześnie jednak nie może obejmować czynności związanych z organizacją i kierownictwem sędziego nad postępowaniem<sup>1032</sup>, jak choćby „rozdzielenia wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków, biegłych”<sup>1033</sup>. Potworzyć należy, że nierzadko czynności organizacyjne przybierają formę procesową i są poprzedzone dokonaniem wykładni prawa<sup>1034</sup>. Stanowi to dodatkowy argument dla glosatorów ograniczenia nadzoru administracyjnego i zawężenia zakresu przedmiotowego poleceń. Zgodnie z tym postulatem mogłoby one dotyczyć jedynie zagadnienia sprawności postępowania, eliminowania ewentualnej beczynności oraz weryfikowania zarzutów dotyczących zaniechań sądu<sup>1035</sup>.

---

<sup>1030</sup> Wyrok SN z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. SNO 3/15, LEX 1656523.

<sup>1031</sup> R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego...*, s. 184.

<sup>1032</sup> A. Łazarska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 26.02.2015 R. (SNO 3/15) – granice nadzoru administracyjnego w kontekście poleceń służbowych wydawanych sędziemu przez prezesa sądu co do liczby spraw wyznaczanych miesięcznie na wokandy*, „KRS 2015, nr 3, s. 12.

<sup>1033</sup> Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07...

<sup>1034</sup> W sytuacji, gdy zgoda na złożenie pisma przygotowawczego czy odroczenie rozprawy przybierają formę zarządzenia przewodniczącego. K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego...*, s. 51.

<sup>1035</sup> A. Łazarska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego...*, s. 11. A. Łazarska, S. Dąbrowski, *Komentarz do art. 79 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 373.

## Podmioty zewnętrznego nadzoru administracyjnego

### Minister Sprawiedliwości

Głównym podmiotem sprawującym zewnętrzny nadzór administracyjny, w obu postaciach – bezpośredniej i pośredniej, jest Minister Sprawiedliwości. Pełni on także członka w KRS (wirylisty)<sup>1036</sup>, członka Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego<sup>1037</sup>. Odtwarzanie całości jego statusu, w tym roli w Radzie Ministrów, wymaga osobnego opracowania. Na potrzeby rozważań dotyczących nadzoru administracyjnego wskazać należy jedynie, że Minister Sprawiedliwości skupia rozmaite kompetencje, przynależne do poszczególnych władz, realizując w ten sposób nierzadko sprzeczne ze sobą (i wyłączające się wzajemnie) interesy. Prowadzi to do funkcjonowania MS w sytuacji permanentnego konfliktu między poszczególnymi funkcjami oraz tworzy stałe zagrożenie dla rzetelnego wykonywania przez niego tych funkcji. Zdawałoby się, że już to jednoznacznie przemawia za ich rozdzieleniem oraz wyłączeniem możliwości powierzenia ich jednemu podmiotowi.

Nadzór Ministra pozostaje ograniczony do sądownictwa powszechnego, nie dotyczy sądów administracyjnych, SN, TK oraz Trybunału Stanu<sup>1038</sup>. Powierzenie go Ministrowi uzasadnia się regulacją ustawy o działach administracji rządowej, która stanowi, że jest on „(...) właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej”<sup>1039</sup>. Zagadnienie to stanowiło przedmiot uwagi TK, który nie podzielił wątpliwości co do konstytucyjności tej regulacji<sup>1040</sup>. Przeciwnie, w ocenie Trybunału udział MS w części działań władzy sądowniczej, nie tylko nie narusza zasady niezależności sędziów i niezawisłości sądów, ale także realizuje zasadę podziału i równowagi władz, dopóki nie przybiera charakteru nadzoru politycznego i nie stanowi ingerencji w sposób orzekania przez sądy.

---

<sup>1036</sup> Art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

<sup>1037</sup> Art. 1 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 roku, poz. 390).

<sup>1038</sup> R. Adamczewski, *Minister sprawiedliwości...*, s. 13.

<sup>1039</sup> Art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2512).

<sup>1040</sup> Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. K 40/07, LEX 367535.

W doktrynie prawa w dalszym ciągu poszukuje się uzasadnienia dla kumulacji tych funkcji przez Ministra Sprawiedliwości, które czasem przybiera postać nowej kwalifikacji tego organu. Zgodnie z poglądem sformułowanym przez Jakuba Mrożka pozycję ustrojowoprawną Ministra Sprawiedliwości w zakresie sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego opisywać należy w sposób szczególny, w oderwaniu od istniejących definicji. Mrozek definiuje je w nowej kategorii, jako przejaw kompetencji z zakresu administracji sądowej. Stanowi to podstawę do uznania, że czynności podejmowane przez Ministra w obrębie sądów powszechnych, wynikające z u.p.u.s.p., niemające charakteru rozporządzeń (wywołujących bezpośrednie skutki), wykonywane są przez Ministra Sprawiedliwości nie jako naczelnego organu administracji rządowej, lecz jako „organ władzy publicznej”<sup>1041</sup>. Pozwala to przyjąć Jakubowi Mrożkowi, że wykonując zadania z zakresu zewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości nie występuje jako naczelnny organ administracji rządowej, „generalny eksponat władzy wykonawczej” czy organ administracji publicznej<sup>1042</sup>. Tym samym powierzenie mu tego rodzaju zadań nie stanowi naruszenia zasady odrębności władzy sędziowskiej, a w konsekwencji nie daje się zakwalifikować jako naruszenia domniemania kompetencyjnego władzy sędziowskiej. Uzasadnia to również wyłączenie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć Ministra Sprawiedliwości z zakresu nadzoru administracyjnego do sądów administracyjnych, których kognicja ograniczona jest do oceny legalności działalności administracji publicznej. Zaproponowana przez Mrożka kwalifikacja MS, jakkolwiek ciekawa, nie zmienia faktu jego przynależności do władzy wykonawczej, która stanowi o jego istocie.

---

<sup>1041</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 374. Jako podstawę swojej tezy Jakub Mrozek wskazuje uchwałę SN (pełnego składu) z dnia 28 stycznia 2014 roku, sygn. BSA I-4110-4/13, LEX 1430466, w którym SN wskazał, że Minister Sprawiedliwości, wydając decyzję o przeniesieniu sędziego, nie działa jako organ administracji publicznej, lecz organ władzy publicznej, a w konsekwencji może być zastąpiony jedynie przez Prezesa Rady Ministrów lub innego wskazanego członka Rady Ministrów.

<sup>1042</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 374.

## Dyrektor sądu

Istotną rolę w realizacji zewnętrznego nadzoru administracyjnego odgrywa dyrektor sądu<sup>1043</sup>. Podmiot ten występuje w sądach wszystkich rzędów, przy czym w sądzie rejonowym jego powołanie ma charakter fakultatywny. Mogą to uzasadniać względy organizacyjne, w szczególności wielkość sądu (liczba stanowisk sędziowskich, asesorskich i referendarskich, zatrudnionych pracowników) lub odległość od sądu okręgowego<sup>1044</sup>. W przypadku niepowołania dyrektora sądu jego zadania wykonuje dyrektor przełożonego sądu okręgowego<sup>1045</sup>.

Zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest MS<sup>1046</sup>. Prezes sądu jest uprawniony do wykonywania jedynie części czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora sądu, tj. Tych niezastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości<sup>1047</sup>. Minister Sprawiedliwości powołuje i odwołuje dyrektora sądu, który zatrudniany jest na podstawie powołania<sup>1048</sup>. Wynagrodzenie dyrektora sądu, podobnie jak związane z nim dodatki i nagrody, ustalane są przez MS<sup>1049</sup>. Także jemu dyrektorzy sądu składają oświadczenia majątkowe<sup>1050</sup>.

Ustawa nie wprowadza szczególnych wymogów dla kandydatów na urząd dyrektora sądu. Zastrzega jedynie, że tego stanowiska nie można łączyć z przynależnością do partii politycznych ani pełnienia funkcji publicznych<sup>1051</sup>. W zakresie procedury powołania dyrektora ustawa zobowiązała MS do zasięgnięcia informacji z Krajowego Rejestru Karnego<sup>1052</sup>. Nie przewiduje jednocześnie konieczności konsultacji osoby kandydata na stanowisko dyrektora sądu z żadnym organem sądu.

Do kompetencji dyrektora sądu należy kierowanie działalnością administracyjną sądu, polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych

---

<sup>1043</sup> Art. 21 § 1 pkt 1 u.p.u.s.p. Wątpliwości dotyczące możliwości uznania dyrektura sądu za organ sądu stanowią przedmiot uwagi w kolejnych częściach pracy.

<sup>1044</sup> Art. 21a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1045</sup> Art. 21a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1046</sup> Art. 21a § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1047</sup> Art. 21a § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1048</sup> Art. 32 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1049</sup> Art. 32c § 1 i 2 u.p.u.s.p.

<sup>1050</sup> Art. 32d § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1051</sup> Art. 32d § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1052</sup> Art. 32 § 3 u.p.u.s.p.

oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej<sup>1053</sup>. Dyrektor sądu wykonuje zadania kierownika jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach (przypisane na podstawie odrębnych przepisów)<sup>1054</sup>. Jest zwierzchnikiem służbowym wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, asystentów sędziów oraz kierowników i specjalistów opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów<sup>1055</sup>. Dokonuje także wobec tych podmiotów czynności z zakresu prawa pracy<sup>1056</sup>. Dyrektor sądu reprezentuje Skarb Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu<sup>1057</sup> oraz dysponuje rachunkami depozytowymi Ministra Finansów<sup>1058</sup>. Ustawa przewiduje także kompetencje szczególne dyrektorów poszczególnych sądów, wskazując choćby, że dyrektor sądu apelacyjnego uczestniczy w posiedzeniu kolegium sądu apelacyjnego, na którym ma być wyrażona opinia o projekcie planu finansowego<sup>1059</sup> oraz sporządza roczne sprawozdanie z działalności sądów działających na obszarze apelacji<sup>1060</sup>. Kieruje gospodarką finansową sądu<sup>1061</sup> oraz prowadzi jego działalność inwestycyjną<sup>1062</sup>. Wyraża ponadto zgodę na czynności prezesa sądu, które wywołują skutki finansowe, nieujęte w planie finansowym. Zgoda dyrektora sądu warunkuje ważność tych czynności i musi poprzedzać czynność prezesa sądu. Jedynym wyjątkiem od tej zasady są zarządzenia dotyczące kosztów sądowych orzeczone przez sąd<sup>1063</sup>.

Część kompetencji powierzonych dyrektorowi sądu wykonuje on wspólnie z prezesem sądu albo w sferze zastrzeżonej dla jego działań. W porozumieniu z prezesem sądu określa rozmieszczenie i liczbę stanowisk w wydziałach, na których są zatrudniani pracownicy sądu (z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych,

---

<sup>1053</sup> Art. 31a § 1 pkt 1 u.p.u.s.p. w zw. z art. 8 pkt 1 u.p.u.s.p. w zw. z art. 1 § 2 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>1054</sup> Art. 31a § 1 pkt 2 u.p.u.s.p.

<sup>1055</sup> Art. 31a § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>1056</sup> Art. 31a § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>1057</sup> Art. 31a § 1 pkt 5 u.p.u.s.p.

<sup>1058</sup> Art. 31a § 1 pkt 6 u.p.u.s.p.

<sup>1059</sup> Art. 28 § 9 u.p.u.s.p.

<sup>1060</sup> Art. 31a § 2 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>1061</sup> Art. 179 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1062</sup> Art. 179 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1063</sup> Art. 179 § 1a u.p.u.s.p.

referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych i asystentów sędziów)<sup>1064</sup>. Ustawodawca, dążąc do zapobieżenia ewentualnym konfliktom, ustanowił domniemanie, zgodnie z którym to prezes sądu co do zasady kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz. Dyrektor wykonuje kompetencje z tego zakresu tylko na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej<sup>1065</sup>.

Dyrektor sądu jest niewątpliwie pracownikiem sądu, jednak jego status nie jest jasny i jego określenie nastrocza pewne wątpliwości<sup>1066</sup>. W nauce prawa pracy odnaleźć można poglądy, zgodnie z którymi istniejącego powiązania dyrektorów sądów z Ministrem Sprawiedliwości nie sposób uznać za stosunek zwierzchnictwa służbowego. Zgodnie z tym przekonaniem relacja podległości istnieje jedynie między dyrektorami sądów apelacyjnych i Ministrem Sprawiedliwości, co do zakresu spraw precyzyjnie wskazanych w ustawie<sup>1067</sup>.

Przytoczony pogląd nie jest jednak przekonujący. Zasadnie podnosi Walerian Sanetra, że sposób ukształtowania pozycji ustrojowej dyrektorów sądów wskazuje na istnienie tej podległości<sup>1068</sup>. Budzi przez to wątpliwości z punktu widzenia odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Zasady te muszą być realizowane także poza sferą orzeczniczą. Odnosić ja należy zatem w nie mniejszym stopniu, także do sfery administracyjnej i finansowej. Za niedopuszczalne uznać należy uzależnianie możliwości sprawnego działania sądów od decyzji przedstawiciela władzy wykonawczej albo organów bezpośrednio z nią powiązanych i w zasadzie całkowicie od niej zależnych. Stawia to pod znakiem zapytania możliwość nieskrępowanego wykonywania przez władzę sądowniczą jej funkcji, którą warunkuje dysponowanie właściwymi środkami materialnymi i finansowymi.

W tym świetle krytycznie ocenić należy uznanie dyrektorów sądów za organy sądu, a także przyznanie im daleko idących (w zasadzie wyłącznych) kompetencji w sferze finansowania sądów. Dyrektorzy w sposobie realizacji tych zadań nie są w żaden sposób uzależnieni od działań prezesa sądu, który nie ma nawet kompetencji

---

<sup>1064</sup> Art. 31a § 1 pkt 4 u.p.u.s.p.

<sup>1065</sup> Art. 22 § 1 pkt 1 u.p.u.s.p.

<sup>1066</sup> W. Sanetra, *Ogólne założenia ukształtowania statusu prawnego pracowników sądowych* [w:] *Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania*, A. Rycak (red.), Warszawa 2014, s. 18.

<sup>1067</sup> Zob. Z. Kubot, *Dyrektor sądu jako organ sądu*, PiZS 2012, nr 12.

<sup>1068</sup> W. Sanetra, *Ogólne założenia...*, s. 21.



do opiniowania podejmowanych przez nich działań. Jednocześnie dyrektor sądu pozostaje uzależniony od MS, który powołuje go na tę funkcję, nadzoruje sposób jej sprawowania, dla którego sporządza roczne sprawozdania z powierzonych zadań i który decyduje o należnym im wynagrodzeniu, a także odwołaniu<sup>1069</sup>.

Komentatorzy wskazują, że nie może być mowy o rzeczywistym zwierzchnictwie służbowym prezesa nad dyrektorem sądu w sytuacji przyznania mu w zasadzie autonomii działania i ustalenia w ustawie „nielicznych wypadków podejmowania przez dyrektora decyzji w porozumieniu z prezesem”. Co istotne ustawa nie wskazuje na tryb rozstrzygnięcia przypadków niemożności ustalenia przez oba organy wspólnego stanowiska<sup>1070</sup>. Pozbawienie prezesa sądu bezpośredniego (jakiegokolwiek) wpływu na gospodarkę finansową sądu niewątpliwie osłabia jego pozycję i prowadzi do jego uzależnienia od Ministra Sprawiedliwości. Utrudnia mu także kierowanie sprawami sądu, za które ponosi pełną odpowiedzialność<sup>1071</sup>.

Wątpliwości tych nie podzielił TK, orzekający w przedmiocie zgodności przepisów u.p.u.s.p., dotyczących dyrektorów sądów z ustawą zasadniczą. W wyroku z dnia 7 listopada 2013 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: K 31/12<sup>1072</sup>, Trybunał wskazał, że powierzenie MS nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest ograniczone. Obejmuje jedynie zapewnienia warunków technicznych, organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu. Powierzenie tych zadań MS nie zmienia charakteru działalności administracyjnej sądu i nie pozwala zakwalifikować jej jako zadania z zakresu administracji rządowej. Nie czyni także dyrektora sądu przedstawicielem władzy wykonawczej. Takiej jego kwalifikacji nie uzasadniają również dostrzegane przez TK silne związki dyrektorów sądów z MS, mające swoje źródła w ustawie. W ocenie Trybunału przypisanie dyrektora sądu do organów sądu przesądza o jego „wewnętrznym” charakterze, tj. jego przynależność do władzy sądowniczej „w znaczeniu organizacyjnym”. Dyrektor sądu nie jest jednocześnie elementem władzy sądowniczej „w znaczeniu funkcjonalnym”, nie uczestniczy

---

<sup>1069</sup> W. Sanetra, *Ogólne założenia...*, s. 21.

<sup>1070</sup> Z. Strus, *Komentarz do art. 21 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 79.

<sup>1071</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 21 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 91.

<sup>1072</sup> LEX 1393910.

w sprawowaniu władzy sądowniczej i wykonywaniu zadań z zakresu ochrony prawnej. Jego kompetencje, jakkolwiek określone szeroko i związane z zagadnieniami istotnymi z punktu widzenia funkcjonowania sądów, nie dotyczą sfery objętej niezawisłością sędziowską. Poza kompetencje dyrektora wyłączono także działalność administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymierzania sprawiedliwości. Dyrektor sądu nie może w tę działalność ingerować, pozostaje ona zastrzeżona dla prezesa sądu.

Z tych powodów TK nie dostrzegł niezgodności z Konstytucją w przyznaniu dyrektorowi sądu szerszych kompetencji i uniezależnienia go od prezesa sądu. Jego zdaniem uznanie dyrektora sądu za organ sądu wyklucza dopuszczalność oceny przepisów określających jego pozycję ustrojową, kompetencje oraz relacje z innymi organami sądu z punktu widzenia zasady podziału i równowagi władz.

Nic dziwnego, że do omawianego orzeczenia TK zgłoszono aż osiem zdań odrębnych. W części dotyczyły one doniosłych zagadnień formalnych, związanych z prawidłowością trybu legislacyjnego, tj. przeprowadzeniem pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji (zamiast na posiedzeniu Sejmu) oraz opiniowania projektu przez KRS (mającego charakter obligatoryjny)<sup>1073</sup>. Sędziowie TK wskazywali na brak konsekwencji w argumentacji Trybunału, który z jednej strony nie sprzeciwia się zależności dyrektora sądu od Ministra Sprawiedliwości, z drugiej zaś dąży do włączenia zgromadzenia ogólnego sędziów w proces podejmowania decyzji o jego odwołaniu. Nie dostrzega przy tym sprzeczności z Konstytucją samej pozycji ustrojowej dyrektora sądu i jego uzależnienia od Ministra Sprawiedliwości, a także jego odrębności organizacyjnej względem prezesa sądu<sup>1074</sup>.

Część sędziów zgłaszających zdania odrębne do wyroku Trybunału podzieliło wątpliwości formułowane przez doktrynę prawa co do merytorycznej niezgodności z ustawą zasadniczą przyjętych rozwiązań prawnych. Teresa Liszcz podnosiła niemożność powierzenia zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami sekretariatów wydziałów sądu dyrektorowi reprezentującego w sądzie władzę wykonawczą.

---

<sup>1073</sup> Zob. Zdanie odrębne STK Marka Zubika do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910; zdanie odrębne STK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>1074</sup> Zdanie odrębne STK Marii Gintowt-Jankowicz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910. Zdanie odrębne STK Zbigniewa Cieślaka do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

Pracownicy sekretariatów wykonują zadania, składające się na działalność administracyjną sądów, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu. Te zadania pozostają jednak bezpośrednio związane z zadaniami sądu, jakimi są sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz czynności z zakresu ochrony prawnej. W tym zakresie muszą podlegać kontroli prezesa sądu<sup>1075</sup>. Argumenty te za słuszne uznał również Piotr Tuleja, w którego ocenie prezes sądu jako organ sądu i element władzy sądowniczej, musi pozostawać decyzyjny w przedmiocie działalności pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. Pozbawienie go tego wpływu stanowi o naruszeniu zasady odrębności i niezależności. Dyrektor sądu jest bowiem jedynie organem administracji sądowej. Organem sądu nie może być bowiem ktoś, kto nie jest sędzią<sup>1076</sup>. Najdalej idące zdanie odrębne do przedmiotowego wyroku, omawiane już uprzednio, zgłosił Andrzej Wróbel. W odniesieniu do dyrektorów sądów podzielił on przywołane zdania odrębne i zgodził się co do niemożności uznania dyrektora sądu za organ sądu i wyposażenia go w tak daleko idące kompetencje<sup>1077</sup>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego spotkał się ze słuszną krytyką przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Podnoszono w niej argumenty dotyczące problemu całości nadzoru administracyjnego, zgodnie z którymi Trybunał błędnie wyodrębnia z działalności sądów tę mającą charakter administracyjny i niezasadnie ocenia ją jako pomocniczą względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości<sup>1078</sup>. Nie referując całości tych wywodów, analizowanych w części rozważań dotyczących dopuszczalności ustanowienia nadzoru administracyjnego, wskazać należy jedynie, że nawet określenie tych czynności jako służebnych względem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie zmienia ich charakteru prawnego. W dalszym ciągu pozostają one ściśle związane z procesem orzekania i mają na niego wpływ. W konsekwencji nie można nadawać im niższej rangi niż samemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wyłączać ich spod ochrony art. 173 Konstytucji<sup>1079</sup>. Nie oznacza to, że z działalności

---

<sup>1075</sup> Zdanie odrębne STK Teresy Liszcz do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>1076</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Piotra Tulei do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>1077</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Andrzeja Wróbla do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.

<sup>1078</sup> A. Gajda, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 R. (K 31/12)*, KRS 2014, nr 2, s. 13.

<sup>1079</sup> Tamże, s.15.

sądów nie da się wyodrębnić czynności wyłącznie organizacyjnych. Stosując za Agnieszką Gajdą kryterium wpływu danej czynności na istotę wykonywania prawa do sądu, wskazać należy na czynności o charakterze administracyjnym, niemogące być uznane za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przykładem takich czynności są wydawanie zaświadczeń z Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzenie archiwum akt sądowych czy magazynu dowodów rzeczowych. Działania te niewątpliwie można uznać za mające charakter służebny i jedynie pomocniczy. Do ich prawidłowego wykonywania nie jest konieczna zasada odrębności i niezawisłości<sup>1080</sup>.

Przyjęcie tej argumentacji za uzasadnioną pozwala uznać za niezgodne z Konstytucją przekazanie nadzoru nad pracownikami administracyjnymi dyrektorowi sądu, ściśle związanego z władzą wykonawczą. Skoro nie sposób wyodrębnić działalności administracyjnej i oddzielić jej od sprawowania wymiaru sprawiedliwości, także nadzór nad osobami wykonującymi te czynności, musi zostać kwalifikowany jako jądro kompetencyjne władzy sądowniczej<sup>1081</sup>. Za nieakceptowalne uznać należy pozbawienie prezesa sądu możliwości kierowania tymi pracownikami i dysponowania środkami oddziaływania na ich. Prowadzi to bowiem do pozbawienia sędziów i sądu kontroli nad jednostkami organizacyjnymi i jej pracownikami (sekretariatu sądu), które zostały utworzone dla ich obsługi technicznej i organizacyjnej<sup>1082</sup>. Doktryna za słuszne uznaje stanowisko sędziów TK, wyrażone w zdaniach odrębnych, dotyczące niemożności uznania za organ sądu podmiotu, który nie jest sędzią<sup>1083</sup>, a który od 2017 roku pozostaje podporządkowany wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości<sup>1084</sup>.

---

<sup>1080</sup> A. Gajda, *Glosa...*, s. 17.

<sup>1081</sup> Także, s. 17.

<sup>1082</sup> Także, s. 17-18. Zob. D. Kotłowski, *Dyrektor sądu jako organ menedżerskiego systemu zarządzania w sądach powszechnych*, Warszawa 2018, s. 114.

<sup>1083</sup> Także, s. 18.

<sup>1084</sup> B. Grabowska-Moroz, M. Szuleka, „*Od kadr się zaczęło*”..., s. 183.

## **Środki zewnętrznego nadzoru administracyjnego**

### **Zwrócenie uwagi na piśmie prezesowi (wiceprezesowi) sądu oraz zalecenie zmiany podziału czynności**

Omówienie środków zewnętrznego nadzoru administracyjnego rozpocząć należy od wskazania na art. 37e u.p.u.s.p. Ustanawia on kompetencję prezesa sądu apelacyjnego zwrócenia uwagi na piśmie prezesowi lub wiceprezesowi sądu, działającego na obszarze jego apelacji. Instytucja ta związana jest z ogólną kognicją prezesa sądu apelacyjnego oceny sposobu sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz jakości działalności administracyjnej sądów.

Podmiotami uprawnionymi do jego stosowania jest prezes sądu apelacyjnego względem prezesa i wiceprezesa sądu działającego na obszarze apelacji<sup>1085</sup>, ale także prezes sądu okręgowego względem prezesa i wiceprezesa sądu rejonowego działającego w okręgu sądowym<sup>1086</sup> oraz prezes sądu wobec sędziego lub asesora sądowego pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału, zastępcy przewodniczącego wydziału albo kierownika sekcji<sup>1087</sup>. Środek ten ma charakter ściśle administracyjny i stosowany jest wobec sędziów, którym powierzono funkcje administracyjne. Ustawa dopuszcza możliwość zwrócenia prezesom (wiceprezesom, przewodniczącym wydziału) uwagi na piśmie w sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych.

Ze względu na charakter tego środka oraz jego powiązanie z oceną skuteczności sprawowania nadzoru administracyjnego oraz zarządzania sądem, uznać należy, że jedynymi podmiotami uprawnionymi do jego stosowania są wskazani w ustawie prezesi sądów. Tym samym kompetencja ustanowiona w art. 37e u.p.u.s.p. nie podlegałaby powierzeniu na zasadach ogólnych innym podmiotom nadzoru

---

<sup>1085</sup> Art. 37e § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1086</sup> Art. 37e § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1087</sup> Art. 37e § 4 u.p.u.s.p. Ze względu na konstrukcję przepisu Jakub Mrożek wskazuje na niemożność stosowania wskazanej normy prawnej do referendarzy sądowych, pełniących funkcję przewodniczących wydziałów ksiąg wieczystych, wydziałów gospodarczych do spraw rejestru zastawów lub wydziałów gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego. J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 356.

administracyjnego<sup>1088</sup>. Zwrócenie uwagi w tym trybie wiąże się z możliwością obniżenia dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia, w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do 6 miesięcy<sup>1089</sup>. Pozwala to przypisać zwróceniu uwagi charakter sankcyjny; jego celem jest nie tylko usprawnienie prowadzonego nadzoru, ale także dyscyplinowanie sędziów pełniących funkcje.

Ustawa przewiduje możliwość wniesienia pisemnych zastrzeżeń prezesowi (wiceprezesowi) sądu, którego dotyczy zwrócona uwaga<sup>1090</sup>. Tryb ich rozpatrzenia przypomina ten, ustanowiony w przypadku wytyku administracyjnego<sup>1091</sup>. Adresaci uwagi pozostają uprawnieni do złożenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia zwrócenia uwagi<sup>1092</sup>. Sędzia (asesor sądowy) pełniący funkcję przewodniczącego wydziału, zastępcy przewodniczącego wydziału albo kierownika sekcji adresują swoje zastrzeżenia do prezesa właściwego sądu, prezes (wiceprezes) sądu do prezesa sądu przełożonego<sup>1093</sup>. W przypadku złożenia zastrzeżeń prezes właściwego sądu uchyla udzieloną na piśmie uwagę albo przekazuje sprawę do rozpoznania prezesowi sądu przełożonego<sup>1094</sup>. Jednocześnie zawiadamia sędziego (asesora sądowego) o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia.

Zwrócenie uwagi w trybie art. 37e u.p.u.s.p. nabrało istotnego znaczenia praktycznego wraz ze wspomnianą już modyfikacją przesłanek odwołania sędziego z funkcji prezesa sądu. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 27 § 1 ust. 3 u.p.u.s.p., podstawą odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu może być szczególnie niska efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych. Jedną z możliwości stwierdzenia zaistnienia tej przesłanki jest udzielenie prezesowi (wiceprezesowi) uwagi na piśmie, którą warunkuje uprzednia ocena sposobu sprawowania przez nich nadzoru administracyjnego. W tym

---

<sup>1088</sup> J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 357.

<sup>1089</sup> Art. 37e § 9 u.p.u.s.p.

<sup>1090</sup> Art. 37e § 6 u.p.u.s.p.

<sup>1091</sup> Jak wynika z art. 37e § 8 u.p.u.s.p. przepisy art. 37 § 6 i 7 u.p.u.s.p. stosuje się odpowiednio. Pozwala to odnosić bezpośrednio rozważania dotyczące wytyku administracyjnego do niniejszej regulacji (w zakresie kognicji organu, do którego wnosi się pisemne zastrzeżenia, skutku ich uwzględnienia).

<sup>1092</sup> Art. 37e § 5-6 u.p.u.s.p.

<sup>1093</sup> Art. 37e § 5-6 u.p.u.s.p.

<sup>1094</sup> Art. 37e § 7 u.p.u.s.p. albo Ministrowi Sprawiedliwości w przypadku prezesa sądu apelacyjnego (art. 37e § 7 u.p.u.s.p.).

sensie zwrócenie prezesowi (wiceprezesowi) sądu uwagi na piśmie może stanowić podstawę uzasadnienia odwołania go z funkcji. Za zbyt daleko idący uznać należy pogląd sformułowany przez Jakuba Mrożka, zgodnie z którym już jednokrotnie zwrócenie uwagi w tym trybie aktualizuje kompetencję MS do odwołania prezesa sądu<sup>1095</sup>. Stwierdzenie jednostkowego uchybienia w zakresie kierowania sądem czy sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego, przy tak szerokim zakresie kompetencji i tak nieprecyzyjnym zakresie przedmiotowym działalności administracyjnej sądu, nie może stanowić o „szczególnie niskiej efektywności działań” prezesa (wiceprezesa) sądu. Trudno także na podstawie jednorazowego uchybienia dokonywać oceny efektywności całości działań podejmowanych w tym zakresie<sup>1096</sup>. Nie sposób także zgodzić się z dokonaną przez Mrożka oceną znaczenia prawnego odwołania sędziego z funkcji prezesa, które kwalifikuje on jako zwykły przejaw działalności administracyjnej podmiotu odwołującego<sup>1097</sup>. Wobec dowolności jego stosowania oraz niewątpliwie dyscyplinarnego charakteru, odwołanie sędziego z funkcji oceniać należy z punktu widzenia zagrożenia dla statusu prawnego sędziego. Stanowić może instrument wywierania presji na sędziów pełniących funkcję przez pogarszanie warunków sprawowania przez nich urzędu, w tym bezpodstawne pozbawianie ich funkcji i stanowisk oraz przyznawanie tym, pozornie administracyjnym działaniom, waloru represyjnego.

Z pisemnym zwróceniem uwagi powiązane jest zalecenie zmiany podziału czynności. Zgodnie z art. 37e § 2 u.p.u.s.p. prezes sądu apelacyjnego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub nieracjonalności podziału czynności ustalonego przez prezesa sądu okręgowego, wydaje zalecenie zmiany podziału czynności. Prezes sądu apelacyjnego jest jedynym podmiotem uprawnionym do wydania tego rodzaju zaleceń. Ustawa nie warunkuje możliwości skorzystania przez niego z tej kompetencji wynikami wizytacji czy lustracji sądu (wydziału sądu). Nie nakazuje także poprzedzenia wydania tych zaleceń uprzednim skorzystaniem z pisemnego zwrócenia uwagi. Ustawa wskazuje jedynie, że prezes sądu apelacyjnego jest uprawniony

---

<sup>1095</sup> Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 360-361.

<sup>1096</sup> Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że gdyby wolą ustawodawcy było uzasadnienie odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu jednostkowym uchybieniem w zakresie nadzoru administracyjnego, jednoznacznie wskazałby na tę przesłankę w art. 27 u.p.u.s.p., względnie uczynił właściwe odesłanie, nie zaś tworzył nową, dotyczącą szczególnie niskiej efektywności działań.

<sup>1097</sup> Zob. J. Mrozek, *Kontrola...*, s. 361.

do wydania zaleceń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub nieracjonalności podziału czynności. Nie rozstrzyga jednak, w jaki sposób prezes może powziąć wiedzę o tych nieprawidłowościach.

Wspomniane zalecenia nie są dla prezesa sądu okręgowego wiążące<sup>1098</sup>. Ustawa przewiduje jednak instrumenty przymuszające go do wdrożenia przedstawionych zaleceń. Jeżeli prezes sądu okręgowego nie zmieni podziału czynności zgodnie z zaleceniem, prezes sądu apelacyjnego może zwrócić się o rozstrzygnięcie do KRS, której uchwała jest ostateczna<sup>1099</sup>. Dopiero rozstrzygnięcie KRS tworzy po stronie prezesa sądu obowiązek wdrożenia zaleceń.

### **Ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego**

Kompetencja do ustalania kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych została w sposób wyłączny przyznana MS<sup>1100</sup>. Stanowi to konsekwencję powierzenia mu analizy prawidłowości i skuteczności sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego. W ramach swoich kompetencji MS kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych, wydaje stosowne zarządzenia w tym przedmiocie<sup>1101</sup> oraz dokonuje oceny informacji rocznych o działalności sądów<sup>1102</sup>.

Ustalenia ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego mogą wykonywać z powierzenia MS również sekretarze stanu i podsekretarze stanu w Ministerstwie<sup>1103</sup>. Słusznie Jakub Mrożek wskazuje, że instytucja ta ma doniosłe

---

<sup>1098</sup> Stanowisko przeciwne prezentuje Jakub Mrożek, wskazując, że „zalecenie zmiany podziału czynności wywołują (...) bezpośrednie skutki (poprzez powstanie obowiązków) po stronie prezesa sądu okręgowego (...)”. Por. J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 365.

<sup>1099</sup> Art. 37e § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1100</sup> Art. 37g § 1 pkt 2 u.p.u.s.p. Kompetencja wyrażona w tej regulacji, tj. kompetencja Ministra Sprawiedliwości, realizowana w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego, dokonywania oceny informacji rocznych o działalności sądów, nie stanowi osobnego przedmiotu uwagi w niniejszej pracy. Odnotować należy jednak, że „ustawa kagańcowa” zmieniła zakres tej kompetencji Ministra, przyznając mu prawo do „oceny” informacji rocznej, nie zaś jej analizy, co określić należy jako kompetencję dalej idącą, umożliwiającą badanie merytorycznych aspektów tej informacji oraz wypowiedzanie się w przedmiocie zagadnień celowości czy zasadności pewnych działań. Zob. Opinia Iustitii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491), <https://kirp.pl/opinia-iustitii-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-sejmowy-nr-1491/>

<sup>1101</sup> Art. 37g § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.

<sup>1102</sup> Art. 37g § 1 ust. 1 u.p.u.s.p.

<sup>1103</sup> Art. 9aa u.p.u.s.p.



znaczenie praktyczne i bezpośrednio kształtuje praktykę funkcjonowania sądów powszechnych. Ogólne kierunki wiążą prezesów sądów apelacyjnych podczas sporządzania planów nadzorczych<sup>1104</sup>. Determinują zatem stosowane przez nich czynności z zakresu nadzoru administracyjnego.

Ustawa nie określa zakresu przedmiotowego ogólnych kierunków, nie wskazując, co powinno się w nich znaleźć, do przeprowadzenia jakich czynności Minister może zobligować prezesów sądów apelacyjnych. Z r.n.a.s.p. wynika, że MS ustala je w oparciu o wyniki analizy informacji rocznych, sporządzonych przez prezesów poszczególnych sądów<sup>1105</sup>. Dopuszcza przez to możliwość kierowania odrębnych zaleceń w stosunku do sądów działających na obszarze poszczególnych apelacji lub okręgów sądowych<sup>1106</sup>. Niewątpliwie, przez swój wiążący charakter, ustalenie ogólnych kierunków potwierdza podporządkowanie prezesów sądów apelacyjnych MS w zakresie działalności administracyjnej sądów. W aktualnym stanie prawnym można mówić o istnieniu między nimi stosunku prawnego, opartego na nadzorze<sup>1107</sup>.

Z kompetencją określania ogólnych kierunków powiązana jest omówiona już kompetencja Ministra zarządzenia przeprowadzenia lustracji sądu, wydziału sądu lub działalności nadzorczej prezesa sądu. Kompetencja ta ma charakter nadzwyczajny i aktualizuje się w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń MS<sup>1108</sup>. Podstawowe znaczenie przypisać należy jego zarządzeniom. Wiążą one prezesów sądów apelacyjnych. W sytuacji ich niewykonania MS uprawniony jest do zarządzenia lustracji nakierowanej na działalności nadzorcą prezesa sądu. W tym świetle uznać należy, że zarządzenia stanowią zwykły sposób sprawowania nadzoru administracyjnego i dopiero ich niewykonanie aktualizuje po stronie Ministra dalsze kompetencje kontrolne i naprawcze.

---

<sup>1104</sup> J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 376.

<sup>1105</sup> § 18 ust. 1 r.n.a.s.p.

<sup>1106</sup> § 18 ust. 2 r.n.a.s.p.

<sup>1107</sup> Wynikającego częściowo już z art. 22 § 2 u.p.u.s.p. J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 377.

<sup>1108</sup> Zob. art. 37g § 1-2 u.p.u.s.p.

## Ocena informacji rocznej

W kognicji MS spoczywa ocena informacji rocznej, sporządzanej przez prezesa sądu apelacyjnego, w przedmiocie działalności sądów w zakresie zadań powierzonych prezesowi. Przedkładana jest MS, nie później niż do końca kwietnia każdego roku<sup>1109</sup>. Informacja dotyczy działalności sądów całej apelacji, dlatego z obowiązkiem prezesa sądu apelacyjnego skorelowane są obowiązki prezesów sądów niższej instancji<sup>1110</sup>. Polegają one w dużej mierze na sporządzaniu właściwych statystyk. Jak wynika z załączników do r.n.a.s.p., obejmują one dane dotyczące spraw sądów działających na obszarze apelacji (w tym czasu trwania postępowań sądowych), skarg wpływających do sądów (ich liczby, oceny ich zasadności, stwierdzonych na ich podstawie nieprawidłowości), realizacji ogólnych kierunków nadzoru ustalanych przez Ministra i prezesa sądu apelacyjnego. Przygotowane dane powinny zawierać także podsumowanie działalności administracyjnej sądów z danej apelacji (wraz z wnioskami wynikającymi z opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji). Mają one wpływ na informację sporządzaną przez prezesa sądu apelacyjnego, w której dominują dane o charakterze statystycznym<sup>1111</sup>.

Informacja jest przedmiotem merytorycznej oceny Ministra Sprawiedliwości, który pozostaje uprawniony do jej przyjęcia albo odmowy przyjęcia<sup>1112</sup>. Decyzja o odmowie przyjęcia informacji rocznej podlega uzasadnieniu<sup>1113</sup>. Niezłożenie przez prezesa sądu apelacyjnego informacji rocznej w terminie jest równoznaczne z odmową jej przyjęcia przez MS<sup>1114</sup>. Ustawa nie przewiduje wyjątków od tej regulacji i nie umożliwia prezesowi sądu apelacyjnego sanowania powstałego uchybienia, bez

---

<sup>1109</sup> Art. 37h § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1110</sup> Zgodnie z § 26 ust. 1-3 r.n.a.s.p. prezes sądu rejonowego w terminie do końca stycznia każdego roku przedstawia prezesowi sądu okręgowego dane potrzebne do sporządzenia informacji rocznej. Prezes sądu okręgowego w terminie do dnia 15 lutego każdego roku przedstawia prezesowi sądu apelacyjnego dane potrzebne do sporządzenia informacji rocznej. Prezes sądu apelacyjnego może zażądać od prezesa sądu okręgowego lub prezesa sądu rejonowego uzupełnienia danych. Uzupełnione dane przedstawia się w terminie 7 dni.

<sup>1111</sup> J. Mrożek, *Kontrola...*, s. 390. Stanowi to dla Jakuba Mroźka argument w dyskusji o nieistnieniu stosunku podporządkowania (nadzoru) między prezesem sądu apelacyjnego a Ministrem Sprawiedliwości.

<sup>1112</sup> Art. 37h § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1113</sup> Art. 37h § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1114</sup> Art. 37h § 3 u.p.u.s.p.

względu na jej przyczynę, np. nieprzedstawienia właściwych danych przez prezesów sądów na obszarze apelacji.

Prezes sądu apelacyjnego pozostaje uprawniony do zakwestionowania odmowy przyjęcia informacji rocznej. W terminie 14 dni od dnia poinformowania go przez MS o takiej decyzji, prezes sądu jest uprawniony do złożenia Ministrowi pisemnych zastrzeżeń<sup>1115</sup>. Minister Sprawiedliwości, po zapoznaniu się z zastrzeżeniami, uprawniony jest do autokontroli własnego rozstrzygnięcia i przyjęcia informacji rocznej. W przypadku nieznaledzenia podstaw do uchylecia własnej decyzji, MS zobowiązany jest do przekazania sprawy do rozpoznania KRS, w terminie miesiąca od dnia złożenia pisemnego zastrzeżenia<sup>1116</sup>. Rada może uwzględnić zastrzeżenia prezesa sądu apelacyjnego, co obliguje MS do przyjęcia informacji rocznej<sup>1117</sup>. Ustawa wprost wskazuje, że odmowa przyjęcia informacji rocznej przez Ministra jest kwalifikowana jako rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 u.p.u.s.p. Przesądza zatem konieczność uznania tej sytuacji za realizującą przesłankę fakultatywnego odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu w toku kadencji<sup>1118</sup>.

## **Delegacje**

Przykładem braku rozgraniczenia zewnętrznego i wewnętrznego nadzoru wewnętrznego, a także wpływu MS na politykę kadrową w sądach, jest instytucja delegacji. Ze względu na odmienność skutków i ocen regulacji przyznającej Ministrowi kompetencję delegowania oraz odwołania z delegacji sędziów, zagadnienia te, choć powiązane, rozważyć należy odrębnie.

Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie równorzędnym lub niższego rzędu, innym niż wskazany w akcie powołania sędziego. Delegacja może polegać oba wykonywaniu czynności orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu, przy czym może to nastąpić jedynie

---

<sup>1115</sup> Art. 37h § 4 u.p.u.s.p.

<sup>1116</sup> Art. 37h § 5 u.p.u.s.p.

<sup>1117</sup> Art. 37h § 5 u.p.u.s.p.

<sup>1118</sup> Art. 37h § 6 u.p.u.s.p.

w „szczególnie uzasadnionych przypadkach”, ze względu na racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów<sup>1119</sup>. Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do delegowania sędziego również do SN<sup>1120</sup> oraz do sądu administracyjnego<sup>1121</sup>. Co ciekawe w przypadku tych delegacji ustawa nie wprowadza dodatkowych przesłanek, warunkujących możliwość skorzystania z tej kompetencji, mimo że taka delegacja wiąże się z istotną zmianą przedmiotu działalności sędziego oraz wymaga posiadania kompetencji innego rodzaju.

Co istotniejsze z punktu widzenia prowadzonych rozważań MS może delegować sędziego do Ministerstwa lub innej jednostki organizacyjnej podległej MS albo przez niego nadzorowanej<sup>1122</sup>, do Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1123</sup>, do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>1124</sup> oraz do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022<sup>1125</sup>. Delegacja sędziego może polegać na powierzeniu sędziemu zadań i funkcji w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa<sup>1126</sup>, pełnieniu czynności lub prowadzeniu zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury<sup>1127</sup>, w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej<sup>1128</sup>, poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje

---

<sup>1119</sup> Art. 77 § 1 ust. 1 u.p.u.s.p.

<sup>1120</sup> Na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Art. 77 § 1 ust. 3 u.p.u.s.p.

<sup>1121</sup> Na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Art. 77 § 1 ust. 4 u.p.u.s.p.

<sup>1122</sup> Art. 77 § 1 ust. 2 u.p.u.s.p.

<sup>1123</sup> Na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 77 ust. 1 ust. 2a u.p.u.s.p.

<sup>1124</sup> Na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych. Art. 77 ust. 2b u.p.u.s.p.

<sup>1125</sup> Na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Art. 77 § 1 ust. 2c u.p.u.s.p.

<sup>1126</sup> Na wniosek Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa Art. 77 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1127</sup> Art. 77 § 2a u.p.u.s.p.

<sup>1128</sup> Na wniosek samego sędziego. Art. 77 § 3 u.p.u.s.p.

międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe<sup>1129</sup>, a także wiązać się ze współpracą międzynarodową Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury<sup>1130</sup>.

Wszystkie opisane delegacje mogą być dokonane wyłącznie za zgodą sędziego. Ustawa nie przewiduje delegacji sędziego bez jego zgody lub wbrew jego woli. Delegacja do sądu wyższej instancji często stanowi pierwszy etap dochodzenia przez sędziego do awansu zawodowego. Związana z tym możliwość sprawowania funkcji orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu wiąże się z podniesieniem kwalifikacji zawodowych sędziego i zdobyciem innego doświadczenia zawodowego. Z tego względu delegacja często dokonywana jest na wniosek sędziego. Z jednej strony umożliwia sędziemu realizację jego ambicji zawodowych i jednocześnie wprowadza możliwość zaspokajania bieżących potrzeb kadrowych władzy sądowniczej, umożliwiając „racjonalne gospodarowania kadrami sędziowskimi”.

Delegacja może zostać dokonana na czas nieokreślony, czas określony, nie dłuższy niż 2 lata<sup>1131</sup> albo na czas pełnienia funkcji lub zajmowania stanowiska<sup>1132</sup>. Co do zasady odwołanie sędziego z delegacji na czas nieokreślony (jego ustąpienie) może nastąpić bez zachowania okresu wypowiedzenia<sup>1133</sup>.

Ustawa przewiduje odrębną regulację dotyczącą delegacji sędziów do innych sądów powszechnych, której dokonać może prezes sądu apelacyjnego, po uzyskaniu zgody sędziego oraz kolegium właściwego sądu na czas określony<sup>1134</sup> oraz kompetencję

---

<sup>1129</sup> Art. 77 § 3a u.p.u.s.p. Delegacja ta może zostać dokonana jedynie za zgodą sędziego. Wskazane organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe działać muszą na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Wskazana delegacja powinna odpowiadać dodatkowo kwalifikacjom sędziego. Może być dokonana jedynie na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat.

<sup>1130</sup> Art. 77 § 3b u.p.u.s.p. Delegacja ta dokonywana jest przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Dyrektora KSSiP, za zgodą sędziego i polegać ma na pełnieniu przez sędziego obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach wspomnianej współpracy. Może polegać także na odbyciu stażu trwającego dłużej niż miesiąc. Wskazana delegacja powinna odpowiadać dodatkowo kwalifikacjom sędziego. Może być dokonana jedynie na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat.

<sup>1131</sup> Art. 77 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1132</sup> Taką delegację również uznaje się za dokonaną na „czas określony”. Art. 77 § 1a u.p.u.s.p.

<sup>1133</sup> Art. 77 § 4 u.p.u.s.p. „Trzymiesięczny okres uprzedzenia” jest obligatoryjny jedynie w przypadku odwołania sędziego (ustąpienia przez niego) z delegacji w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022, a także z delegacji do pełnienia czynności lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

<sup>1134</sup> Szerzej: art. 77 § 8-9 u.p.u.s.p.

prezesa sądu okręgowego do delegacji sędziego do pełnienia dyżurów<sup>1135</sup>. Ze względu na wykonywania tej kompetencji w ramach władzy sądowniczej instytucja ta nie budzi zasadniczych wątpliwości.

Delegacja sędziego do Ministerstwa niewątpliwie zmienia zakres powierzonych mu obowiązków oraz organizację jego pracy. Ustawa nie odnosi się do sytuacji prawnej sędziego w trakcie delegacji oraz przysługujących mu w tym czasie gwarancji. Nie rozważa również istniejącej między nim a MS zależności, polegającej na przyznaniu Ministrowi wyłącznej kompetencji do powołania sędziego na delegację oraz możliwości odwołania go bez okresu wypowiedzenia. Nie kwalifikuje także wiążącego ich stosunku prawnego jako relacji zwierzchnictwa służbowego czy kierownictwa. Wskazuje jedynie, że sędzia nie może łączyć orzekania z pełnieniem czynności administracyjnych w Ministerstwie lub innej jednostce organizacyjnej podległej MS, Kancelarii Prezydenta, Kancelarii PRM albo urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych<sup>1136</sup>. Oznacza to, że sędzia nie może w tym samym czasie sprawować wymiaru sprawiedliwości i wykonywać czynności administracyjnych w organach przynależnych do pozostałych władz<sup>1137</sup>.

Każde to postawić pytanie o zasadność delegacji sędziego do pełnienia funkcji pozaorzeczniczych, tj. czynności administracyjnych w Ministerstwie. Niezależnie od zgody sędziego oraz (być może) racjonalnego uzasadnienia tego rodzaju decyzji organizacyjnej, polega ona na włączeniu sędziego w strukturę administracji publicznej. W jej skład wchodzi podmioty niecharakteryzujące się niezawisłością i podległością jedynie Konstytucji i ustawom. Relacje między nimi oparte są na podległości służbowej i hierarchii, w ramach której obowiązuje zasada podporządkowania<sup>1138</sup>. W trakcie

<sup>1135</sup> Zob. art. 77 § 9a u.p.u.s.p.

<sup>1136</sup> Art. 77 § 2b u.p.u.s.p.

<sup>1137</sup> O konsekwencjach naruszenia tego zakazu stanowczo wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 grudnia 2009 roku, sygn. I KZP 27/09, LEX 531128, tj.: „(...) orzekanie, po dacie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 roku, przez sędziego delegowanego w oparciu o art. 77 § 1 pkt 2 u.s.p., z łąčeniem tej funkcji z wykonywaniem czynności administracyjnych w jednostkach wskazanych w tym przepisie oznacza, że orzeka on m.in. wbrew zasadzie niezależności sądów oraz niezawisłości i bezstronności sędziego, a trudno sędziego, który z założenia płynącego z norm konstytucyjnych jest zależny i nie jest niezawisły ani bezstronny, uznać za osobę uprawnioną do sądenia w jakiegokolwiek sprawie”. Zob. K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości...*, s. 2935 i cytowana tam literatura.

<sup>1138</sup> A. Łazarska, S. Dąbrowski, *Komentarz do art. 77...*, s. 29. Zgodnie z art. 78 § 1 u.p.u.s.p. sędziemu delegowanemu do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej albo urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych mogą być powierzane obowiązki na stanowiskach urzędniczych, z wyłączeniem stanowiska dyrektora generalnego urzędu.

wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości sędziowie mogą być adresatami poleceń służbowych zatrudnionych w nim urzędników albo polityków<sup>1139</sup>. Praca sędziów w czasie takiej delegacji jest oceniana nie tylko z punktu widzenia sprawności procedowania, lecz także trafności podejmowanych rozstrzygnięć, ich zgodności z oczekiwaniem polecającego oraz merytorycznej poprawności. Odwołanie sędziego z delegacji nie jest obwarowane żadnymi przesłankami merytorycznymi, nie wymaga zgody delegowanego sędziego, nie jest opiniowane przez żaden podmiot przynależny do władzy sądowniczej oraz nie podlega kontroli sądowej. Obawy o arbitralność odwołania z delegacji pogłębia jedynie fakt sprawowania przez MS nadzoru administracyjnego wobec sędziów oraz przynależności sędziów delegowanych do służby nadzoru, w której kognicji również leży sprawowanie tego nadzoru.

Wątpliwości dotyczące przyznania MS kompetencji w zakresie delegacji sędziów wynikają z samego charakteru prawnego delegacji. Ma ona bezpośredni wpływ na miejsce służbowe sędziego, będące podstawowym elementem kreującym byt i zakres jurysdykcji sędziego. Miejsca służbowego sędziego nie należy wiązać z miejscem wykonywania pracy ani z problemem rozmieszczenia kadry sędziowskiej. Nie jest ono zagadnieniem natury pracowniczej, problemem organizacji wymiaru sprawiedliwości czy elementem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, albo też „inną decyzją porządkową”<sup>1140</sup>. Miejsce służbowe sędziego ma charakter ustrojowy i stanowi „problem władzy sądowniczej *sensu stricto*”<sup>1141</sup>.

---

<sup>1139</sup> Jacek Sobczak wskazuje, że sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości „(...) w gruncie rzeczy nie tracąc statusu sędziego, stają się urzędnikami zależnymi i podporządkowanymi ministrowi”. J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 102. Krystian Markiewicz wskazywał, że sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości „(...) są takimi samymi funkcjonariuszami Ministerstwa, jak pozostali jego urzędnicy (...) powierzenie tym osobom nadzoru, nie ratuje sytuacji co do niezależności sądów, gdyż sędziowie delegowani funkcjonują jako urzędnicy Ministerstwa i są poddani dyrektywom Ministerstwa.” K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości...*, s. 2935.

<sup>1140</sup> „Delegacja ta nie jest więc tylko aktem porządkowym, jak np. zarządzenie prezesa sądu o wyznaczeniu rozprawy, wskazujące imienny skład sądu spośród sędziów i ławników tegoż sądu”. Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, sygn. I KZP 28/01, LEX 49485. Zob. Uchwała SN z dnia 2 września 2002 roku, sygn. I KZP 28/02, LEX 54951.

<sup>1141</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 77 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 266. Także: E. Mazurczak-Jasińska, *Podmioty właściwe...*, s. 28. Zob. wyrok SN z dnia 4 września 2013 roku, sygn. III KO 58/13, LEX 1362621.

Delegacja stanowi wyjątek od zasady orzekania przez sędziego w siedzibie sądu wskazanej w akcie powołania<sup>1142</sup>. Ingeruje w zakres jurysdykcji i właściwości sędziego<sup>1143</sup>. Bezpośrednio wpływa na praktyczną realizację konstytucyjnych zasad przywiązania sędziego do urzędu, jego nieprzenoszalności oraz niepołączalności. Przełamuje uprawnienie sędziego wykonywania obowiązków w jednym sądzie, stanowi wyjątek od zakazu przenoszenia sędziego oraz niemożności łączenia urzędu sędziego z pełnieniem innych funkcji, stanowisk czy urzędów<sup>1144</sup>. Wpływa przez to na „fakt bycia sędzią” i możliwość orzekania przez sędziego w jego miejscu służbowym<sup>1145</sup>.

Z tych względów powierzenie jej MS – w sposób wyłączny – budzi kontrowersje w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie sądowym. Wątpliwości te odnoszą się do całości tak ukształtowanej instytucji delegacji, niezależnie od jej miejsca, czasu trwania, konieczności uzyskania uprzedniej zgody sędziego oraz „głębokiego odniesienia historycznego” przypisania tej kompetencji właśnie MS<sup>1146</sup>. Wynika to z przynależności Ministra do władzy wykonawczej<sup>1147</sup>, łączenia przez niego tej funkcji z rolą Prokuratora Generalnego<sup>1148</sup>, a także omówionego

---

<sup>1142</sup> K. Dudka, *Glosa do uchwały pełnego składu SN z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt BSA I-4110-5/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 225; J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, PS 1994, z. 11-12, s. 30 [cyt. za:] M. Kowalski, *Udział w orzekaniu sędziego delegowanego jako przesłanka nienależytej obsady sądu albo składu sądu sprzecznego z przepisami prawa*, „Palestra” 2021, nr 1-2, s. 29. E. Mazurczak, *Wybrane elementy statusu sędziego*, PS 2006, z. 9, s. 42. P. Czarnecki, *Pojęcie i funkcje delegacji sędziego w aspekcie ustrojowym i karnoprocesowym*, „Iustitia” 2011, nr 2, s. 63 i n. Uchwała SN z dnia 26 września 2002 roku, sygn. I KZP 28/02, LEX 54951; S. Włodyka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 132.

<sup>1143</sup> Wyrok SN z dnia 12 lutego 2008 roku, sygn. III KK 386/07, LEX 370243. Zob. uchwała SN z dnia 17 lipca 2012 roku, sygn. I KZP 13/12, LEX 1211996.

<sup>1144</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 77...*, s. 266 i 267-268.

<sup>1145</sup> A. Łazarska, S. Dąbrowski, *Komentarz do art. 77...*, s. 351-352.

<sup>1146</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 77...*, s. 267. Szerzej: W. Koziół, *Institucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie – aspekty ustrojowe i procesowe* [w:] *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2009, s. 184; S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 77* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 347-348.

<sup>1147</sup> M. Czaplinska, *Wyłączne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego w trybie art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, s. 207 i 214. Por. B. Mik, *Glosa do uchwały Pełnego Składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. BSA-4110-5/07 (dot. uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego)*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6. Zob. T. Zembrzusi, *Delegowanie sędziego do pełnienia obowiązków w innym sądzie*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 3; S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1; S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009, s. 114; W. Koziół, *Institucja delegowania sędziego...*, s. 189. Zob. uchwała SN z dnia 17 lipca 2017 roku, sygn. III CZP 81/07, LEX 276905.

<sup>1148</sup> P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK...*, s. 54.



już charakteru delegacji, która ingeruje w zakres władzy sądowniczej sędziego. W obowiązującym stanie prawnym sposób wykonywania kompetencji delegacji nie podlega kontroli sądowej<sup>1149</sup>. W świetle zasady podziału władzy oraz co istotniejsze zasady odrębności władzy sądowniczej posiadanie przez podmiot spoza władzy sądowniczej kompetencji dotyczącej istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości uznać należy za „ustrojowo wadliwe” oraz prowadzące do „sankcjonowania ingerencji czynnika administracyjnego w zakres władzy sądowniczej”<sup>1150</sup>. Wątpliwości komentatorów nie zmienił wielokrotnie cytowany już wyrok TK, wydany w sprawie

---

<sup>1149</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, sygn. I OSK 320/13, LEX 1391544. Stanowisko to zachowało swoją aktywność. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w postanowieniu z dnia 18 marca 2020 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: VI SA/Wa 456/20, LEX 2956966, odrzucając skargę SSR Pawła Juszczyżyna na odwołanie go z delegacji. W uzasadnieniu WSA w Warszawie wskazał, że: „(...) jest to akt kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej i ma na celu realizację polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Sprawy wewnętrzne administracji sądowej nie podlegają regulacjom kodeksu postępowania administracyjnego, nie dotyczą bowiem statusu sędziego jako obywatela”. Także: Wyrok SN z dnia 5 maja 2022 roku, sygn. III KK 59/22, LEX 3409758. Szerzej: M. Kowalski, *Udział w orzekaniu...*

<sup>1150</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 77...*, s. 268. W orzecznictwie Sądu Najwyższego funkcjonuje pogląd odmienny, zgodnie z którym „przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziów, za ich zgodą, do wykonywania czynności sędziego w innym sądzie nie narusza tego aspektu zasady podziału władz, który akcentuje separację władz z uwagi na ich <<minimum wyłączności kompetencyjnej>>. Uzyskując uprawnienie do delegowania sędziów Minister Sprawiedliwości nie otrzymał instrumentu, który dawałby władzy wykonawczej prawo do rozstrzygania indywidualnych spraw typu sądowego lub wiążącego wpływania na rozstrzygnięcie takich spraw”. Postanowienie SN z dnia 26 listopada 2020 roku, sygn. III KO 74/20, LEX 3126227. Także: S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja...*, s. 33.

o sygnaturze akt: K 45/07<sup>1151</sup>, sankcjonujący instytucję delegacji w aktualnym kształcie. Po jego wydaniu komentatorzy podtrzymali swoje stanowisko o zasadności przekazania tej kompetencji KRS, konstytucyjnie umocowanej do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W ich ocenie przemawia za tym szczególnie obowiązek KRS respektowania zasad dotyczących władzy sędziowskiej oraz jej ściśle powiązanie z tą władzą<sup>1152</sup>.

Dla porządku wskazać należy, że przywołana dyskusja nie ma charakteru historycznego, a głos w jej toku zajął w ostatnim czasie TSUE. Wskazał, że przepisy prawa unijnego sprzeciwiają się przyznaniu MS uprawnienia do delegowania sędziego do sądu karnego wyższej instancji na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości. Za nieakceptowalne uznał również przyznanie Ministrowi kompetencji do odwoływania sędziego z delegacji w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia. Trybunał w ten sposób ocenił instytucję delegacji niezależnie od tego, czy dokonywana była na czas określony

---

<sup>1151</sup> W odniesieniu do zagadnienia delegacji, w przywołanym wyroku, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) instytucja delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu stanowi czasowe odstępstwo od prawnej zasady związania sędziego z miejscem służbowym jego urzędowania i sprawowania władzy sędziowskiej. Regulacja o delegowaniu sędziego do pełnienia obowiązków poza jego siedzibą ma charakter wyjątkowy w świetle konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Nie jest to jednak pozbawienie sędziego miejsca służbowego. Przez czynność delegowania sędzia nie zostaje pozbawiony urzędu, lecz jedynie wykonuje czynności wskazane w akcie delegowania w odpowiedniej jednostce. Jego status wynikający z powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta nie ulega zmianie”. Zaznaczył również, że „(...) art. 180 Konstytucji wprowadza zasadę nieprzenoszalności sędziego, a więc sędziemu gwarantuje się stabilizację, jeśli chodzi o miejsce służbowe (siedzibę), i stanowisko (sprawowanie urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju). Art. 180 ust. 2 wyraźnie odnosi zakaz nieprzenoszalności do sytuacji, gdy zainteresowany sędzia nie wyraża zgody na przeniesienie. Przeniesienie może stanowić zarówno formę szykany, jak i nagrody. Może prowadzić do zacierania granic między funkcjami administracyjnymi a sprawowaniem urzędu. Przeniesienie uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi osoby konkretnego sędziego jest obwarowane tymi samymi gwarancjami, co dopuszczalność złożenia sędziego z urzędu lub zawieszenia w urzędowaniu. Wyklucza to oddanie ostatecznych decyzji w sprawach przeniesienia w gestię organów władzy wykonawczej. Przeniesienie może być także wynikiem okoliczności obiektywnych, na które sędzia nie ma wpływu (wiek, choroba, zmiana ustroju sądów lub granic okręgów). W takim wypadku nie wymaga się ani formy ustawy, ani podejmowania odpowiednich rozstrzygnięć wyłącznie przez sąd. Decyzje o przeniesieniu sędziego w związku z okolicznościami obiektywnymi muszą jednak następować z zapewnieniem prawa do sądu osobie zainteresowanej (...). Z analizy istoty delegowania wynika, że nie odnosi się ona do zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów. Jest to konstrukcja inna niż przenoszenie sędziów i nie powoduje utraty przez sędziego stanowiska, nie pozbawia go również jego siedziby. Delegowanie ma bowiem charakter czasowy i jest instytucją wyjątkową. Z analizy art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP prowadzonej przez Trybunał wynika, że gwarancje tam zawarte dotyczą przenoszenia sędziów, a nie delegowania”.

<sup>1152</sup> J. Gudowski, T. Erciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 77...*, s. 268.

czy nieokreślony<sup>1153</sup>. Zwrócił uwagę na niezagwarantowanie udziału w procedurze delegowania (i odwoływania z delegacji) „czynnika sędziowskiego”, tj. samorządu sędziowskiego albo organu władzy sądowniczej, który miałby w tym zakresie choćby kompetencje opiniodawcze<sup>1154</sup>.

Zgodzić się należy, że w aktualnym stanie prawnym decyzja o delegacji sędziego ma charakter uznaniowy. Nie jest uwarunkowana spełnieniem jakichkolwiek przesłanek i nie wymaga uzasadnienia. Dodatkowo nie przewiduje żadnych konkretnych wymogów dla sędziego ubiegającego się o delegację<sup>1155</sup>. Za takie trudno bowiem uznać określone w ustawie, i to zresztą w odniesieniu wyłącznie do delegacji do sądu wyższego rzędu, ale już nie do SN, „szczególnie uzasadnione przypadki”. Tworzy to ryzyka wykorzystywania delegacji (odwołania z delegacji) do politycznej kontroli orzeczeń sądowych i wywierania presji na sędziów<sup>1156</sup>. Nie antycypując przyszłych rozważań, wskazać należy, że obawę tę potwierdza ustawowe połączenie delegacji sędziego z dodatkowym uposażeniem, poprawą sytuacji finansowej i zawodowej sędziego. Potwierdza to praktyka stosowania delegacji, egzemplifikująca związek między delegacjami sędziów do sądów wyższego rzędu oraz SN a deklarowaniem przez nich aprobaty dla „działań związanych z tzw. reformą wymiaru sprawiedliwości”<sup>1157</sup>. Ukazuje to dodatkowe ryzyka związane z obowiązywaniem regulacji dotyczącej delegacji w aktualnym kształcie, polegające na osłabieniu

---

<sup>1153</sup> Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. C-748/19, LEX 3256709. Zagrożenia wynikające ze sposobu ukształtowania instytucji delegacji dostrzegane są także w doktrynie prawa, która wskazuje na inne ryzyka z tym związane. Przemawiają one za wyłączeniem możliwości delegowania sędziego do pełnienia funkcji. Jak wskazuje Ryszard A. Stefański zrównanie pojęcia „na czas określony” z terminem „na czas pełnienia funkcji” tworzy po stronie Ministra Sprawiedliwości kolejne uprawnienie, które nie dają się pogodzić z unijnym standardem. Korzystanie z tego rodzaju uprawnienia przybrać może formę wpływania na skład sądu w danej sprawie. Niezależnie bowiem od uprawnienia do dowolnego cofnięcia delegacji, Minister Sprawiedliwości byłby uprawniony do osiągnięcia tego samego skutku prawnego przez odwołanie sędziego z funkcji prezesa sądu albo zawieszenie go w pełnieniu jego czynności. R. Stefański, *Sposób określenia czasu trwania delegacji sędziego do innego sądu i skutki procesowe jego naruszenia. Głosa do postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 14 września 2022 r.*, I KZP 10/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 3.

<sup>1154</sup> G. Kamieński, *Wyłączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, PS 2022, z. 10, s. 51-52.

<sup>1155</sup> Zgodnie z art. 78 § 1b u.p.u.s.p. do Ministerstwa Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych albo Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury może być delegowany jedynie sędzia wyróżniający się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz wykazujący znajomość problematyki w zakresie powierzanych mu obowiązków. Zdaje się jednak, że tego rodzaju wymogi spełnia każdy sędzia sprawujący wymiar sprawiedliwości.

<sup>1156</sup> G. Kamieński, *Wyłączenie z mocy samego prawa...*, s. 52.

<sup>1157</sup> Tamże, s. 54; M. Kowalski, *Udział w orzekaniu...*, s. 30 i 37.

bezstronności sędziów oraz utrwalaniu postaw, opartych na dążeniu do osiągnięcia „korzyści z działań naruszających aprobowane powszechnie (wcześniej także przez nich samych) standardy i wartości prawne”<sup>1158</sup>. W ten sposób delegacja może stać się gratyfikacją dla sędziów, metodą wręczenia apanaży czy sposobem wyrażenia aprobaty przez MS dla sposobu orzekania przez sędziów<sup>1159</sup>.

## **Odwołanie z delegacji**

Podnoszone wątpliwości w większym jeszcze stopniu dotyczą uprawnienia MS odwołania sędziego z delegacji. Mimo przyznania Ministrowi dużej swobody korzystania z tej kompetencji, wynikającej z nieokreślenia żadnych merytorycznych przesłanek jej stosowania, sposób jej wykonywania nie podlega kontroli sądowej. Tworzy to z jednej strony pole do arbitralnego działania MS, z drugiej nie gwarantuje sędziom żadnych środków ochrony prawnej, mogących zabezpieczyć ich status oraz zweryfikować zasadność i legalność decyzji MS.

Delegacja sędziego, ze względu na jej wpływ na miejsce służbowe sędziego, możliwa jest wyłącznie za uprzednią zgodą sędziego. Ze względu na aktywny (i konstytutywny) udział sędziego w tym procesie, NSA w swoim orzeczeniu uznaje, że delegacja nie przybiera (i nie musi przybierać) formy prawnej decyzji administracyjnej. W ocenie NSA zakwalifikować ją należy jako „akt kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej”, „akt o charakterze organizacyjnym”, „akt o charakterze wewnętrznym dotyczący obsady personalnej w podległych sądach”, służący realizacji polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości. Dodatkowo stanowi ona „sprawę wewnętrzną administracji sądowej”, która „nie dotyczy statusu sędziego jako obywatela”<sup>1160</sup>. Tym samym nie podlega kontroli sądu administracyjnego, który nie

---

<sup>1158</sup> T. Pietrzykowski, *Bezstronność sędziowska. Lekcje z kryzysu*, PS 2022, z. 1, s. 12. Szerzej: Z. Tobor, *Bezstronność sędziego*, PS 2005, z. 6.

<sup>1159</sup> „Najbardziej rażącym przykładem wynaturzenia omawianej instytucji i zarazem nadużycia kompetencji Ministra Sprawiedliwości jest dowolne odwoływanie sędziego z delegacji w razie dezaprobaty jego orzecznictwa. W tym miejscu wystarczy przypomnieć szeroko komentowane w mediach przypadki odwoływania w trybie natychmiastowym sędziów z delegacji w związku z uchycieniem lub niezastosowaniem aresztu wbrew oczekiwaniom prokuratury albo w związku z podjętą wbrew czynnikom politycznym kontrolą sądową tzw. list poparcia kandydatów do KRS.” M. Kowalski, *Udział w orzekaniu...*, s. 37.

<sup>1160</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, I OSK 320/13, LEX 1391544. Zob. postanowienie NSA z dnia 21 marca 2019 roku, sygn. I OSK 328/19, LEX 2771110

jest właściwy w sprawach wynikających z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi.

W przywołanym wyroku NSA zrównał delegację z odwołaniem z delegacji, wskazując, że oba te rozstrzygnięcia zakwalifikować należy w ten sam sposób ze względu na ich tożsamy charakter prawny. Z takim stanowiskiem NSA, z powodów przywołanych wcześniej, nie sposób się zgodzić. Ze względu na fakt, iż sędzia bierze aktywny udział w procesie delegacji, ryzyko naruszenia w ten sposób jego statusu jest ograniczone. Odmiennie jednak sytuacja ta kształtuje się w odniesieniu do odwołania sędziego z delegacji, która może stanowić formę represji wobec sędziego. Z tego względu krytycznie ocenić należy stanowisko sądów administracyjnych, które wyłączają akt odwołania sędziego z delegacji spod swojej kognicji i kwalifikują go, podobnie jak delegację, jako sprawę wynikającą z podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi. Ocena ta musi być tym surowsza, że w przywołanym wyroku NSA, dokonującym jednoznacznej oceny odwołania sędziego z delegacji, w zasadzie nie rozważyło odmienności jej istoty względem delegacji (nie dostrzegło faktu nieuwarunkowania go pisemną zgodą sędziego, braku obowiązku pisemnego uzasadnienia odwołania z delegacji, możliwość dokonania go w każdym czasie, bez żadnego powodu).

Spór o charakter prawny odwołania sędziego z delegacji prowadzony był nie tylko na niwie administracyjnej i sądownoadministracyjnej, ale stał się także udziałem SN, który orzekał w jego przedmiocie dwukrotnie, w pełnym składzie. W uchwale pełnego składu wydanej dnia 14 listopada 2007 roku, w sprawie o sygnaturze akt: BSA I-4110-5/07<sup>1161</sup>, SN dopuścił możliwość wykonania ustawowej kompetencji MS delegacji sędziów do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie sekretarzom stanu i podsekretarzom stanu (w jego zastępstwie albo z jego upoważnienia). W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że art. 180 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę nieprzenoszalności sędziego, zgodnie z którą złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. W jego ocenie regulacja ta obejmuje sytuacje, w których przeniesienie sędziego dokonywane

---

<sup>1161</sup> LEX 356265.

jest wbrew jego woli. Ustrojodawca nie dostrzegł zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziego jedynie obowiązującemu prawu w sytuacji przeniesienia sędziego zgodnie z jego wolą (na jego wniosek albo po wyrażeniu zgody). W takim przypadku nie uzależnił możliwości przeniesienia sędziego od uprzedniego orzeczenia sądu oraz aktualizacji przesłanek określonych w ustawie. Decyzja Ministra Sprawiedliwości o delegacji sędziego ma bowiem charakter wykonawczy wobec woli sędziego i stanowi jej realizację. W takim ujęciu słusznie SN przyjął, że tego rodzaju rozstrzygnięcie nie ma charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu prawa administracyjnego. Nie zawiera elementu władczości wobec sędziego, który sam wybiera miejsce, w którym pragnie orzekać. Tym samym akt delegacji ma charakter wyłącznie porządkowy i mimo że jest on niezbędny do dokonania zmiany statusu sędziego, to nie stanowi skutku decyzji Ministra Sprawiedliwości, lecz wykonanie woli sędziego. Niezależnie od tego, kto dokonałby delegacji sędziego „który organ i jakiej władzy (sądowniczej, wykonawczej)”, ze względu na powiązanie tego instrumentu ze zgodą sędziego (przyznanie woli sędziego elementu konstytucyjnego), nie może być on postrzegany jako „akt sprawowania władzy sądowniczej” w rozumieniu art. 10 Konstytucji. Z tego względu faktu zmiany miejsca orzekania sędziego na wniosek, SN nie traktuje jako „wyrazu ingerencji organu władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej”, lecz jako „czynności administrowania działem sprawiedliwości”.

Podobnie jak w przypadku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, tezy rozstrzygnięcia SN odnosić można jedynie do delegacji sędziego. Odwołanie z delegacji dokonywane jest bez jego zgody i nierzadko wbrew jego woli. Niewątpliwie zawiera element władczości. Polega bowiem na nakazaniu sędziemu zmianę jego miejsca, które (używając argumentacji przywołanej w uchwale SN) sędzia sam sobie wybrał. Przybrać może ono formę dyscyplinowania sędziego. Może mieć także pośredni wpływ na rozwój zawodowy sędziego. Delegacja sędziego często antycypuje jego awans do sądu wyższej instancji. Odwołanie sędziego z delegacji może mieć negatywny wydźwięk i zostać odebrane jako ocena wiedzy sędziego, jego doświadczenia zawodowego i braku gotowości (dojrzałości) do orzekania w sądzie wyższego rzędu.

Rozważania w przedmiocie zagrożeń związanych z arbitralnym odwoływaniem sędziów z delegacji oraz możliwością uznania tej instytucji za mającej walor *quasi*-dyscyplinarny nie ma charakteru wyłącznie akademickiego. Wskazuje na to fakt zgłoszenia do uchwały SN dwudziestu sześciu zdań odrębnych (dwudziestu czterech do uchwały oraz dwóch do jej uzasadnienia). Zarzuty sformułowane w zdaniach odrębnych koncentrowały się wokół nienadania przez SN właściwego znaczenia ustrojowego pojęciu „miejsca służbowego sędziego”. W ocenie Stanisława Dąbrowskiego decyzja o delegacji sędziego jest w istocie decyzją o czasowym przeniesieniu sędziego i zmianie jego miejsca służbowego. Z tego względu ściśle wiąże się z możliwością sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej, a przez to z jądrem kompetencyjnym władzy sądowniczej. Z tej przyczyny powinna być powierzona do wykonywania organowi należącemu do tej władzy. Irena Gromska-Szuster wskazała, że miejsce służbowe sędziego nie określa miejsca wykonywania przez sędziego pracy, ale wyznacza zakres jego władzy. Każda zmiana miejsca służbowego sędziego jest ingerencją w jego właściwość, jurysdykcję, kompetencje, a przez to pozycję ustrojowoprawną. Wpływa także bezpośrednio na prawa procesowe stron i skutki powołania sędziego przez Prezydenta, który powołuje go do wykonywania władzy sądowniczej w konkretnym sądzie. Zdaniem Jacka Gudowskiego i Józefa Iwulskiego przyznanie tak daleko idących kompetencji przedstawicielom władzy wykonawczej zaburza relacje między władzami, przesuwa granice ich kognicji i narusza zasadę podziału władzy.

Na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zagadnienie to ponownie stanowiło przedmiot orzeczenia pełnego składu SN, który w uchwale z dnia 28 stycznia 2014 roku, wydanej w sprawie o sygnaturze akt: BSA I-4110-4/13<sup>1162</sup>, orzekł odmiennie, uznając, że w wydaniu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce

---

<sup>1162</sup> LEX 1430466.

służbowe Ministra Sprawiedliwości nie może zastąpić ani sekretarz stanu, ani podsekretarz stanu<sup>1163</sup>.

Sąd Najwyższy, odnosząc się do argumentów podnoszonych w zdaniach odrębnych do poprzedniej uchwały, dostrzegł szczególny charakter decyzji o przeniesieniu sędziego, która bezpośrednio wpływa na miejsce służbowe sędziego i kształtuje w ten sposób jego status. Prezydent, powołując sędziego do sprawowania urzędu, wyznacza jego miejsce służbowe. Ono determinuje zakres i sferę władzy sędziowskiej<sup>1164</sup>. Miejsce służbowe sędziego nie jest zagadnieniem o charakterze pracowniczym, związanym z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Nie należy do sfery porządkowej, nie jest także elementem nadzoru administracyjnego nad sądami<sup>1165</sup>. Fakt, że sędzia sprawuje władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe, lecz fundamentalną zasadą ustroju sądów<sup>1166</sup>. Miejsce służbowe sędziego może ulec zmianie jedynie w warunkach określonych w art. 180 Konstytucji, w ściśle określonych wypadkach i wyjątkowej, właściwej do tego procedurze. Instytucja delegacji oraz odwołania z delegacji stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady nieprzenoszalności sędziów i w taki sposób należy ją traktować.

Wszystko to oznacza, że każda zmiana miejsca służbowego sędziego wpływa na jego władzę sędziowską (jej przeniesienie, ograniczenie albo zawężenie), a skutki

---

<sup>1163</sup> W uchwale z dnia 5 kwietnia 2007 roku, sygn. I PZP 3/07, LEX 236117, SN stwierdził niedopuszczalność przenoszenia przez Ministra Sprawiedliwości na inne osoby (sekretarza i podsekretarza stanu) kompetencji do mianowania i zwalniania asesorów sądowych, uznając, że mianowanie i zwalnianie asesorów dotyczy wykonywania władzy sądowniczej sensu stricto. Sąd Najwyższy uznał, że wykracza ona poza kierowanie sprawami sądownictwa w ujęciu administrowania określonym działem administracji rządowej i nie może być przekazane innej osobie. Uchwała ta nawiązuje do ugruntowanego stanowiska zajmowanego przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym kompetencje organu administracji – przyznane mu mocą przepisu szczególnego – nienależące jednak do sfery administracji, nie mogą być przekazywane innej osobie. Zob. uchwała SN z dnia 10 października 1979 roku, sygn. III CZP 65/79, LEX 2424; uchwała SN (7) z dnia 22 grudnia 1980 roku, sygn. III CZP 39/80, LEX 2606; wyrok SN z dnia 19 marca 1982 roku, sygn. III CRN 35/82, LEX 8405; uchwała SN (7) z dnia 9 lutego 1974 roku, sygn. III CZP 64/73, LEX 1681; uchwała SN z dnia 27 listopada 2001 roku, sygn. III CZP 61/01, LEX 49472.

<sup>1164</sup> „Miejscem sprawowania funkcji orzeczniczych przez sędziego jest to, które wskazano w akcie powołania go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Doniosłość ustrojowa tej regulacji, określającej jedną z priorytetowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jest oczywista. Tak w odniesieniu do zakresu uprawnień sędziego, skoro w myśl zasady zakazu przenoszenia sędziów, wskazanej art. 180 ust 2 Konstytucji RP i urzeczywistnionej w art. 75 p.u.s.p., stanowi jedną z gwarancji ich niezawisłości, jak też wobec obywateli, którym zabezpiecza prawo rozstrzygnięcia ich spraw nie przez dowolnych sędziów, ale tylko przez ustawowo powołanych do orzekania we właściwym do rozpoznania tych spraw sądzie”. Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. III KK 419/09, LEX 843415.

<sup>1165</sup> Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, sygn. I KZP 28/01, LEX 49485; uchwała SN z dnia 26 września 2002 roku, sygn. I KZP 28/02, LEX 54951; wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.

<sup>1166</sup> Uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. III CZP 81/07, LEX 276905.



przenoszenia sędziego do innego sądu aktualizują się w sferze jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej. Tym razem pełny skład SN nie miał wątpliwości, że przyznanie MS tak daleko idących kompetencji w zakresie władzy sądowniczej nastąpiło na skutek braku głębszej refleksji jurydycznej, a argumenty to afirmujące, nawiązujące do rozwiązań prawnych obowiązujących w polskim ustawodawstwie międzywojennym są „mylące, a niejednokrotnie fałszywe, gdyż rozwiązania przedwojenne, o czym już była mowa, w znacznym stopniu hołdowały, obcym współcześnie, ideom antydemokratycznym i autorytarnym oraz celowo ignorowały – bardziej lub mniej jawnie – zasadę podziału władz”. Dla SN przyznanie MS kompetencji w zakresie przenoszenia sędziów jest wadliwe pod względem ustrojowym. Aktualnie obowiązująca ustawa zasadnicza nie przyznaje MS jakichkolwiek władczych uprawnień w stosunku do władzy sądowniczej.

Co istotne, w ocenie SN aktywność MS, polegająca na przenoszeniu sędziów bez ich zgody (dokonywania delegacji albo odwoływania z delegacji, bez zwrócenia się do sędziów personalnie o wskazanie nowego miejsca służbowego, bez uwzględnienia ich wniosków co do wyboru nowego miejsca służbowego, składanych przez sędziów z własnej inicjatywy), w czasie, w którym od wydawanych w sprawie decyzji nie było drogi odwoławczej, z wykorzystaniem sekretarzy stanu (działających na podstawie upoważnień Ministra), nakazuje uznać jego działania za stwarzające „zagrożenie dla standardów i wartości podlegających konstytucyjnej ochronie”, podejmowane „przy braku poszanowania konstytucyjnej niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Tezy uchwały SN pozostają przydatne do oceny pozostałych instytucji u.p.u.s.p., które przyznają MS niczym nieobwarowane uprawnienie do zmiany miejsca służbowego sędziego. Pozwalają także dostrzec w nich próby tworzenia pewnego stosunku zależności względem Ministra Sprawiedliwości.

## Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego

Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, stanowi, obok zawieszenia przez sąd dyscyplinarny w czynnościach służbowych<sup>1167</sup>, jedną z instytucji umożliwiających zawieszenie sędziego w możliwości sprawowania urzędu.

Zgodnie z art. 130 § 1 u.p.u.s.p. jeżeli sędziego zatrzymano z powodu schwytania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych, prezes sądu albo MS mogą zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny, nie dłużej jednak niż na miesiąc.

Instytucja ta nie stanowiła dotychczas przedmiotu szczegółowych rozważań doktryny prawa konstytucyjnego<sup>1168</sup>, ani rozbudowanego orzecznictwa sądowego. Praktyka jej stosowania wskazuje natomiast na jej wykorzystanie względem sędziów stosujących orzecznictwo TSUE oraz ETPC<sup>1169</sup>.

Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego w przypadku *in flagranti* w zasadzie nie budzi wątpliwości. Stanowi oczywistą reakcję organów nadzoru administracyjnego, uzasadnia ją zarówno interes wymiaru sprawiedliwości, jak i stron postępowania. Przesłanki stosowania przerwy określono jednak z wykorzystaniem pojęć niedookreślonych, tj. konieczność zapewnienia „powagi sądu” i ochrony „istotnych interesów służby”. Pojęcie „powagi sądu” interpretować należy jako konieczność zachowania wśród otoczenia autorytetu sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości, zaś „istotne interesy służbowe” stanowią sprawy

---

<sup>1167</sup> Art. 129 § 1 u. p.u.s.p. przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, także jeżeli wydano uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, w tym przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

<sup>1168</sup> Zob. M. Radajewski, *Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego*, PS 2020, z. 5; K. Świeczkowski, *Postępowania dyscyplinarne sędziów i prokuratorów, zawieszenie w czynnościach służbowych*, „Prokurator” 2005, nr 2-3.

<sup>1169</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości, znak: VII.510.92.2021.MW/ PKR, datowane na 3 października 2021 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do\\_MS\\_sedzia\\_Synakiewicz\\_Pilsnik\\_3.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_MS_sedzia_Synakiewicz_Pilsnik_3.10.2021.pdf). Także: M. Małecki, *Przesłanki zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego (art. 130 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych)*, *Ekspertyza*, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/11/ekspertyza130usp.pdf>

o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania sądu jako instytucji państwowej<sup>1170</sup>. Pozwalało to w praktyce zawęzić zakres stosowania zarządzenia przerwy do zdarzeń, mających charakter ekscesu, który niezależnie od swojego podłoża (służbowego albo prywatnego) sprawiał, że dane zdarzenie postrzegane było ujemnie w miejscu pracy i w środowisku<sup>1171</sup>. Dotychczas instytucja ta stosowana była w przypadkach, w których przemawiał za tym „rodzaj czynu dokonanego przez sędziego”<sup>1172</sup>. Zarządzanie przerwy wiązało się zwykle z pociąganiem sędziego do odpowiedzialności karnej. Dotyczyło sędziów, którym w następstwie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej został przedstawiony zarzut popełnienia przestępstwa, pozostający w bezpośrednim związku z wykonywaniem obowiązków służbowych<sup>1173</sup> oraz sędziów, co do których możliwość popełnienia takiego przestępstwa została uprawdopodobniona („istnieje domniemanie dokonania czynów”<sup>1174</sup>).

Zarządzenie natychmiastowej przerwy nie stanowi alternatywy względem postępowania dyscyplinarnego. Nie może być stosowane zatem w sytuacjach, w których fakt niewłaściwego wykonywania obowiązków służbowych ma charakter przewinień dyscyplinarnych, był znany przełożonym od dawna i w pełni uzasadniał prowadzenie postępowania dyscyplinarnego w normalnym trybie<sup>1175</sup>. *Ratio legis* tej instytucji wiązać należy z koniecznością podjęcia natychmiastowej reakcji w sytuacjach

---

<sup>1170</sup> M. Radajewski, *Zarządzenie natychmiastowej przerwy...*, s. 37.

<sup>1171</sup> Uchwała SN z dnia 7 lutego 2002 roku, sygn. SNO 1/01, LEX 470187.

<sup>1172</sup> Uchwała SN z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. SNO 26/08, LEX 1288834.

<sup>1173</sup> Postanowienie SN z dnia 18 września 2002 roku, sygn. SNO 25/02, LEX 471865.

<sup>1174</sup> Uchwała SN z dnia 11 stycznia 2007 roku, sygn. SNO 72/06, LEX 569066. Wystarczające pozostają informacje przekazane „Prezesowi Sądu Rejonowego przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej (...) o wszczęciu śledztwa w sprawie podrabiania dokumentów w postaci orzeczeń sądowych. Informacja Prokuratury wyraźnie wskazywała na asesora sądowego”, uchwała SN z dnia 11 stycznia 2007 roku, sygn. SNO 76/06, LEX 569075. „(...) w postępowaniu w sprawie o zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych sąd dyscyplinarny nie rozstrzyga o zasadności zarzutu sformułowanego we wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub we wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, lecz tylko o zasadności odsunięcia sędziego od wykonywania obowiązków służbowych w związku ze sformułowanymi zarzutami”, uchwała SN z dnia 9 kwietnia 2008 roku, sygn. SNO 31/08, LEX 1288856. „W postępowaniu o zawieszenie w czynnościach służbowych nie jest rzeczą sądu dyscyplinarnego ostateczna ocena dowodów obciążających sędziego, lecz jedynie ustalenie ich istnienia i stwierdzenie pewnego prawdopodobieństwa ich wiarygodności”. Uchwała SN z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. SNO 21/08, LEX 1288815.

<sup>1175</sup> Postanowienie SN z dnia 14 marca 2002 roku, sygn. SNO 2/02, LEX 568900.

wyjątkowych, które wymagają nagłej decyzji<sup>1176</sup>. Wszystko to uzasadnia przekonanie o dość precyzyjnym określeniu przesłanek zarządzenia przerwy<sup>1177</sup>.

Ze względu na doniosłość skutków prawnych zarządzenia przerwy dla osoby sędziego, nadzwyczajnego jej charakteru oraz szerokiego katalogu podmiotowego (możliwości jej stosowania wobec sędziów i prezesów sądów wszystkich rzędów), ustawodawca poddał zarządzenie przerwy następczej kontroli sądu dyscyplinarnego<sup>1178</sup>. Prezes sądu albo MS zobowiązani są zawiadomić sąd dyscyplinarny o wydaniu zarządzenia w terminie 3 dni (od dnia jego wydania)<sup>1179</sup>. Niezwłocznie, nie później niż przed upływem terminu, na który przerwa została zarządzona, sąd dyscyplinarny zobowiązany jest wydać uchwałę o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych albo o uchyleniu zarządzenia o przerwie<sup>1180</sup>.

Komentatorzy dodatkowo podkreślają dopuszczalność czasowego stosowania zawieszenia, wskazując, że z ustawy wprost wynika, iż obowiązuje ono „aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny”, ale „nie dłużej niż na miesiąc”<sup>1181</sup>. Zarządzenie przerwy wymaga wielkiej ostrożności i rozwagi, a przemawiać za jego zastosowaniem powinna duża szkodliwość czynu, stopień zawinienia albo względ na wyjątkowo negatywny odbiór społeczny zachowania sędziego<sup>1182</sup>. Pozostaje to w pełni uzasadnione charakterem tej instytucji, która z nagłych powodów, jeszcze przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, drastycznie ogranicza działalność sędziego<sup>1183</sup>.

---

<sup>1176</sup> Tamże.

<sup>1177</sup> Sąd Najwyższy rozbieżnie podchodzi do zagadnienia właściwości organu, który może zastosować w stosunku do sędziego zarządzenie natychmiastowej przerwy. W uchwale z dnia 23 września 2002 roku, sygn. SNO 32/02, LEX 568768, SN dostrzegł, że natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego Sądu Rejonowego bez podstawy prawnej zastosował prezes Sądu Okręgowego, który sprawuje jedynie nad Sądem Rejonowym nadzór administracyjny (zamiast prezesa Sądu Rejonowego, w którym sędzia ten wykonywał czynności służbowe, jako jego pracodawca). Uznał jednak, że uchybienie to nie pociągało za sobą skutków, które mogłyby mieć wpływ na treść zaskarżonego orzeczenia. W wyroku z dnia 7 lutego 2002 roku, sygn. SNO 1/01, LEX 470187 SN nie rozważał tej okoliczności i nie odniósł się do niej w uzasadnieniu wyroku.

<sup>1178</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 130...*, s. 585.

<sup>1179</sup> Art. 130 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1180</sup> Art. 130 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1181</sup> Art. 130 § 1 u.p.u.s.p. M. Radajewski, *Zarządzenie natychmiastowej przerwy...*, s. 43.

<sup>1182</sup> J. Gudowski, T. Ereciński, J. Iwulski, *Komentarz do art. 129 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009, s. 580. Uchwała SN z dnia 27 lipca 2006 roku, sygn. SNO 33/06, LEX 471764. Uchwała SN z dnia 30 czerwca 2005 roku, sygn. SNO 35/05, LEX 471924.

<sup>1183</sup> Uchwała SN z dnia 8 maja 2002 roku, sygn. SNO 10/02, LEX 470188.

Takiej oceny zarządzenia natychmiastowej przerwy nie podzielił TK, orzekając w cytowanym już wyroku z dnia 15 stycznia 2009 roku, w sprawie o sygnaturze K 45/07, o jego zgodności z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji. Trybunał nie uwzględnił argumentów KRS o konieczności uznania dysponowania przez MS tego rodzaju kompetencją za nadużycie konstytucyjnej zasady podziału władzy oraz niezależności sądów, która nie znajduje uzasadnienia w (jedynie) ustawowym obowiązku Ministra sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów<sup>1184</sup>.

Wspominana, nowa praktyka stosowania art. 130 u.p.u.s.p., słusznie będąca przedmiotem uwagi trybunałów europejskich<sup>1185</sup>, nakazuje krytyczne przeanalizowanie argumentacji TK oraz rozważenia jej aktualności (wobec nieakceptowanej zmiany sposobu stosowania tej instytucji).

W ocenie TK brak było podstaw do uznania tej „szczególnej i wyjątkowej instytucji” za wyraz „uzbrojenia władzy wykonawczej” w stosunku do niezależnej władzy sądowniczej przede wszystkim z powodu jej historycznego znaczenia. Kwestionowana regulacja obowiązywania w systemie prawa od 1928 roku<sup>1186</sup>, a kolejne akty prawne utrzymywały to rozwiązanie. Dodatkowo Trybunał uwzględnił wyjątkowość i szczególny jej charakter. Uprawnia ona MS do odsunięcia od wykonywania czynności służbowych sędziego w czasie pełnienia przez niego urzędu. Nie uprawnia ona Ministra do pozbawienia sędziego urzędu, a przez to nie prowadzi do naruszenia gwarancji, wynikających z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Trybunału art. 180 ust. 2 Konstytucji ustanawia gwarancje nieusuwalności sędziego, wymagając, by wszelkie rozstrzygnięcia w przedmiocie statusu sędziego były podejmowane w sposób niezagrażający niezawisłości

---

<sup>1184</sup> Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, prowadzonym pod sygnaturą akt: K 45/07, przytoczone w uzasadnieniu wyroku Trybunału wydanego w tej sprawie.

<sup>1185</sup> Publikacja HFPC „Pięć nowych skarg polskich sędziów w Strasburgu”, <https://www.hfhr.pl/piec-nowych-skarg-polskich-sedziow-w-strasburgu/> Zob. M. Małecki, *Przesłanki...*

<sup>1186</sup> Zgodnie z art. 183 § 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 roku, nr 12, poz. 93), jeżeli sędziego aresztowano z powodu schwywania na gorącym uczynku, albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu sędziego powoda sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego usunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych, władza nadzorcza może zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do postanowienia sądu dyscyplinarnego. O zarządzeniu tem należy jednocześnie zawiadomić sąd dyscyplinarny pierwszej instancji, który powinien niezwłocznie wydać uchwałę w przedmiocie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych.

sędziowskiej. Znajduje on zastosowanie do oceny przepisów dotyczących faktycznej możliwości sprawowania przez sędziego urzędu. Zdaniem Trybunału art. 130 u.p.u.s.p. spełnia tak określone wymagania. Poddaje decyzje prezesa sądu (Ministra Sprawiedliwości) obowiązkowej i szybkiej, choć następczej, kontroli sądu dyscyplinarnego. Dodatkowo od orzeczenia sądu dyscyplinarnego wydanego w toku tej kontroli przysługuje środek odwoławczy (zażalenie)<sup>1187</sup>. Ustawodawca zapewnił sprawność procedury kontroli tego rozstrzygnięcia, zobowiązując prezesa sądu (Ministra Sprawiedliwości) do zawiadomienia sądu dyscyplinarnego w terminie 3 dni od dnia wydania zarządzenia, a następnie obligując sąd dyscyplinarny do niezwłocznego wydania uchwały o zawieszeniu sędziego albo o uchyleniu zarządzenia.

Trybunał w sposób wyjątkowo lakoniczny odniósł się do przesłanek stosowania natychmiastowej przerwy i dopuszczalności powierzenia takiej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości. Wskazał, że zastosowanie tej „awaryjnej” procedury uwarunkowane jest spełnieniem jednej z dwóch przesłanek. Pierwsza stanowi bezpośrednią realizację art. 181 Konstytucji, który umożliwia zatrzymanie, a nawet aresztowanie sędziego, jeżeli został on ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, a jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Trybunał w „szybkiej decyzji prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości” upatrywał możliwości „tymczasowego uporządkowania sprawy”. W odniesieniu do drugiej przesłanki wskazał jedynie, że „kładzie nacisk na przesłanki pozamerytoryczne, niezwiązane z konkretnymi postępowaniami, jakie dany sędzia prowadzi, jednakże o takim kalibrze jakościowym, który przekreślałby realne prawo stron do sądu”.

Równie lapidarnie Trybunał uzasadnił zgodność z Konstytucją powierzenia tej kompetencji MS. Wskazał jedynie, że jest ona „skorelowana z charakterem jego zwierzchniego nadzoru nad funkcjonowaniem sądownictwa”. Tylko MS może zarządzić przerwę w wykonywaniu czynności przez prezesa sądu. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, w których działanie prezesa sądu będzie utrudnione albo nawet niemożliwe (na skutek braku jego powołania albo nieukończenia procedury w tym przedmiocie). Argument ten ma jednak charakter blankietowy i zdaje się mieć zastosowanie

---

<sup>1187</sup> Art. 131 § 4 p.u.s.p.

do wszelkiego rodzaju sytuacji, w której jakaś funkcja czy stanowisko pozostaje nieobsadzone.

W ocenie Trybunału wykonywanie tej kompetencji przez MS nie stanowi naruszenia zasady odrębności władzy sądowniczej i nie umożliwia ingerencji w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Co więcej spełnia ono minimalne gwarancje nieusuwalności sędziów, wynikające z ustawy zasadniczej. Odsunięcie sędziego „od wykonywania funkcji orzeczniczych nie wpływa na merytoryczne rozstrzygnięcie spraw przez niego prowadzonych”. Ma jedynie wpływ na szybkość i sprawność ich rozpoznania. Trybunał dążył do zakotwiczenia uzasadnienia przyznania tej kompetencji organowi spoza władzy sądowniczej w prawie do sądu. Zdaniem Trybunału regulacja ta wzmacnia zaufanie do sądów, które mogłyby ulec osłabieniu w sytuacji orzekania przez sędziów, działających z naruszeniem powagi sądu albo istotnych interesów służby.

Konsekwencje przyznania MS kompetencji pozbawienia sędziego możliwości sprawowania urzędu uwidocznilo przyjęcie przez parlament ustawy kagańcowej. Istotnie rozszerzyła ona i tak otwarty katalog przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wpłynęła tym samym na dopuszczalność zarządzenia przerwy. Zachowania sędziów, spełniające znamiona nowo ustanowionych przewinień dyscyplinarnych, z pewnością dają się bowiem zakwalifikować jako „czyn dokonany przez sędziego”, wpływający na powagę sądu albo „istotne interesy służby”. Każe to ponownie przeanalizować argumenty KRS, która zgłaszając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w możliwości zarządzenia przerwy dostrzegła ingerencję przedstawiciela władzy wykonawczej w jądro kompetencyjne władzy sądowniczej.

Przede wszystkim za nieprzekonywujące uznać należy przyznanie tej kompetencji MS. Nie ma ona żadnego związku z działalnością administracyjną sądów, podlegającą nadzorowi Ministra. Zasadnie KRS wskazała, że zarządzenia przerwy nie można uznać za decyzję o charakterze technicznym. Nie polega bowiem na wydaniu związanej decyzji w oparciu o ściśle określone kryteria, które nie tworzą pola do oceny czy interpretacji. Nie jest ona poprzedzona właściwym rozstrzygnięciem sądu dyscyplinarnego czy organów postępowania przygotowawczego. Przesłanki zarządzenia przerwy to klauzule generalne. Oznacza to, że zakwalifikowanie danego zachowania

jako naruszającego powagę sądu albo wpływającego na istotne interesy służby zostaje pozostawione podmiotowi stosującemu tę instytucję, a przez to uwarunkowane jego poglądami, ocenami i aspiracjami. Dodatkowo kontrola jej stosowania obliuguje podmiot weryfikujący tę decyzję do dokonania własnej wykładni przesłanek jej stosowania.

Zarządzenie przerwy jest bezpośrednio związane ze sprawowaniem urzędu przez sędziego oraz procesem wymierzania sprawiedliwości. Nie tylko wpływa na konkretne orzeczenie sędziego, co całkowicie wyłącza sędziego z procesu orzekania, blokując przy tym możliwość wydania rozstrzygnięcia. Sędzia, wobec którego zarządzono przerwę, nie sprawuje swojego urzędu i nie orzeka<sup>1188</sup>. Stwarza to ryzyko nadużyć i nakazuje ocenę charakteru tej instytucji jako arbitralnej. Jak trafnie wskazał Marszałek Sejmu, uczestnik wspomnianego postępowania przed TK, takie rozwiązanie wprowadza podporządkowanie sędziego organowi władzy wykonawczej i umożliwia MS zwiększanie zakresu ingerencji w sferę władzy sądowniczej.

Dla KRS argumentem rozstrzygającym niedopuszczalność obowiązywania tej instytucji w takim kształcie była jej sprzeczność z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Zarządzenia przerwy zwyczajnie nie poprzedza orzeczenie sądu, wyrażającego na to zgodę. Artykuł 180 ust. 2 ustawy formułuje delegację ustawową, polecając określenie w ustawie zwykłej przesłanki złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia w urzędowaniu albo przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko, wbrew woli sędziego. Jednoznacznie rozstrzyga jednak (nie formułując w tym zakresie delegacji ustawowej), że nastąpić to może wyłącznie na podstawie orzeczenia sądu. Oznacza to, że Konstytucja nie umożliwia ustawodawcy zwykłemu wprowadzenia wyjątku od tej zasady<sup>1189</sup>. Norma art. 180 ust. 2 Konstytucji jest zupełna, nie wymaga doprecyzowania i możliwe jest bezpośrednie jej stosowanie w aktualnym kształcie. Przyznanie władczego uprawnienia w tym zakresie MS, ale także prezesowi sądu, którzy nie są

---

<sup>1188</sup> M. Radajewski, *Zarządzenie natychmiastowej przerwy...*, s. 38-40.

<sup>1189</sup> Tamże, s. 35.



„sądem” budzi zasadnicze wątpliwości<sup>1190</sup>. Zarządzenie przerwy nie różni się rodzajowo od zawieszenia sędziego w urzędowaniu. Nawet, jeżeli w swoim założeniu nie pełni ono funkcji represyjnej, pozostaje instytucją tożsamą w skutkach względem zawieszenia sędziego<sup>1191</sup>. Tym samym spełniać musi wszystkie wymogi, określone w ustawie zasadniczej oraz prawie europejskim dla tego rodzaju instytucji. Ich niezachowanie, ale też powierzenie kompetencji w tym przedmiocie MS stanowi „niedopuszczalną modyfikację procesu uchylania immunitetu”, jak słusznie oceniła to KRS we wniosku do TK.

### **Zgoda Ministra Sprawiedliwości na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziego**

Opisane zagadnienia, przede wszystkim delegacja (odwołanie z delegacji), ale także zarządzenie przerwy, wskazują na fakt przyznania MS kompetencji, które mają charakter samoistny. Nie są związane z działalnością administracyjną sądów i nie dają się powiązać ze sprawowaniem przez Ministra zewnętrznego nadzoru administracyjnego. Istotnie ingerują jednak w rzeczywistą możliwość sprawowania przez sędziów urzędu. Wskazują także na istnienie pewnej relacji zależności między sędziami a MS (a przynajmniej możliwości wytworzenia się takiej relacji). W aktualnym stanie prawnym przepisów u.p.u.s.p., określających kompetencje nadzorcze i prawodawcze MS względem sądownictwa powszechnego, jest kilkaset. Część z tych uprawnień ma charakter wyłącznie techniczny, a powierzenie ich Ministrowi Sprawiedliwości jest bezcelowe. Kwestie te powinny być bowiem rozstrzygane blisko sędziów, przez prezesów sądu, z wykorzystaniem już istniejącej drogi służbowej. Część dotyczy zagadnień tak istotnych z punktu widzenia statusu sędziów, że powierzenie ich

---

<sup>1190</sup> „Do podstawowych zadań związanych z wykonywaniem funkcji prezesa sądu należy przede wszystkim kierowanie sądem i reprezentowanie go na zewnątrz. Chodzi tu m.in. o kierowanie działalnością administracyjną sądu, wykonywanie zadań zwierzchnika służbowego pozostałych sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, jak również powierzanie sędziom i referendarzom sądowym pełnienia określonych prawem funkcji. Prezes sądu jest jednocześnie przewodniczącym kolegium sądu okręgowego lub apelacyjnego. Status prawny prezesa sądu nie ogranicza się przy tym wyłącznie do funkcji o charakterze administracji sądowej. Wiąże się również z wykonywaniem zadań jurysdykcyjnych przewidzianych dla tego podmiotu m.in. w przepisach odrębnych. Przykładem tego rodzaju zadania jest właśnie kompetencja w zakresie rozstrzygania o wyznaczeniu obrońcy z urzędu niezamożnemu oskarżonemu. Choć prezes sądu ma szczególnie status z uwagi na powierzone mu zadania administracyjne i orzecznicze, to z oczywistych względów nie może być utożsamiany z sądem w rozumieniu konstytucyjnym”. Wyrok TK z dnia 8 października 2013 roku, sygn. K 30/11, LEX 1380782.

<sup>1191</sup> M. Radajewski, *Zarządzenie natychmiastowej przerwy...*, s. 32-33 i 35.

przedstawicielowi władzy wykonawczej musi zostać zakwalifikowane jako ingerencja w funkcjonowanie i organizację wymiaru sprawiedliwości. Ustawa przyznaje także MS kompetencje o charakterze organizacyjnym, które na skutek błędnej praktyki ich stosowania, zmieniają swój charakter prawny i z uprawnienia o charakterze technicznym, stają się instytucją władczą.

Przykładem ostatniej z tych kategorii, wskazujących na dążenie władzy wykonawczej do rozszerzania swojego wpływu na władzę sądowniczą przy wykorzystaniu instrumentów, zbliżonych rodzajowo do środków nadzoru administracyjnego, było niewyrażanie przez MS zgody na dalsze zajmowanie stanowisk przez sędziów, którzy ze względu na swój wiek przechodzili w stan spoczynku, w przypadku niezłożenia przez nich oświadczenia o woli dalszego zajmowania stanowiska<sup>1192</sup>.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 69 § 1 u.p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 maja 2018 roku, sędzia przechodził w stan spoczynku z dniem ukończenia 60 roku życia (w przypadku kobiety) albo 65 roku życia (w przypadku mężczyzny). Regulacja ta umożliwiała sędziom dalsze zajmowanie stanowiska. Wymagała jednak złożenia przez nich oświadczenia MS o woli dalszego zajmowania stanowiska oraz przedstawienia zaświadczenia stwierdzającego zdolność sędziego do pełnienia obowiązków sędziego (ze względu na stan zdrowia, wydawanego na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie). Sędzia zobowiązany był złożyć tego rodzaju oświadczenie woli oraz zaświadczenie w terminie nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem określonego ustawą wieku. Minister mógł wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów<sup>1193</sup>. Regulacja przewidywała pozostawanie sędziego na stanowisku aż do czasu zakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska

---

<sup>1192</sup> Art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 38). Aktualnie adresatem oświadczeń sędziów składanych w tym przedmiocie pozostaje Krajowa Rada Sądownictwa (art. 69 § 1 u.p.u.s.p.).

<sup>1193</sup> Art. 69 § 1b u.p.u.s.p. w brzmieniu dodanym przez art. 1 pkt 26 lit. b ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku...

po ukończeniu przez niego wieku<sup>1194</sup>. W razie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody sędziego mógł zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia<sup>1195</sup>.

Na podstawie przywołanych przepisów MS „odmawiał wyrażenia zgody” na dalsze sprawowanie urzędu przez sędziów. Podejmował te „decyzje” bez uzasadnienia prawnego i faktycznego, tj. mimo spełnienia przez sędziów wszystkich wymogów proceduralnych oraz mimo nieprzyznania MS kompetencji decydowania o możliwości dalszego sprawowania urzędu przez sędziego, po ukończeniu wskazanego w ustawie wieku. „Decyzje” MS były kwestionowane zarówno przed sądami administracyjnymi, jak i sądami powszechnymi, które, co ciekawe, zasadniczą swoją uwagę poświęcały rozważaniom w przedmiocie dopuszczalności kwestionowania wydawanych przez MS „decyzji”.

Do istoty sprawy odniósł się dopiero NSA w postanowieniu z dnia 15 października 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II GSK 92/19, w którym uchylił postanowienie WSA w Warszawie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania<sup>1196</sup>. W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wskazał, że punktem wyjścia do oceny skuteczności oświadczeń sędziów o woli dalszego zajmowania stanowiska uczynić należy prawo sędziego do wykonywania władzy sędziowskiej. Tym samym ocenę kompetencji MS, będącego adresatem oświadczeń sędziów, oprócz należy o rozważania dotyczące zasady prawa do sądu, ustrojową regulację statusu sędziego, a także zakres sądowej kontroli administracji publicznej. Musi ona uwzględniać aktualne i przyszłe skutki „decyzji” zarówno dla jej adresata, tj. konkretnego sędziego sprawującego urząd sędziowski oraz dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej, zasady pewności prawa i w konsekwencji pewności orzeczeń sądowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrując przekazaną sprawę ponownie, będąc już związany wykładnią prawa dokonaną przez NSA, uznał „decyzję

---

<sup>1194</sup> Tamże.

<sup>1195</sup> Art. 69 § 3 u.p.u.s.p. w brzmieniu dodanym przez art. 1 pkt 26 lit. b ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku... Sędzia mógł również przejść w stan spoczynku za trzymiesięcznym uprzedzeniem, składając odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości. Okres uprzedzenia ulega wydłużeniu o przysługujący sędziemu urlop wypoczynkowy niewykorzystany do końca okresu uprzedzenia. Na wniosek sędziego Minister Sprawiedliwości może udzielić zgody na przejście w stan spoczynku przed upływem okresu uprzedzenia.

<sup>1196</sup> LEX 2748423.

Ministra Sprawiedliwości o niewyrażeniu zgody na dalsze sprawowanie urzędu za nieważną i pozbawioną podstawy prawnej<sup>1197</sup>. W uzasadnieniu wskazał, że sądy administracyjne pozostają uprawnione do orzekania w przedmiocie tego rodzaju „decyzji” MS. W jego ocenie sprawa ta nie wynikała z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi<sup>1198</sup>, ani z realizacji kompetencji uprawnionego organu, podejmowanego „w zakresie prawa ustrojowego”, co wyłączałoby kognicję sądu administracyjnego. Sąd nie miał wątpliwości, że „decyzję” Ministra zakwalifikować należy jako będącą wynikiem władczego ukształtowania sytuacji prawnej sędziego, a brak jest podstawy do decydowania przez MS o możliwości sprawowania urzędu przez sędziego. Zagadnienie pozycji ustrojowoprawnej sędziego w całości uregulowane zostało w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Wskazuje on na brak podporządkowania organizacyjnego sędziego wobec MS oraz podległość sędziego jedynie Konstytucji i ustawom. Uprawnienie sędziego złożenia oświadczenia woli dalszego sprawowania urzędu wynikało bezpośrednio z ustawy. Z tego względu brak jest jakiegokolwiek konieczności (i możliwości) potwierdzania istnienia tego uprawnienia w postaci decyzji administracyjnej. Tym bardziej brak było podstaw do zakwestionowania ustawowego uprawnienia sędziego przez odmowę wyrażenia zgody sędziemu na dalsze zajmowanie stanowiska. Co kluczowe WSA w Warszawie, „rozważając dopuszczalność skargi, uwzględnił także przywołane przez NSA przepisy Konstytucji RP dotyczące szeroko rozumianego statusu sędziego oraz ustroju sądowego w RP, w tym art. 178, art. 179, art. 180, art. 181, art. 182, art. 183 i 184 Konstytucji RP”. Uznał następnie, że w przedmiotowej sprawie działania Ministra Sprawiedliwości były bezprawne i doprowadziły do naruszenia praw sędziego. Wskazał także, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy Minister Sprawiedliwości nie będzie uprawniony do wydawania merytorycznej decyzji w przedmiocie udzielenia zgody (lub odmowy zgody) na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego.

---

<sup>1197</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 roku, sygn. VI SA/Wa 2554/19, LEX 3009405.

<sup>1198</sup> Art. 5 pkt 2 p.p.s.a. Za tego rodzaju sprawy (tj. wynikające z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi) oceniono rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania z delegacji do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie (wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, sygn. I OSK 320/13, LEX 1391544), rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie zniesienia klauzuli „zastrzeżone” na oświadczeniu majątkowym sędziego (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 222/19, LEX 2731725).

Dla porządku zauważyć należy, że to samo zagadnienie stanowiło przedmiot uwagi Sądu Najwyższego, który wydał w tym przedmiocie odmienne rozstrzygnięcie. Odrzucił bowiem przekazane mu odwołania sędziów złożone w tym samym przedmiocie, uznając niedopuszczalność kwestionowania „decyzji” Ministra Sprawiedliwości na drodze sądowej. Niezależnie od powyższego, wydane przez siebie postanowienie uzasadnił w sposób tożsamy, co Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 18 lipca 2019 roku, wydanym w sprawie o sygn. I No 11/18, SN wskazał, że Minister Sprawiedliwości pełni funkcję jedynie adresata oświadczenia sędziego. Nie ma zatem kompetencji wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego<sup>1199</sup>. Wynika to z zasady ochrony praw słusznie nabytych sędziego, ale także zasady nieusuwalności sędziów, która nakazuje pozostawienie sędziom swobody decydowania o przejściu w stan spoczynku<sup>1200</sup>. Zauważyć należy, że odrzucenie skarg sędziów przez Sąd Najwyższy doprowadziło do zmiany stanowiska sądów administracyjnych w tym przedmiocie, które uznały się za właściwe do rozstrzygania tego rodzaju sporów. W demokratycznym państwie prawnym jednostce (także sędziemu), będącego adresatem władczej decyzji administracyjnej, mającej wpływ na jego sytuację prawną, musi służyć droga sądowa, albo prowadząca do sądu powszechnego, albo administracyjnego<sup>1201</sup>.

### **Oświadczenia majątkowe sędziów**

Ciekawym przykładem rozszerzania zakresu kognicji MS w sferze działalności sądów administracyjnych, jest zagadnienie ujawnienia oświadczeń majątkowych sędziów, składanych rokrocznie właściwemu terytorialnie prezesowi sądu apelacyjnego<sup>1202</sup>. Oświadczenia te pozostają co do zasady jawne<sup>1203</sup>. Ustawa wprowadza jednak prawo sędziego złożenia wniosku o objęcie informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności

---

<sup>1199</sup> LEX 2714762.

<sup>1200</sup> Postanowienie SN z dnia 27 lutego 2019 roku, sygn. I NO 18/18, LEX 2626315.

<sup>1201</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 roku, sygn. VI SA/Wa 2554/19, LEX 3009405.

<sup>1202</sup> Art. 87 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1203</sup> Art. 87 § 6 u.p.u.s.p. Jawność nie dotyczy informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości.

„zastrzeżone”. Przesłanką skorzystania z takiego prawa przez sędziego jest obawa, że ujawnienie tych informacji mogłoby spowodować zagrożenie dla składających oświadczenie lub osób dla niego najbliższych<sup>1204</sup>. Jednocześnie ustawa wprowadza nieobwarowaną żadnymi merytorycznymi przesłankami arbitralną kompetencję MS („jest uprawniony”) zniesienia klauzuli w stosunku do oświadczeń złożonych przez sędziów<sup>1205</sup>. Podjęcie takiej aktywności przez Ministra jest wiążące i wyłącza stosowanie wspomnianej klauzuli.

Podjęcie przez MS „decyzji” o zniesieniu klauzuli nie przybiera żadnej formy prawnej, tj. decyzji, postanowienia czy zarządzenia. Nie wymaga także uzasadnienia, ani uzyskania opinii innego organu (prezesa sądu apelacyjnego, kolegium sądu, służb państwa). Nie jest powiązane z uzyskaniem przez Ministra informacji o uchyleniu istniejącego niebezpieczeństwa albo ustalenia przez właściwe służby pozornego jego charakteru. Sądy administracyjne odmawiają w konsekwencji dokonywania kontroli ich legalności. W postanowieniu z dnia 13 lutego 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: IV SA/Wa 221/19, WSA w Warszawie wskazał, że zaskarżone przez sędziego rozstrzygnięcie o tajności zostało wydane w ramach procedury składania oświadczeń majątkowych, uregulowanej odrębnie w przepisach u.p.u.s.p. Procedura ta jest ściśle związana z „organizacją sądów powszechnych, podległością służbową oraz ustrojową pozycją sędziów, którzy w tym zakresie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani prezesowi sądu”, a w konsekwencji nie podlega kontroli sądownictwa administracyjnego<sup>1206</sup>. Ujawnienie albo brak zgody na utajnienie danych wskazanych w oświadczeniu majątkowym stanowi, w ocenie WSA, „prerogatywę” uprawnionego podmiotu, „podejmowaną w zakresie prawa konstytucyjnego i ustrojowego”, nie zaś w sferze administracji publicznej. Tym samym to rozstrzygnięcie jest ostateczne od dnia jego wydania i wiąże wszystkie podmioty, tj. sędziego, którego oświadczenie dotyczy oraz prezesa sądu apelacyjnego, którego obciąża obowiązek jego udostępnienia<sup>1207</sup>. Kontrola legalności decyzji MS byłaby

---

<sup>1204</sup> Art. 87 § 6 u.p.u.s.p.

<sup>1205</sup> Art. 87 § 6 u.p.u.s.p.

<sup>1206</sup> LEX 3032090.

<sup>1207</sup> Także: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 748/19, LEX 2944654; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2018 roku, sygn. IV SA/Gl 788/18, LEX 2551357.

możliwa dopiero po wprowadzeniu odpowiedniej regulacji, przewidującej kognicję sądów administracyjnych w tym zakresie. Nie zawiera jej tymczasem ani u.p.u.s.p., ani ustawa o ochronie informacji niejawnych. Efekt stosowania „prerogatywy” Ministra sądy administracyjne kwalifikują jako „akt kierownictwa wewnętrznego” oraz jako „dotyczące spraw organizacyjnych, a nadto skierowane do podmiotów podporządkowanych służbowo Ministrowi”<sup>1208</sup>. Także NSA nie dostrzega w uprawnieniu MS „władczego kształtowania” sytuacji prawnej podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie Ministrowi<sup>1209</sup>.

Wbrew przekonaniu sądów administracyjnych, „prerogatywa” MS nie stanowi elementu nadzoru nad czynnościami organizacyjnymi i administracyjnymi sądów. Nie wiąże się z zapewnianiem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu albo właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu. Uchylenie zastrzeżenia tajności oświadczenia majątkowego sędziego nie pozostaje związane ani podmiotowo, ani przedmiotowo z działalnością administracyjną sądów. Przyznać należy rację Krzysztofowi Kozłowskiemu, który uznaje tę „prerogatywę” za ingerencję w indywidualną sytuację prawną sędziego. Dodatkowo, z powodu przesłanek utajnienia oświadczenia majątkowego sędziego, kompetencja Ministra ma wpływ na bezpieczeństwo osobiste sędziego oraz bezpieczeństwo jego najbliższych, a także prawo sędziego do prywatności<sup>1210</sup>. W dalszej kolejności wiąże się z możliwością nieskrępowanego wykonywania przez sędziego obowiązków orzeczniczych oraz warunków jego orzekania, tj. poczucia niezawisłości własnej. Uprawnienie MS pozwala na niczym nieuzasadnione władcze określenie elementu sytuacji prawnej sędziego oraz przyznaje przedstawicielowi władzy wykonawczej uprawnienie do wyłączenia skuteczności działania podjętego przez sędziego w sprawie jego dotyczącej.

---

<sup>1208</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 222/19, LEX 2731725.

<sup>1209</sup> Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2019 roku, sygn. I OSK 328/19, LEX 2771110.

<sup>1210</sup> K. Kozłowski, *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, PS 2019, z. 1, s. 19.

## Rozdział 5 Odpowiedzialność dyscyplina sędziów

### Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej

W systemie prawa funkcjonują odmienne reżimy odpowiedzialności dyscyplinarnej, ustanowione dla poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Ich wyodrębnienie wynika ze różnicowania standardów etycznych stawianych poszczególnym grupom społecznym i zawodowym, ze specyfiki powierzonych im zadań publicznych, ale także rozbieżnych warunków działania<sup>1211</sup>. W doktrynie prawa tradycyjnie już za Markiem Zubikiem i Marcinem Wiąckiem, wskazuje się na cztery społecznie uzasadnione cele, na których realizację nakierowana jest odpowiedzialność dyscyplinarna<sup>1212</sup>. Są one wspólne dla wszystkich grup, które ukształtowały taki reżim i precyzują *ratio legis* jego ustanowienia.

Odpowiedzialność dyscyplinarna służy zapewnieniu przestrzegania określonych reguł postępowania i zachowania<sup>1213</sup>. W poszczególnych grupach zasady te mogą dotyczyć różnych płaszczyzn funkcjonowania jej członków. Mogą ograniczać się wyłącznie do sfery zawodowej albo obejmować inne obszary aktywności, w tym elementy życia społecznego czy publicznego. Ustanowienie odpowiedzialności dyscyplinarnej rozszerza odpowiedzialność członków grupy za naruszenie szczególnych reguł zachowania, które poza grupą nie wiążą się z prawnymi konsekwencjami i nie są stypizowane w żaden sposób. W tym sensie odpowiedzialność dyscyplinarna poszerza zakres przedmiotowy odpowiedzialności członków grupy na zachowania, które w prawie pozytywnym nie stanowią czynów karalnych i za które nie odpowiadają osoby spoza grupy<sup>1214</sup>. W dalszej kolejności odpowiedzialność dyscyplinarna służy eliminacji osób, które nie spełniają cech osobowościowych uznanych prawnie

---

<sup>1211</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 72-73.

<sup>1212</sup> M. Zubik, M. Wiącek, „O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego” – polemika, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 70-73. Szerzej: P. Czarniecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 123-128; A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004, z. 9.

<sup>1213</sup> Zob. A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, PS 2001, z. 9, s. 43-44.

<sup>1214</sup> Także: T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 27.



za niezbędne do wykonywania istotnych działań publicznych powierzonych tej grupie, ze względu na ich szczególną wagę społeczną. Tym samym odpowiedzialność dyscyplinarna umożliwia pozbawienie prawa członkostwa w grupie tych osób, które nie podzielają jej wartości, zasad, którymi się kieruje oraz reguł, według których działa<sup>1215</sup>. Wyłączenie tych osób odbywa się w trybie ustalonym przez grupę. Umożliwia w ten sposób wewnętrzną kontrolę spełniania przez członków właściwych kryteriów oraz ochronę grupy przed pojawieniem się w niej osób nieodpowiednich i niepożądanych (w ocenie grupy). Ujednocila to grupę pod względem podmiotowym. Kolejnym celem ustanowienia odpowiedzialności dyscyplinarnej jest ochrona prestiżu grupy oraz sposobu, w jaki jest odbierana na zewnątrz<sup>1216</sup>. Tworzy przekonanie o ustaleniu przez grupę szczególnych zasad, przestrzeganiu ich i samodzielnym wyciąganiu konsekwencji wobec swoich członków za ich nierespektowanie. Odpowiedzialność dyscyplinarna służy ponadto realizacji interesów korporacyjnych, polegających na zapewnieniu jakości i fachowości wykonywania przez daną grupę zawodu. Buduje tożsamości członków grupy oraz dodatkowo ją spaja. Co najistotniejsze ustanowienie własnego reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej buduje niezależność jurysdykcyjną korporacji. Wyznacza zasady i tryb postępowania w stosunku do członków grupy, które są niezależne od postępowań ustanowionych przez prawo pozytywne<sup>1217</sup>. W tym celu powołuje odrębne organy, działające w ramach tej grupy, złożone z jej członków i powierza im wymierzanie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Organy te działają autonomicznie względem organów władzy publicznej. Konsekwencją przyznania samodzielności jurysdykcyjnej grupie jest niemożność prowadzenia postępowań dotyczących naruszenia zasad grupy poza ustaloną przez nią strukturą organów dyscyplinarnych. W swoim orzecznictwie TK dostrzegł kolejny cel ustanowienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wskazał, że oprócz zapewnienia członkom samorządu zawodowego swobody wykonywania zawodu, odpowiedzialność

---

<sup>1215</sup> W. Koziulewicz, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)* [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), Lublin 2005, s. 455-456.

<sup>1216</sup> Nakierowane na obronę honoru i dobra zawodu. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. K 22/00, LEX 46860.

<sup>1217</sup> M. Zubik, M. Wiącek, „*O spornych zagadnieniach...*”, s. 70-73.

dyscyplinarna może stanowić instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi<sup>1218</sup>.

Wszystkie opisane wyżej cele odpowiedzialności dyscyplinarnej niewątpliwie odnoszą się także do grupy zawodowej sędziów. W ich przypadku jednak ustanowienie reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowi instytucję istotnie donioślejszą prawnie. Jej znaczenia prawnego nie można ograniczać do troski o prestiż grupy czy elementu budowy wspólnej tożsamości. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów stanowi element ich ustrojowego statusu oraz (obok etyki sędziowskiej<sup>1219</sup> i immunitetu sędziowskiego<sup>1220</sup>) jedną z najważniejszych konstytucyjnych gwarancji niezawisłości<sup>1221</sup>. Jest ściśle powiązana z zasadą odrębności władzy sądowniczej oraz niezależności sądów.

Odpowiedzialność dyscyplinarna ma fundamentalne znaczenie dla możliwości sprawowania przez sędziego urzędu w zgodzie z Konstytucją<sup>1222</sup>. Naturalnie wyznacza ramy aktywności sędziów i określa granice ich działalności. „Istotą sprawowania urzędu sędziego jest wydawanie rozstrzygnięć, które powinny być podejmowane w warunkach niezawisłości, w sposób bezstronny, na postawie obowiązujących ustaw oraz głosu sumienia sędziego, a także jego swobody w zakresie oceny faktów i dowodów”<sup>1223</sup>. Gwarantem tego jest odpowiedzialność dyscyplinarna. Chroni prawo sędziego do błędu, który powinien być korygowany w toku postępowania odwoławczego. Zapewnia,

---

<sup>1218</sup> Rolę tę pełnią sądy, którym powierzono kontrolę orzeczeń wydanych w sprawach dyscyplinarnych. Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, LEX 34619.

<sup>1219</sup> Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 października 2010 roku, znak: CM/Rec (2010)12, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>; Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z dnia 19 listopada 2002 roku, nr 3 (2002), <https://rm.coe.int/168070098d>

<sup>1220</sup> Zob. K. Kozłowski, *Immunitet sędziowski wobec instytucji odpowiedzialności lustracyjnej – szkic konstytucyjnoprawny*, PiP 2016, z. 6.

<sup>1221</sup> I. Wróbel, *Niezawisłość sędziowska w Republice Federalnej Niemiec*, PiP 2019, z. 3, s. 7 i cytowana tam literatura. C. Kulesza, *Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów a niezawisłość sędziowska* [w:] *W pogoni za rzetelnym procesem karnym. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Waltosowi*, D. Szumiło-Kulczycka (red.), Warszawa 2022, s. 301; B. Banaszak, *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce*, ZNSA 2009, z. 6, s. 15. Także: M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 137. Szerzej: B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancja i zagrożenia* [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane zagadnienia*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2013, s. 50.

<sup>1222</sup> E. Gudowska-Natanek, *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, z. 1, s. 155-156. Zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 1030-1031 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>1223</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 515.

by sędzia nie ponosił odpowiedzialności za pomyłki popełnione w czasie wymierzania sprawiedliwości, jeżeli nie mają one charakteru rażącego, nie wynikają z celowego działania czy złej woli<sup>1224</sup> i mieszczą się w kategorii zwykłych ludzkich błędów<sup>1225</sup>. Przyznaje przez to sędziemu konieczny zakres swobody w ramach wykonywania funkcji orzeczniczej, umożliwiającą podejmowanie decyzji<sup>1226</sup>. Wyróżnia w ten sposób sędziów od urzędników, którzy ponoszą odpowiedzialność za błędne stosowanie prawa<sup>1227</sup>.

Niewłaściwie ukształtowane mechanizmy odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz instrumentalne traktowanie jej instytucji mogą prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziowskiej. W doktrynie prawa zasadnie wskazuje się, że już istnienie obowiązywanie pewnych regulacji może prowadzić do powstania w osobie sędziego poczucia zagrożenia konsekwencjami służbowymi, nawet jeżeli nie one stosowane. Wynika to ze specyfiki niezawisłości sędziowskiej, jej nieuchwytności, szczególnej wrażliwości na ingerencję oraz w dużej mierze jej wewnętrznego wymiaru. Niezawisłość sędziowska wyraża się w sytuacji motywacyjnej sędziego, jego osobistej ocenie własnej pozycji ustrojowoprawnej oraz poczuciu decyzyjności w procesie sprawowania urzędu, komfortu jego wykonywania. Już samo wywołanie obaw dotyczących ograniczenia możliwości wykonywania zawodu na skutek orzeczenia sankcji dyscyplinarnej nie tyle co „stwarza realne zagrożenia dla zawisłości i niezależności”<sup>1228</sup>, co w zasadzie je wyłącza. Sędzia, obawiający się postępowania dyscyplinarnego i presji przedstawicieli innych władz, w tym władzy wykonawczej, nie jest niezawisły i pewny własnej pozycji ustrojowoprawnej. Nie tworzy także wrażenia bycia niezawisłym (nie realizuje niezawisłości zewnętrznej). Brak poczucia bezpieczeństwa prawnego sędziego może *per se* prowadzić do jego podatności

---

<sup>1224</sup> Zob. wyrok SN z dnia 7 marca 2008 roku, sygn. SKO 45/08, LEX 470972.

<sup>1225</sup> B. Naleziński, *Komentarz do art. 178 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023, s. 581.

<sup>1226</sup> A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 513.

<sup>1227</sup> Sędzia nie może ponosić odpowiedzialności za czynności procesowe wydane z przekroczeniem granic zasady niezawisłości sędziowskiej. J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, PS 1994, z. 4, s. 10 i n.

<sup>1228</sup> P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla sędziowskiej niezawisłości*, Kraków 2020, s. 16.

na naciski zewnętrzne<sup>1229</sup>, wynikającej z chęci uzyskania aprobaty organów dyscyplinarnych czy podmiotów je ustanawiających<sup>1230</sup> albo z obawy przed nimi. W dalszej kolejności może skutkować powstrzymaniem się przez sędziego od podejmowania określonych czynności, a przez to „paraliżować decyzyjność sędziego i faktycznie przekreślać orzekanie według prawa i sumienia”<sup>1231</sup>. Wpływ ten może polegać także na wywołaniu efektu mrożącego w całym środowisku sędziowskim<sup>1232</sup>

Prowadzi to do przekonania o silnym związku systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z zasadami niezależności sądów i odrębności władzy sądowniczej. To z kolei każe eksponować zasadę samodzielności jurysdykcyjnej, stanowiącą ich konsekwencję. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów nie jest zależna od żadnej innej odpowiedzialności za ten sam czyn<sup>1233</sup>, tj. karnej, cywilnej czy administracyjnej<sup>1234</sup>. Z tego samego tytułu sędzia może ponosić odpowiedzialność w dwóch (lub więcej) reżimach (procedurach) oraz podlegać przewidzianych w nim sankcjom. Samodzielność jurysdykcyjna organów dyscyplinarnych obejmuje ustalanie faktów, wykładnię prawa oraz rozstrzyganie na podstawie ustalonych faktów i dokonanej wykładni<sup>1235</sup>. Przewiduje odrębną procedurę wymierzania tej odpowiedzialności, zapewnia niezależność organów dyscyplinarnych oraz powierza im pełną odpowiedzialność za wydane orzeczenie, które stanowi w całości

---

<sup>1229</sup> K. Ceglarska-Piłat, *Dyskrecjonalność sędziowska za zagrożenie odpowiedzialnością dyscyplinarną na gruncie art. 107 § 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych* [w:] *Dyskrecjonalność w sprawach z udziałem przedsiębiorców. Zagadnienia teorii i praktyki*, M. Dębiński, R. Palewicz, T. Rakoczy, Tarnobrzeg 2015, s. 24 [cyt. za:] A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 512.

<sup>1230</sup> Postanowienie SN z dnia 14 września 2022 roku, sygn. I ZZ 6/22, LEX 3409505.

<sup>1231</sup> K. Ceglarska-Piłat, *Dyskrecjonalność sędziowska...*, s. 24-25 [cyt. za:] A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 513.

<sup>1232</sup> Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. K 39/07, LEX 319447. „Uzasadnieniem immunitetu sędziowskiego jest bowiem obawa przed próbami uzależnienia władzy sądowniczej od innych władz i przekonanie, że jego brak stwarzałby realne niebezpieczeństwo dla osób piastujących godność sędziego oraz dla porządku prawnego przez to, że istniałaby możliwość wpływu na zachowanie sędziów, zwłaszcza na spełnianie przez nich powinności zawodowych, za pomocą wszczynania postępowań nieuzasadnionych, a nawet mających charakter fikcyjny”. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 roku, sygn. P 31/12, LEX 1662541. Szerzej: A. Machnikowska, *Odpowiedzialność władzy sądowniczej a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.

<sup>1233</sup> Wyrok SN z dnia 12 marca 2022 roku, sygn. II DSS 10/19, LEX 3260364.

<sup>1234</sup> P. Józwiak, *Wstęp do rozważań na temat aksjomatycznej podstawy zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych* [w:] *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych. IV Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Piła 2014, s. 100.

<sup>1235</sup> Por. J. Wróblewski, *Sądowe...*, s. 8. Szerzej: Uchwała SN z dnia 11 października 2002 roku, sygn. SNO 29/02, LEX 472133.

ich rozstrzygnięcie<sup>1236</sup>. Ze względu na nieprecyzyjne określenie desygnatów odpowiedzialności dyscyplinarnej, jej organy dysponują szerokim marginesem oceny<sup>1237</sup>. Otwiera to pole do prowadzenia szczegółowych rozważań, wykraczających poza ramy niniejszej pracy, dotyczących przedawnienia czynów podlegających tej odpowiedzialności<sup>1238</sup>, związania organów dyscyplinarnych oceną sądu karnego<sup>1239</sup>, rozstrzygnięcia relacji między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym (choćby w zakresie zasadności zawieszenia postępowania dyscyplinarnego<sup>1240</sup>) oraz stosowania w nim zasad prawa karnego<sup>1241</sup>.

Zasada samodzielności jurysdykcyjnej oznacza, że tylko organy odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą oceniać czyn sędziego z punktu widzenia zasad etyki sędziowskiej oraz godności zawodu. Środowisko sędziowskie ma wyłączność kompetencyjną oceny zachowań, stanowiących zagrożenie lub naruszających niezawisłość<sup>1242</sup>. Umożliwia to ochronę tej niezawisłości jako wartości konstytucyjnej oraz gwarantuje bezpieczeństwo prawne sędziów i stabilność powierzonego im urzędu<sup>1243</sup>. Żaden inny organ, w tym przedstawiciel władzy wykonawczej, nie jest uprawniony do oceny działalności sędziów oraz kwalifikowania jej w kategoriach przewinienia dyscyplinarnego. W konsekwencji za niedopuszczalne uznać należy powierzenie organom spoza władzy sądowniczej kompetencji sprawowania kontroli nad działaniem organów odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy, co oczywiste, jej wymierzania. Pozwala to wskazać na pewne dyrektywy właściwego ukształtowania modelu sądownictwa dyscyplinarnego, który gwarantowałby realizację zasad konstytucyjnych. Sędziowie mogą być zawieszani lub usuwani z urzędu jedynie

---

<sup>1236</sup> Uchwała SN z dnia 11 października 2002 roku, sygn. SNO 29/02, LEX 472133. M. Gutowski, *Odpowiedzialność cywilna rzecznika dyscyplinarnego z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 81.

<sup>1237</sup> Wyrok SN z dnia 13 lutego 2020 roku, sygn. II DSS 18/19, LEX 3260317.

<sup>1238</sup> Szerzej: A. Skowron, *Granice samodzielności jurysdykcyjnej organu orzekającego w postępowaniu dyscyplinarnym. Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 2013 r.*, SDI 26/13, LEX 2015.

<sup>1239</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18 lipca 2014 roku, sygn. SNO 34/14, LEX 1490294.

<sup>1240</sup> Zob. wyrok SN z dnia 23 listopada 2017 roku, sygn. SNO 48/17, LEX 2434714; postanowienie SN z dnia: 7 sierpnia 2013 roku, sygn. SNO 15/13, LEX 1350333; 15 stycznia 2014 roku, sygn. SNO 38/13, LEX 1413603; 24 lutego 2022 roku, sygn. II DO 56/21, LEX 3314967.

<sup>1241</sup> Zob. W. Wróbel, *Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r. (I KZP 8/06)* [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom I*, K. Ślęzak (red.), Warszawa 2007.

<sup>1242</sup> P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów...*, s. 32.

<sup>1243</sup> Zob. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 15.

za zachowania, które powodują, że nie są odpowiedni do wykonywania zawodu albo z powodu niezdolności do tego. Wszelkie procedury powinny być określone zgodnie z właściwymi standardami prawodawczymi, a od wydanych decyzji muszą służyć środki odwoławcze<sup>1244</sup>. Skuteczne zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego powinno być trudne, co samo w sobie stanowić będzie gwarancję „jego nienadużywania lub używania pod różnymi pretekstami do dyscyplinarnego ukarania odważnego i niezależnego sędziego”<sup>1245</sup>. Sędziemu służyć muszą gwarancje rzetelności postępowania dyscyplinarnego, w tym skuteczne prawo do obrony. Uchybienia, które prowadzą do odpowiedzialności dyscyplinarnej nie powinny być określone zbyt szeroko<sup>1246</sup>.

### **Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej**

Rozważania w przedmiocie przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów rozpocząć należy od dość oczywistej konstatacji, dotyczącej niemożności określenia ich katalogu w sposób zamknięty<sup>1247</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna pozostaje związana z uchybieniem godności zawodu oraz naruszeniem zasad właściwego jego wykonywania. Stypizuje zatem czyny sprzeczne z przyjętymi

---

<sup>1244</sup> J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność...*, s. 4-5. Także: A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 512-513.

<sup>1245</sup> Tamże, s. 5. Także: A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 513.

<sup>1246</sup> A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 513.

<sup>1247</sup> W. Koziulewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów, prokuratorów...*, s. 15. Także: J. Sawiński, *Komentarz do art 107 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013, s. 550; M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 260. Zob. wyrok TK z dnia 11 września 2001 roku, sygn. SK 17/00, LEX 49153; postanowienie TK z dnia 7 października 1992 roku, sygn. U 1/92, LEX 25236; wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 roku, sygn. SK 16/07, LEX 371847. Także: wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 roku, skarga nr 21722/11, *Volkov przeciwko Ukrainie*, HUDOC. Zob. P. Skuczyński, *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej a model postępowania w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3. Ciekawe rozważania dotyczące możliwości (celowości) określenia zamkniętego katalogu przewinień dyscyplinarnych prowadziła Komisja Wenecka. W jej ocenie dobrą praktyką jest formułowanie „w (...) swoich regulacjach wewnętrznych (...) kazuistyczną, zamkniętą listę przewinień, a nie stosowały ogólnej definicji, która może okazać się nieprecyzyjną. Ma ona być na tyle jasna, aby po pierwsze, zainteresowany sędzia mógł zdawać sobie sprawę z konsekwencji swojego zachowania, po drugie zaś, ograniczyć dyskrejonalność w uruchamianiu postępowań dyscyplinarnych. Nieprecyzyjne są zwłaszcza takie sformułowania jak <<naruszenie dyscypliny>>, <<zawodowa niekompetencja>>, <<czyny niemoralne>>, <<inne działania w związku z pełnieniem obowiązków>>. Komisja Wenecka krytykuje także używanie zwrotu „naruszenie ślubowania” jako podstawy złożenia sędziego z urzędu, postulując zastąpienie go sformułowaniem „popelnienie czynu zabronionego niedającego się pogodzić z dalszym wypełnianiem obowiązków sędziego”. J. Barcik, *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w standardach Komisji Weneckiej Rady Europy*, „Iustitia” 2015, nr 4, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedziow-w-standardach-komisji-weneckiej-rady-europy,7973>.

w środowisku zwyczajami, nieskodyfikowanymi regułami zachowania oraz normami etycznymi. Nieuchronnie odwołuje się do pojęć nieostrych i klauzul generalnych, wymagających każdorazowo wykładni oraz umiejscowienia we właściwym kontekście aksjologicznym („godność zawodu”, „powaga urzędu”). Określenie enumeratywnego katalogu przewinień dyscyplinarnych prowadziłyby do nadmiernej kazuistyki, która i tak nie objęłaby wszystkich stanów faktycznych, mogących stanowić przedmiot oceny organów dyscyplinarnych<sup>1248</sup>. Określenie przesłanek odpowiedzialności w sposób ogólny, skutkujący ich nieokreślonością, nie budzi jednak wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego i zasady określoności, funkcjonującej na gruncie prawa represyjnego<sup>1249</sup>. Trafnie dostrzegł TK, że stanowi to bowiem istotę tej odpowiedzialności i jest akceptowane z punktu widzenia ustawy zasadniczej<sup>1250</sup>. Czyn sędziego może stanowić przewinienie dyscyplinarne nawet, jeżeli nie został wskazany w Zbiorze Zasad Etyki Zawodowej Sędziów i Asesorów Sądowych<sup>1251</sup>. Także naruszenie postanowienia zawartego w zbiorze nie stanowi samo w sobie deliktu dyscyplinarnego<sup>1252</sup>. Nie oznacza to jednak, że nieokreśloność przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej ma charakter nieograniczony,

---

<sup>1248</sup> Dla porządku wskazać należy, że Komisja Wenecka Rady Europy opowiada się za przyjmowaniem zamkniętej listy przewinień dyscyplinarnych sędziów i dostrzega zagrożenia dla określenia deliktów dyscyplinarnych w formie blankietowej. Zob. J. Barcik, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 204; M. Laskowski, *Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4, s. 170-171.

<sup>1249</sup> Szerzej: J. Zalesny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

<sup>1250</sup> „Gdy chodzi o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Nie jest zatem możliwe proste porównywanie postępowań karnych i dyscyplinarnych w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchybiającymi obowiązkom nauczyciela akademickiego. Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd”. Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. K 22/00, LEX 46860. Zob. wyrok SN z dnia 8 października 2008 roku, sygn. SNO 75/08, LEX 1288987. Obiektywna niemożność wyczerpania wyczerpania wyliczenia czynów stanowiących naruszenie powinności należytego wykonywania obowiązków służbowych sędziego wymaga niedookreśloności określenia przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2017 roku, sygn. SK 4/16, LEX 2402489.

<sup>1251</sup> M. Laskowski, *Granice wolności wypowiedzi sędziego w warunkach kryzysu praworządności*, PS 2023, z. 3, s. 11. Jak wskazuje Laskowski zbiór zasad etyki doprecyzowuje ustawowe przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ale nie mogą stanowić samodzielnej przesłanki takiej odpowiedzialności.

<sup>1252</sup> Tylko jeżeli daje się zakwalifikować jako uchybienie godności zawodu. Wyrok SN z dnia 18 lipca 2014 roku, sygn. SNO 29/14, LEX 1491139.

a ustawodawca pozostaje uprawniony do określenia ich w sposób całkowicie dowolny<sup>1253</sup>.

Ogólne rozważania dotyczące przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej uzupełnić należy o wskazanie, że nie każde zachowanie sędziego, wyczerpujące znamiona przewinienia dyscyplinarnego, powinno podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zachowania te muszą osiągnąć odpowiedni poziom szkodliwości społecznej. Wyciąganie konsekwencji dyscyplinarnych za wszystkie, „nawet najdrobniejsze” zachowania sędziów byłoby nie tylko nierealne, ale także „szkodliwe dla służby i godności urzędu sędziego”<sup>1254</sup>. Przekonanie to pozwoliło wprowadzić do orzecznictwa sądów dyscyplinarnych kategorię wypadku mniejszej wagi<sup>1255</sup>, stopniowanie szkodliwości czynów, a także dopuszczalność umorzenia postępowania ze względu na znikomość takiej szkodliwości<sup>1256</sup>. Doprowadziło do wyróżnienia pojęcia „szkodliwości korporacyjnej”, uzupełniającej szkodliwość czynu o elementy mierzone wobec środowiska zawodowego, związane z autorytetem wymiaru sprawiedliwości i wizerunku sądów, władzy sądowniczej oraz sędziów<sup>1257</sup>.

Szczegółowe rozważania dotyczące przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej prowadzi należy odrębnie, uwzględniając stan prawny obowiązujący do dnia 14 lutego 2020 roku oraz po tej dacie, tj. w czasie obowiązywania tzw. „ustawy kagańcowej”. Opisana cezura czasowa dzieli bowiem dwa reżimy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Różnią się one zakresem przedmiotowym, strukturą organów postępowania dyscyplinarnego, procedurą wymierzenia odpowiedzialności, grożącymi

---

<sup>1253</sup> Szerzej: T. Sroka, *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 3; M. Wąsek-Wiaderek, *Zastosowanie gwarancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do postępowań dyscyplinarnych (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Rejent” 2010, nr 3; L. Gardocki, *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, J. Gieźka (red.), Kraków 2006. Zob. M. Gersdorf [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów? Warszawa 18-19 stycznia 2016 r.*, G. Borkowski (red.), Warszawa-Toruń 2016, s. 18.

<sup>1254</sup> W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów...*, s. 52 i cytowany tam, niepublikowany wyrok Sądu Dyscyplinarnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 1995 roku, sygn. SD 1/94.

<sup>1255</sup> Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2003 roku, sygn. SNO 52/02, LEX 472163.

<sup>1256</sup> M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 164-166.

<sup>1257</sup> Wyrok SN z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. SNO 31/11, LEX 1288859. Także: W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wykroczenia* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 358-359.



karami dyscyplinarnymi, służącymi sędziom gwarancjami, a także, jak wskazuje doktryna prawa konstytucyjnego, celem jej realizacji.

### **Reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej obowiązujący do dnia 14 lutego 2020 roku**

Do dnia 14 lutego 2020 roku, tj. do dnia wejścia w życie „ustawy kagańcowej”, zgodnie z art. 107 § 1 u.p.u.s.p. sędzia odpowiadał dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, za które uznawano m.in. („w tym”) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa oraz uchybienia godności urzędu. Zgodnie z art. 107 § 2 u.p.u.s.p. sędzia odpowiadał także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego<sup>1258</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna asesora sądowego została określona w tożsamy sposób<sup>1259</sup>. Ustawodawca odrębnie uregulował kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w stanie spoczynku, wskazując, że odpowiadają oni dyscyplinarnie za uchybienie godności sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz uchybienie godności urzędu sędziego w okresie pełnienia służby<sup>1260</sup>.

Opisane przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowiły przedmiot bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Pełnił on istotną rolę w ich doprecyzowaniu. W licznych judykatach wskazywał na potrzebę ich prokonstytucyjnej wykładni, przyznającej prymat niezawisłości sędziowskiej. Z szerokiej kategorii „przewinień dyscyplinarnych” Sąd Najwyższy wyodrębnił trzy rodzaje uchybień, których może dopuścić się sędzia<sup>1261</sup>. Wyróżnił (1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, (2) uchybienie godności urzędu oraz (3) inne przewinienie służbowe<sup>1262</sup>. Opisane podstawy

---

<sup>1258</sup> Art. 107 § 2 u.p.u.s.p., w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1224), asesor sądowy za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne) oraz za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodny urzędu asesora sądowego odpowiada dyscyplinarnie tak jak sędzia.

<sup>1259</sup> Art. 107a u.p.u.s.p.

<sup>1260</sup> Art. 104 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1261</sup> J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 289.

<sup>1262</sup> Zagadnienie innych postaci przewinień dyscyplinarnych nie stanowi szczególnego przedmiotu zainteresowania doktryny. Wskazuje się, że jedynie, że przez kategorię tę rozumieć należy naruszenie obowiązków nałożonych na sędziego przez przepisy natury służbowej lub ustrojowej. M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 171.

odpowiedzialności dyscyplinarnej nie były rozłączne. Zachowanie sędziego, polegające na rażącej i oczywistej obrazie prawa, mogło być jednocześnie (kumulatywnie) zakwalifikowane jako uchybienie godności urzędu<sup>1263</sup>. Sąd dyscyplinarny zobowiązany był jednak do każdorazowej konkretyzacji znamion deliktu dyscyplinarnego w wyroku sądu dyscyplinarnego<sup>1264</sup> przez wskazanie, czy stanowi on przewinienie służbowe czy uchybienie godności urzędu, a także przez podanie, jakie przepisy prawa albo zasady sprawowania urzędu sędziego naruszył<sup>1265</sup>.

Przedmiotem szczególnej uwagi Sądu Najwyższego była przesłanka „oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa”. Jest ona bezpośrednio związana z procesem orzekania przez sędziego oraz immanentnie zakłada konieczność jego oceny (badania sposobu rozpatrywania spraw oraz wydanych rozstrzygnięć)<sup>1266</sup>. Z tego względu wymierzanie odpowiedzialności może stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, której nieodłącznym elementem jest swoboda orzekania<sup>1267</sup>. Postawiony przed tym dylematem SN wskazywał na stanowczą regulację art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz konieczność prokonstytucyjnej wykładni tej przesłanki. Nakłada ona na interpretatora obowiązek ochrony niezawisłości w możliwie najszerszym zakresie<sup>1268</sup>, a przez to zawężającej wykładni „oczywistego i rażącego naruszenia prawa”<sup>1269</sup>. W wyjątkowych sytuacjach za dopuszczalne uznać należy wyciąganie wobec sędziów konsekwencji dyscyplinarnych za błędy popełnione w trakcie orzekania. Nie może ona jednak dotyczyć incydentalnych błędów czy przypadkowych nieprawidłowości<sup>1270</sup>, zwłaszcza, gdy popełnione błędy orzecznicze mogły albo wciąż

---

<sup>1263</sup> Wyrok SN z dnia 7 lipca 2004 roku, sygn. SNO 26/04, LEX 472139. Podobnie zachowanie sędziego wyczerpywać może zarówno znamiona przewinienia służbowego, jak i uchybienia godności sędziego. Zob. wyrok SN z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. SNO 19/11, LEX 1288809.

<sup>1264</sup> Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2008 roku, sygn. SNO 89/07, LEX 369725.

<sup>1265</sup> C. Kulesza, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 303. Oczywiście w określonym stanie faktycznym dany czyn sędziego wyczerpywać może znamiona przewinienia dyscyplinarnego oraz uchybiać godności urzędu. Zob. wyrok SN z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. SNO 19/11, LEX 1288809.

<sup>1266</sup> Wykładnia i stosowanie prawa objęte są dyskrejonalną władzą sędziego, która pozostaje pod ochroną niezawisłości sędziowskiej i stanowi „immanentną” jej część. Zob. wyrok TK z dnia 27 września 2012 roku, sygn. SK 4/11, LEX 1217992. B. Wojciechowski, *Dyskrejonalność...*, s. 68.

<sup>1267</sup> M. Laskowski, *Granice deliktu dyscyplinarnego...*, s. 174.

<sup>1268</sup> W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne*, KRS 2017, z. 2, s. 70.

<sup>1269</sup> Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. SNO 48/08, LEX 1288916.

<sup>1270</sup> Także, gdy do określonego, choćby błędnego, rezultatu interpretacyjnego sędziego doszedł w wyniku preferowania jednej ze znanych teorii prawa metod wykładni. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. SNO 48/08, LEX 1288916.

mogą zostać usunięte w toku zwykłej kontroli instancyjnej<sup>1271</sup>. Koniecznym elementem stosowania prawa jest niezbywalne uprawnienie sędziego samodzielnej jego wykładni. Z tym zaś nieuchronnie wiąże się ryzyko pomyłki sądowej. Prawo sędziego dokonywania własnej interpretacji zawiera w sobie prawo wydania wadliwego orzeczenia czy popełnienia błędu w rekonstrukcji normy prawnej, także o charakterze rażącym. Z prawem tym skorelowana jest możliwość korygowania błędów sędziego w toku kontroli instancyjnej, nienaruszającej jego niezawisłości<sup>1272</sup>. Sędzia nie tylko nie może być pociągnięty do tego rodzaju odpowiedzialności, ale nawet nią zagrożony. Tworzyłoby to atmosferę orzekania pod presją oraz w poczuciu zagrożenia<sup>1273</sup>. Doprowadziło to SN do przekonania, że sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za „błędy w niezawisłym orzekaniu” zupełnie wyjątkowo, pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Błąd sędziego musi mieć charakter kwalifikowany, tj. „rażący” oraz „oczywisty”. „Rażący” jest błąd, który można *a priori* ocenić jako „zamierzone umyślne, oczywiste i rażące pogwałcenie przepisów prawa”. Przesłanka ta odnosi się do skutku obrazy przepisów prawa<sup>1274</sup>. „Oczywistość” naruszenia zależy od rodzaju, wagi i rozmiaru błędu<sup>1275</sup>. „Oczywisty” jest błąd widoczny bez potrzeby analizowania stanu faktycznego i prawnego, dostrzegalny bez wnikania w szczegóły sprawy, dla każdego i od razu. Znaczenie naruszonego przepisu nie powinno nasuwać wątpliwości nawet u osoby o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych. Inaczej trudno zakwalifikować błąd jako łatwy do stwierdzenia, a przez to do uniknięcia. Naruszenie przepisu prawa musi być jednocześnie „rażące”

---

<sup>1271</sup> „W orzecznictwo sądów oraz podejmowanie wszelkich decyzji jurysdykcyjnych wpisane jest ryzyko błędu oraz prawo do jego popełnienia. Na założeniu, przewidywaniu i nieuchronności błędu – nieumyślnego działania niezgodnego z przyjętymi zasadami, przynoszącego negatywne skutki prawne (procesowe) – oparte są wszystkie systemy sądowe przewidujące środki odwoławcze (zaskarżenia), tj. środki prawne umożliwiające korygowanie lub eliminowanie błędów popełnianych przez sąd przy rozstrzygnięciu spraw”. Wyrok SN z dnia 25 listopada 2016 roku, sygn. SNO 48/16, LEX 2165598.

<sup>1272</sup> Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2014 roku, sygn. SNO 40/13, LEX 1430401. Zwłaszcza, gdy został popełniony przy wykładni czy stosowania przepisu, który „z winy ustawodawcy sformułowany został w sposób niejednoznaczny, wręcz narzucający możliwość jego różnorakiego rozumienia”. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. SNO 48/08, LEX 1288916.

<sup>1273</sup> Wyrok SN z dnia 7 maja 2008 roku, sygn. SNO 45/08, LEX 470972. W wyroku tym SN wskazuje na możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za „<<bezprawie sądowe>>, które można byłoby z góry zakwalifikować jako zamierzone umyślne, oczywiste i rażące pogwałcenie przepisów prawa (...)”.

<sup>1274</sup> Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. SNO 18/02, LEX 470242.

<sup>1275</sup> Tamże.

i „oczywiste”<sup>1276</sup>. Możliwość zakwalifikowania błędu w ten sposób oceniać należy na tle konkretnych okoliczności, uwzględniając skutki orzeczenia w sferze interesów uczestników postępowania lub wymiaru sprawiedliwości jako całości<sup>1277</sup>. Dodatkowo usunięcie błędu nie może być możliwe przy zastosowaniu procedur przewidzianych prawem<sup>1278</sup>. Co istotne nawet rażąca i oczywista obraza przepisów prawa może nie stanowić przewinienia dyscyplinarnego, jeżeli nie wiąże się z lekceważeniem przepisów prawa<sup>1279</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarna za błędy w wykładni i stosowaniu przepisów prawa zależy zatem od charakteru prawnego tych przepisów. Jako przewinienia dyscyplinarnego nie można kwalifikować naruszenia regulacji bezpośrednio związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, determinujących sposób i kierunek orzekania<sup>1280</sup>. Wyłącza to możliwość uznania za delikt dyscyplinarny naruszenia prawa materialnego<sup>1281</sup>. Przewinieniem dyscyplinarnym może być jedynie naruszenie szczegółowych obowiązków sądu, nakierowanych na zapewnienie szybkości procedowania<sup>1282</sup>, tj. przepisów, które muszą być przestrzegane w toku postępowania „ze względu na potrzebę zapewnienia jego sprawnego przebiegu”<sup>1283</sup>.

Ograniczona możliwość wyciągania konsekwencji dyscyplinarnych za błędy popełnione w toku orzekania nie oznacza przyzwolenia SN dla dokonywania dowolnej interpretacji prawa oraz stosowania go w sposób arbitralny. Takiego uprawnienia sędziego nie można wywieść nawet z zasady niezawisłości sędziowskiej. Prowadziłoby to bowiem do naruszenia prawa do sądu, a w dalszej perspektywie przekreślało zasadę

---

<sup>1276</sup> Wyrok SN z dnia 12 listopada 2003 roku, sygn. SNO 71/03, LEX 470253; wyrok SN z dnia 28 października 2011 roku, sygn. SNO 42/11, LEX 1288899; wyrok SN z dnia 10 stycznia 2013 roku, sygn. SNO 53/12, LEX 1412626.

<sup>1277</sup> Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2017 roku, sygn. SNO 22/17, LEX 2306386. Także: wyrok SN z dnia 11 grudnia 2014 roku, sygn. SNO 61/14, LEX 1583237; wyrok SN z dnia 4 lutego 2015 roku, sygn. SNO 70/14, LEX 1666034.

<sup>1278</sup> Wyrok SN z dnia 15 listopada 2012 roku, sygn. SNO 46/12, LEX 1250191.

<sup>1279</sup> J. Giezek, *Refleksje na kanwie monografii Piotra Kardasa Dyscyplinowanie sędziów. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla sędziowskiej niezawisłości – artykuł recenzyjny*, „Palestra” 2020, nr 12, s. 121.

<sup>1280</sup> B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 393.

<sup>1281</sup> Tamże, s. 393.

<sup>1282</sup> Wyrok SN z dnia 29 października 2003 roku, sygn. SNO 48/03, LEX 471879; postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2005 roku, sygn. SNO 18/05, LEX 472147; wyrok SN z dnia 13 września 2011 roku, sygn. SNO 34/11, LEX 1027198; wyrok SN z dnia 15 listopada 2012 roku, sygn. SNO 46/12, LEX 1250191.

<sup>1283</sup> Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2005 roku, sygn. SNO 18/05, LEX 472147.

rzetelności postępowania sądowego, pewności prawa, stabilności obrotu prawnego oraz przewidywalności rozstrzygnięć sądowych. W skrajnych przypadkach skutkowałyby rozchwianiem systemu prawa. Prawa sędziego dokonania własnej, samodzielnej interpretacji prawa nie można sprowadzić do kompetencji jego kształtowania. Tym samym uważnie oceniać należy refleksję jurydyczną sędziego, która pozostaje w sprzeczności z utrwaloną linią orzecniczą SN oraz sądów odwoławczych, a dodatkowo nie zyskuje aprobaty w toku kontroli instancyjnej<sup>1284</sup>.

Uwagi dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa” odnosić należy także do pozostałych rodzajów przewinień dyscyplinarnych, wyodrębnionych przez SN. Przesłanka uchybienia godności urzędu sędziego ma bowiem charakter równie ogólny. Przez „godność urzędu” rozumieć należy zdolność całego środowiska sędziowskiego (a także poszczególnych sędziów je tworzących) dochowania wierności ślubowaniu, stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, utrzymywania nieposzlakowanego charakteru oraz strzeżenia właściwej powagi. Na pojęcie to składają się także obowiązek unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabić zaufanie do bezstronności i niezawisłości sędziowskiej<sup>1285</sup>. Przewinieniem dyscyplinarnym będą te zachowania sędziów, które są gorszące, moralnie naganne i przynoszące ujmę urzędowi<sup>1286</sup>. Godność urzędu sędziowskiego stanowi wartość niematerialną<sup>1287</sup>, dzięki której możliwe jest jego sprawowanie w poczuciu wysokiego autorytetu moralnego, profesjonalizmu oraz oczekiwaniu szacunku społecznego<sup>1288</sup>. W konsekwencji naruszać godność urzędu będą działania (zaniechania), które stoją w sprzeczności z wysokimi wymaganiami stawianymi sędziom. W pierwszej kolejności dotyczą one

---

<sup>1284</sup> Wyrok SN z dnia 16 czerwca 2016 roku, sygn. SNO 21/16, LEX 2064239.

<sup>1285</sup> J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność...*, s. 16.

<sup>1286</sup> M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 176.

<sup>1287</sup> Szerzej: wyrok SN z dnia 16 marca 2018 roku, sygn. SNO 9/18, LEX 2469504. Szerzej: J. Bodio, „Nieskazitelność charakteru” jako kwalifikacja zawodowa sędziego wpływająca na jego wizerunek, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2013, nr 4; G. Ławnikowicz, S. Pilipiec, *Nieskazitelność charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, „Annales Universitatis MCS Lublin” 2016, t. LXIII; S. Tkacz, *Sędzia jako osoba sprawująca wymiar sprawiedliwości*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” Wrocław 2017, nr 3791; P. Kaczmarek, *Problem integralności moralnej w etyce prawniczej*, „Przegląd Filozoficzny” 2016, nr 2.

<sup>1288</sup> M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów oraz postępowanie przed rzecznikiem dyscyplinarnym na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych (po ostatnich zmianach ustawowych i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15.07.2021 r., C-791/19)*, PS 2021, z. 11-12, s. 69.

nieskazitelnego charakteru sędziego<sup>1289</sup>. Odnosić je należy także do innych norm, wynikających z przepisów prawa, deontologii zawodu i innych systemów moralnych, spisanych bądź nie w zbiorze etyki zawodowej. Wskazują one na oczekiwany sposób postępowania sędziego w czasie sprawowania urzędu oraz poza nim<sup>1290</sup>. Dla określenia właściwego wzorca zachowania przydatna będzie analiza zarówno art. 178 ust. 1 Konstytucji, innych przepisów prawa ustrojowego (w tym treści ślubowania sędziowskiego), właściwych regulacji prawa procesowego (w zakresie powagi sądu, wyłączenia sędziego) oraz zasad etyki zawodowej sędziów, które przybrały formę pisemną, ale także tych nieskodyfikowanych<sup>1291</sup>. Niewątpliwie za uchybiające godności urzędu uznać należy także te zachowania sędziego, które naruszają godność innych osób, tj. uczestników postępowania, organów sądów, jak i podmiotów, których nie łączą z sędzią stosunki zawodowe oraz służbowe<sup>1292</sup>. Ocena konkretnego czynu sędziego musi być odnoszona nie tylko do wysokiego miernika wymagań stawianych sędziom, ale musi być także realistyczna. Do takiej oceny nie można przyjmować za wzór nieosiągalnego ideału pozbawionego jakichkolwiek wad i słabości<sup>1293</sup>.

Przesłanka „uchybień godności urzędu” pozostaje ściśle związana z koniecznością realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej w aspekcie zewnętrznym. Wyraża ona dążenie do postrzegania sędziów jako grupy zawodowej, wyłącznie uprawnionej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, która wykonuje swoje zadanie bezstronnie, niezawisłe, nieskazitelnie oraz z godnością urzędu<sup>1294</sup>. W wyroku z dnia 22 czerwca 2015 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: SNO 34/15, SN wskazał, że godność urzędu sędziego, której strzec zobowiązuje się sędzia, składając ślubowanie przed Prezydentem, to pojęcie odwołujące się do tradycyjnego *dignitas*. Wiązać je należy nie tylko z poczuciem własnej wartości i dumy ze sprawowania urzędu oraz z oczekiwaniem szacunku od innych osób, ale wiąże się z podwyższonymi

---

<sup>1289</sup> M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 55. Szerszej: B. Wagner, *Nieskazitelnosc charakteru sędziego*, PS 2019, z. 11-12.

<sup>1290</sup> Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. SNO 34/15, LEX 1747852.

<sup>1291</sup> M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 176.

<sup>1292</sup> Tamże, s. 176.

<sup>1293</sup> Wyrok SN z 16.03.2018 r., SNO 9/18, LEX 2469504. Naruszeniem godności zawodu sędziego nie jest formułowanie przez sędziego krytyki wobec opinii sędziego wizytatora. Wyrok ETPC z dnia 15 października 2020 roku, skarga nr 965/12, *Guz przeciwko Polsce*, HUDOC.

<sup>1294</sup> M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 70.

wymaganiami i ograniczeniami wobec sędziów. Godność nabywana w chwili objęcia urzędu sędziego to atrybut zapewniający autorytet sądu i sędziego osobiście. Z godnością urzędu sędziego wiąże się ustalony standard postępowania, który stanowić powinien wzór dla innych i którego efektem powinno być wzbudzanie szacunku. W cytowanym orzeczeniu SN jednoznacznie wskazał, że wzorzec postępowania związany z godnością urzędu wiąże sędziego nie tylko w czasie wykonywania obowiązków, ale także poza służbą<sup>1295</sup>. Sędziowie są przedmiotem uważnej obserwacji pod kątem wymogów wynikających z obowiązku sprawowania urzędu z godnością, którą to okoliczność muszą uwzględniać, bacząc na powierzone im zadanie troski o godność urzędu.

### **Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej w „ustawie kagańcowej”**

Prowadzone dotychczas rozważania pozostają nieprzydatne dla oceny rozwiązań przyjętych w ustawie „kagańcowej”. Wedle deklaracji projektodawców jej *ratio legis* pozostawało związane z wprowadzeniem nowej, ustawowej definicji „sędziego” oraz powiązaniu jego szczególnego statusu z udziałem Prezydenta w procesie jego powołania. „Ustawa kagańcowa” wprowadziła zakaz badania legalności powołania sędziego na urząd przez Prezydenta oraz zakwalifikowała jako przewinienie dyscyplinarne wszelkie działania, polegające na kwestionowaniu prawidłowości powołania. Wedle oświadczeń projektodawców te działania miały na celu wzmocnienie gwarancji nieusuwalności sędziego<sup>1296</sup>. Deklarowane uzasadnienie uchwalenia „ustawy kagańcowej” nie wskazywało na rzeczywiste intencje ustawodawcy. Jej przyjęcie stanowiło reakcję na uchwałę połączonych izb SN oraz orzecznictwo trybunałów europejskich, potwierdzające wątpliwości dotyczące udziału w procedurach nominacyjnych sędziów nowej KRS. Projektodawca dążył do wyłączenia możliwości

---

<sup>1295</sup> Wyrok SN z dnia 17 maja 2007 roku, sygn. SNO 28/07, LEX 471856.

<sup>1296</sup> Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 69, s. 31, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2B5623CD240138EBC12584CE006EBCDD/%24File/69.pdf> „W projekcie uregulowana została definicja sędziego jako osoby powołanej na to stanowisko przez Prezydenta RP, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta RP. Dla kreacji sędziego kluczowe znaczenie posiada postanowienie Prezydenta RP o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (...) Powołanie sędziego jest aktem prawa ustrojowego polegającym na kształtowaniu składu osobowego władzy sądowniczej. Dlatego też w definicji sędziego podkreślona została rola aktu urzędowego Głowy Państwa, jako elementu kształtującego status sędziego”.

badania prawidłowości ukształtowania i legalności działania Izby Dyscyplinarnej SN, sędziów innych izb Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, nominowanych przy udziale nowej KRS. Celem jej wprowadzania było zniweczenie postępowań, w których kwestionowano kompetencje nowo powołanych sędziów, usankcjonowanie nieprawidłowości w procedurze ich powołania oraz podważenia znaczenia wyroku TSUE oraz uchwały SN<sup>1297</sup>.

„Ustawa kagańcowa” w sposób istotny modyfikowała przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 107 u.p.u.s.p. sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za: (1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa; (2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości; (3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej; (4) działalność publiczną nie dającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów; (5) uchybienie godności urzędu.

Nowe podstawy odpowiedzialności zostały sformułowane w sposób niedookreślony, przy użyciu pojęć o charakterze ocennym oraz nacechowanym pejoratywnie (negatywnie). W przeciwieństwie do obowiązującej poprzednio regulacji przesłanki te nie nawiązywały do terminów zastanych w doktrynie czy wypracowanych przez orzecznictwo. Przeciwnie, posługiwały się językiem zabarwionym publicystycznie i wykorzystywanym przez strony sporów politycznych w „sporze o praworządność”. Dopuszczały zatem, by jako przewinienie dyscyplinarne mogły być kwalifikowane aktywności sędziów sprzeczne nie z zasadami deontologii zawodu czy etyki sędziowskiej, ale z grupą poglądów prawnych (politycznych). W oparciu o literalną wykładnię tych przesłanek trudno rozstrzygnąć, jakie działania i zaniechania miałyby one stypizować. Nie są one powiązane z praktyką funkcjonowania organów władzy sądowniczej. Nie nawiązują do czynności podejmowanych przez sędziów w czasie sprawowania urzędu, nie są wykorzystywane w nadzorze judykacyjnym czy administracyjnym. W konsekwencji nie wiadomo, jakie aktywności mogą narazić sędziego na odpowiedzialność dyscyplinarną za „uniemożliwianie lub istotne

---

<sup>1297</sup> C. Kulesza, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 306.



utrudnianie funkcjonowania organu wymiaru sprawiedliwości”. Nie sposób rozstrzygnąć, czy ich zastosowanie ogranicza się do kwestionowania statusu sędziów powołanych z udziałem nowej KRS, czy odnosić je należy do zagadnienia sprawności postępowania sądowego. Jednocześnie dostrzec należy, że pojęcia te wiążą się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i dążą do objęcia swoim zakresem przedmiotowym czynności orzeczniczych podejmowanych przez sędziów.

Przesłanką „działania kwestionującego istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego, lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej” ustawodawca posługuje się w u.p.u.s.p. dwukrotnie. Wymienił ją w katalogu przewinień dyscyplinarnych oraz poprzedził nią także regulację dotyczącą testu niezawisłości. Żadna z tych regulacji nie wskazuje jednak, co można uznać za kwestionowanie umocowania sądu albo ocenę zgodności powołania sędziego; czy należy przez nie rozumieć czynności faktyczne czy czynności związane z procesem orzekania. Jednocześnie za tak opisany delikt dyscyplinarny ustawa przewiduje karę złożenia sędziego z urzędu. W tym miejscu wskazać należy, że niezależnie od zagadnienia nominacji dokonanych z udziałem nowej KRS, badanie prawidłowości powołania sędziego na urząd stanowi naturalny element sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziego. Nie sposób rozpoznać środka zaskarżenia albo zastosować instytucji wyłączenia sędziego bez zweryfikowania czy dotyczy ono (zostało wydane) przez sędziego (sąd). Pierwszym pytaniem, na które musi sobie odpowiedzieć sąd odwoławczy, rozpatrując środek zaskarżenia, jest możliwość uznania zakwestionowanego rozstrzygnięcia za „wyrok” albo „postanowienie”. Odpowiedź na tak postawione pytanie w części zależy od wydania go przez prawidłowo obsadzony i właściwy w sprawie „sąd”, w tym osobę rzeczywiście dysponującą przymiotem „sędziego”. Zakaz i penalizacja oceny tych okoliczności jednoznacznie wpływają na sferę orzeczniczą sędziego. Nie tylko narażają sędziego na zarzut nierozpoznania istoty sprawy czy nieudzielenia jednostce właściwej ochrony sądowej. Ustanawiają także pewną sferę zagadnień, grupę problemów, w przedmiocie których sędzia, bez narażenia się na odpowiedzialność dyscyplinarną i złożenie z urzędu, nie może orzekać. Sędzia, związany „ustawą kagańcową” (przekonany o takim związaniu), nie odniesie się merytorycznie do wniosku o wyłączenie sędziego, w którego powołaniu brała udział

nowa KRS. W ten sposób nie tylko nie rozstrzygnie zgłoszonych mu wątpliwości. Więcej, wzbudzi je w zakresie możliwości orzekania przez siebie zgodnie z konstytucyjnymi standardami. Okoliczność ta niebezpiecznie wpływa także na wewnętrzny aspekt niezawisłości sędziowskiej. Tworzy w osobie sędziego przekonanie, że istnieje pewien obszar działalności orzeczniczej, w którym podejmowanie przez niego decyzji w sposób zgodny z jego oceną prawną naraża go na odpowiedzialność dyscyplinarną. Stawia to sędziego w sytuacji wewnętrznego konfliktu oraz włącza do procesu decyzyjnego (prowadzonego w ramach rozważania zawieszanej przed nim sprawy) czynnik strachu, troski o swoją sytuację finansową i majątkową oraz pozycję zawodową.

Istniejące wątpliwości w zakresie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie pogłębiła analiza praktyki stosowania „ustawy kagańcowej” oraz orzecznictwo sądów dyscyplinarnych wydane na jej podstawie. Dopuszczała ona bowiem do co najmniej nieoczywistej możliwości zakwalifikowania jako przewinienie dyscyplinarne zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, stosowania prawa unijnego, badania prawidłowości powołania członków nowej KRS czy weryfikowania obowiązywania przepisów prawa (oceny przeprowadzonego procesu legislacyjnego). Wszystkie one stanowią obowiązek sędziego i jako związane z procesem orzekania, pozostają pod bezwarunkową ochroną niezawisłości sędziowskiej. W ostatnich latach prowadzono postępowania dyscyplinarne wobec sędziów pozujących do zdjęć w koszulkach z napisem Konstytucja „z okazji 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości”<sup>1298</sup>, prowadzących spotkania z młodzieżą w ramach projektu edukacyjnego *Tour de Konstytucja*<sup>1299</sup>, zakładających togi sędziowskie podczas symulacji rozprawy na festiwalu muzycznym<sup>1300</sup> czy podpisujących list do Dyrektora Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE<sup>1301</sup>.

---

<sup>1298</sup> M. Jałoszewski, „Dyscyplinarka dla sędzi za koszulkę z napisem <<Konstytucja>>”, <https://oko.press/dyscyplinarka-dla-sedzi-za-koszulke-z-napisem-konstytucja>

<sup>1299</sup> M. Jałoszewski, *Ścigają Żurka i dwóch sędziów z Krakowa. Za prawo UE i rozmowy o Konstytucji*, <https://oko.press/chca-scigac-zurka-jeszcze-dwoje-sedziow-z-krakowa>

<sup>1300</sup> M. Jałoszewski, *Sędzia Krupa ścigany, bo wystąpił w todze przed młodzieżą na festiwalu Owsiaaka*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art1609781-rzecznik-dyscyplinarny-o-postepowaniach-ws-sedziow-nie-chodzi-o-symulacje-rozpraw>

<sup>1301</sup> K. Żaczkiewicz-Zborska, *Czy podpisanie listy do OBWE jest naruszeniem zasad etyki sędziowskiej?* <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/podpisanie-listu-do-obwe-przez-sedziego,522472.html>

Taka praktyka stosowania „ustawy kagańcowej” utrwała przekonanie o możliwości jej dowolnego stosowania i każe postawić tezę o przekroczeniu przez ustawodawcę dopuszczalnej swobody określenia podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. Obowiązujące ich brzmienie nosi znamiona „zupełnej dowolności, czy wręcz arbitralności w uznaniu, jakie zachowanie sędziego” może stanowić delikt dyscyplinarny<sup>1302</sup>. Określenie przez ustawodawcę podstaw odpowiedzialności z użyciem pojęć wykorzystanych w „sporze o praworządność” nieuchronnie uczyniło reżim tej odpowiedzialności instrumentem w jego prowadzeniu. Niebezpieczeństwo to towarzyszyło tej nowelizacji już w momencie jej uchwalenia, wynikało bowiem z celu jej przyjęcia<sup>1303</sup>.

„Ustawa kagańcowa” stanowiła przedmiot uwagi TSUE, który w wielokrotnie przywoływanym już wyroku z dnia 15 lipca 2021 roku, Komisja Europejska przeciwko Polsce<sup>1304</sup>, ocenił ustanowione przez „ustawę kagańcową” przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trybunał dopuścił możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść wydanego orzeczenia w sytuacjach „absolutnie wyjątkowych”. Wskazał, że ochrona niezawisłości sędziowskiej nie wymaga „całkowitego wykluczenia” takiej odpowiedzialności. Nie została ona bowiem ustanowiona w celu „tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają

---

<sup>1302</sup> M. Skwarcow, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 77.

<sup>1303</sup> Michał Laskowski słusznie wiąże przyjęcie regulacji z reakcją na zastrzeżenia sędziów dotyczące powołania członków nowej KRS oraz jej udział w procedurze nominacji sędziów, wyrażane w wypowiedziach publicznych, pytaniach prejudycjalnych oraz pytaniach prawnych. M. Laskowski, *Granice deliktu...*, s. 178-179. Zob. K. Wąsowska, *System dyscyplinarny sędziów pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości*, Analiza FOR, [https://for.org.pl/pliki/artykuly/7731\\_analiza-42019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci.pdf](https://for.org.pl/pliki/artykuly/7731_analiza-42019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci.pdf)

<sup>1304</sup> „W skardze Komisja Europejska wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że: dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (...), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495) (zwanej dalej „p.u.s.p.”) oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5; tekst jednolity opublikowany w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825) (zwanej dalej „nową ustawą o Sądzie Najwyższym”)]. Szerzej: M. Wróblewski, *Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE – sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021; A. Siwierska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w Polsce w świetle wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Aspekty materialne i procesowe*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 4.

zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości”. Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności w związku z wydaniem orzeczenia sądowego musi podlegać jednak obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom, odnoszącym się do należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Musi być także powiązane z zapewnieniem właściwych gwarancji, chroniących sędziów przed naciskami zewnętrznymi i wykluczającymi podatność sędziów na naciski, także w przekonaniu jednostek przedstawiających im swoje sprawy.

Trybunał Sprawiedliwości UE nie pozostawił wątpliwości, że konieczność właściwego określenia przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej w całości obciąża państwo. Obowiązkiem ustawodawcy krajowego jest przyjęcie przepisów prawa, definiujących zachowania sędziów stanowiących przewinienia dyscyplinarne w sposób jasny i precyzyjny. Niedochowanie określonych standardów tworzy ryzyko instrumentalnego wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jako narzędzia „politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych” lub wywierania nacisków na sędziów. Dokonana przez TSUE analiza przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, doprowadziła Trybunał do przekonania, że zakwestionowana regulacja nie spełnia wymogu jasności i precyzyjności. Nie wyklucza możliwości uznania za przewinienie dyscyplinarne „błédnego” (nietrafnego) orzeczenia sędziego. Nie gwarantuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna za naruszenie prawa w toku sprawowania urzędu będzie ograniczona wyłącznie do sytuacji „absolutnie wyjątkowych”. Trybunał dokonał tej oceny, uwzględniając nie tylko brzmienie podstaw odpowiedzialności, ale także na funkcjonowanie całego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym fakt niespełniania przez ID SN przymiotów niezawisłości i bezstronności<sup>1305</sup>.

---

<sup>1305</sup> TSUE w uzasadnieniu swojego wyroku zwrócił także uwagę na orzeczenia ID SN, m.in. uchwały z dnia 4 lutego 2020 roku, z którego wynika, że „na podstawie art. 107 § 1 p.u.s.p. sędziemu można co do zasady zarzucić popełnienie przewinienia dyscyplinarne ze względu na to, że dopuszczając się jakoby oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, nakazał on Kancelarii Sejmu przedstawienie dokumentów dotyczących procesu nominowania członków KRS w nowym składzie”, a także działalności rzeczników dyscyplinarnych, którzy prowadzili postępowania wyjaśniające „w sprawach dotyczących sędziów ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych, przy czym nie wyglądało na to, by sędziowie, których to dotyczyło, uchybili swoim obowiązkom (...) W tym zakresie należy zauważyć w szczególności, że podstawą wszczęcia postępowań dyscyplinarnych były również orzeczenia sądowe, na mocy których występowano do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającymi na celu upewnienie się co do zgodności niektórych przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii dotyczącymi zasady państwa prawnego i niezawisłości sędziowskiej”.

Na tle orzeczenia TSUE pojawiła się wątpliwość dotycząca zakresu jego zastosowania. Z sentencji wyroku wynika, że przedmiotem oceny Trybunału był cały katalog przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, tj. art. 107 u.p.u.s.p. Z uzasadnienia orzeczenia wynika jednak, że rozważania Trybunału dotyczą w zasadzie „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. Przesłanka ta pochodzi jednak z poprzedniej regulacji ustawowej i odwołuje się do pojęć zastanych w judykaturze. Skoro zatem ta przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej nie spełnia europejskich wymogów precyzyjności i jasności, żadna z przesłanek wprowadzonych „ustawą kagańcową” nie czyni im zadość. Pozwala to odnosić rozstrzygnięcie Trybunału oraz jego uzasadnienie do całości art. 107 § 1 u.p.u.s.p. Dla porządku wskazać należy, że tak krytyczna ocena „ustawy kagańcowej” nie wynika jedynie z orzecznictwa TSUE oraz jej sprzeczności z unijnymi wartościami. Pozostaje ona uzasadniona także w świetle opisanego już orzecznictwa SN, wydanego przed jej uchwaleniem. Wynika z niego, że ani nadzór nad działalnością administracyjną sądów, ani odpowiedzialność dyscyplinarna nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Sędzia, który przy wydawaniu wyroku byłby skrępowany zagrożeniem odpowiedzialnością dyscyplinarną w razie popełnienia błędu, zwłaszcza przy uwzględnieniu niedookreślonych przesłanek przewinienia dyscyplinarnego, nie mógłby być niezawisły<sup>1306</sup>.

### **Odpowiedzialność dyscyplinarna za zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym**

Niebezpieczeństwo ukształtowania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sprzecznie z jej funkcją i istotą, nie ma charakteru jedynie teoretycznego<sup>1307</sup>. Ryzyka dla statusu prawnego sędziów i możliwości sprawowania przez nich urzędu w sposób zgodny z Konstytucją mogą wynikać z niedookreślonego charakteru przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Skutkuje on przyznaniem organom prowadzącym te postępowania swobody uznania, jakie działanie (zaniechanie) sędziego stanowią przewinienie. Wprost wpływa to na arbitralność postępowań, ich zależność od woli

---

<sup>1306</sup> Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2014 roku, sygn. SNO 40/13, LEX 1430401.

<sup>1307</sup> P. Kardas, *Dyscyplinowanie sędziów...*, s. 33

i zapatrywań podmiotów je prowadzących<sup>1308</sup>. Zagrożenie to trafnie opisał Stanisław Waltoś, wskazując, że „tylko jako bezpośrednią interwencję w materialny substrat niezawisłości sędziowskiej można określić sformułowanie w otoczeniu Ministra Sprawiedliwości, czyli Prokuratora Generalnego pojęcia «ekscesu orzeczniczego», polegającego na kierowaniu przez sądy pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej «winnych» postawienia takich pytań. A co można powiedzieć o tzw. «trałowaniu» prowadzonym przez rzeczników dyscyplinarnych, polegającym na skrupulatnym sprawdzaniu wszystkich orzeczeń i innych aspektów działalności zawodowej sędziów, którzy zaangażowali się w obronę wartości konstytucyjnych lub wydali orzeczenia nie w smak aktualnej władzy wykonawczej oraz stojącej za nią partii politycznej? Może się znajdzie, jako że człowiek jest istotą omylną, aby dopaść dyscyplinarnie niepokornego sędziego”<sup>1309</sup>.

Opisane zagrożenia zaktualizowały się w całości w „ustawie kagańcowej” i przybrały zdumiewającą postać prowadzenia wobec sędziów postępowań dyscyplinarnych za kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE. Zakwalifikować je należy jako ingerencję w proces orzekania sędziów oraz próbę merytorycznej oceny ich rozstrzygnięć (pozainstancyjną weryfikację wydawanych orzeczeń)<sup>1310</sup>. Ocena ta dotyczyła w szczególności możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności „za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości”. Przyjęcie tej przesłanki doprowadziło do powstania przestrzeni do oceny działalności sędziów z punktu widzenia ich wpływu na strukturę i hierarchię władzy sądowniczej, sposób jej funkcjonowania oraz sprawność wykonywania zadań. Nieuchronnie umożliwiło przypisywanie sędziom odpowiedzialności za problemy systemowe sądów oraz umożliwiło negatywną ocenę tych zachowań sędziów, które wiążą się z nakładem pracy innych podmiotów. Uzasadniło w konsekwencji zakwalifikowanie jako deliktu dyscyplinarnego kierowanie

---

<sup>1308</sup> Zob. J. Kościerzyński, *Sędziowie pod presją – raport o metodach szykanowania przez władzę niezależnych sędziów*, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport\\_Sedziowie\\_pod\\_presja\\_2019.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport_Sedziowie_pod_presja_2019.pdf); M. Szuleka, M. Kalisz, *Raport „Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce*, Warszawa 2022, <https://hfhr.pl/upload/2023/02/raport-postepowania-dyscyplinarne-pl-2023.pdf>

<sup>1309</sup> S. Waltoś, *Kilka refleksji w związku z uwarunkowaniami rzetelności procesu karnego* [w:] *Ewolucja polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2013-2018 w świetle standardów rzetelnego procesu*, C. Kulesza, A. Sakowicz (red.), Białystok 2019, s. 24.

<sup>1310</sup> M. Wróblewski, *Polski system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w świetle standardów prawa Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, z. 4, s. 193-194.

pytań prejudycjalnych. Ich zadawanie wpływało na sprawność postępowania, skuteczność i terminowość działania sądów, a przez to zdolność władzy sądowniczej do sprawowania powierzonych zadań. Miało także na celu zakwestionowanie statusu sędziów<sup>1311</sup>.

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie TSUE próżno szukać argumentów przemawiających za dopuszczalnością uznania pytania prejudycjalnego za „eksces orzeczniczy”. Uzasadnienia takiego nie sposób wywieść z zasady niezawisłości sędziowskiej, wyłączającej merytoryczną ingerencję w orzecznictwo sądów oraz podległości sędziego Konstytucji i ustawom, obejmującej nieuchronnie wiążące Polskę prawo międzynarodowe, w tym prawo unijne. Przekonanie to nie dawało się pogodzić także z utrwalonym orzecznictwem TSUE, który wielokrotnie podkreślał, że sądy muszą pozostawać wolne od ingerencji i nacisków, które mogą zagrozić niezależności osądu osób w nim orzekających oraz wpływać na ich rozstrzygnięcia<sup>1312</sup>. Zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga istnienia i rzeczywistego obowiązywania zasad określających skład organów władzy sądowniczej, procedurę powoływania ich członków, czas trwania kadencji oraz przesłanki ich wyłączenia oraz odwołania. Wszystkie one powinny być skonstruowane i stosowane w sposób pozwalający wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość uczestników postępowania, co do niezależności i neutralności tego organu<sup>1313</sup>. Ocena spełnienia tych wymogów nie ogranicza się do weryfikacji pojedynczych elementów czy instytucji. Przeciwnie, dokonywać jej należy z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych. Istnieją bowiem sytuacje, w których poszczególne elementy czy instytucje same w sobie nie zagrażają statusowi sędziego, ale ich kumulatywny zbieg albo łączna ocena determinuje już zagrożenia dla zasady niezawisłości<sup>1314</sup>. Ważną rolę odgrywa właściwe funkcjonowanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej ze względu na jego newralgiczny charakter, tj. proste

---

<sup>1311</sup> Dodatkowo taki sposób nie koreluje z oczekiwanym przez inne organy władzy publicznej sposobem sprawowania urzędu przez sędziów. A. Świątkowski, *Niezawisłość a odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów*, PiZS 2020, z. 6, s. 9.

<sup>1312</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku, sygn. C-64/16, LEX 2447252 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>1313</sup> Wyrok TSUE z dnia 9 października 2014 roku, sygn. C-222/13, LEX 1511432 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>1314</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, sygn. C-585/18, C-624/18, C-625/18, LEX 2741129.

oddziaływanie na świadomość i przełożenie na wewnętrzne przekonania sędziów. System odpowiedzialności dyscyplinarnej musi przewidywać „niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania (...) do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”. Ustanowiona procedura musi uwzględniać także „interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty, w tym prawo do obrony”, spełniać standardy rzetelności postępowania oraz przewidywać możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych do sądu<sup>1315</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie wprost odniósł się do możliwości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziego sądu krajowego kierującego pytanie prejudycjalne. W wyroku z dnia 5 lipca 2016 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze C-614/14, TSUE jednoznacznie odrzucił taką możliwość, spójnie argumentując, że tego rodzaju regulacja może „w szczególności skutkować powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi w celu uniknięcia wyłączenia ze sprawy i narażenia się na sankcje dyscyplinarne lub wniesienia niedopuszczalnych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”. Zdaniem Trybunału naruszałaby prerogatywę sądów krajowych, określoną w art. 267 TFUE, i w dalszej kolejności wpływała na „skuteczność ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi”<sup>1316</sup>. Istnienie takich regulacji godzi „w misję, jaka została powierzona Trybunałowi (...), polegającą na zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”<sup>1317</sup>. Zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym leży w wyłącznej gestii orzekającego w danej sprawie. Należy przez to do nieodłącznych gwarancji niezawisłości sędziów sądów krajowych<sup>1318</sup>. Decyzja o wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym „w żadnym, nawet najmniejszym stopniu”

---

<sup>1315</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku, sygn. C-216/18, LEX 2533605.

<sup>1316</sup> LEX 2071000.

<sup>1317</sup> Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 roku, sygn. C-824/18, LEX 3125108.

<sup>1318</sup> Wyrok TSUE z dnia: 21 grudnia 2021 roku, sygn. C-357/19, C-379/19, C-547/19, LEX 3307378; 23 listopada 2021 roku, sygn. C-564/19, LEX 3258976.



nie może być uzależniona od stanowiska innego organu władzy publicznej<sup>1319</sup>. Obowiązek zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej obejmuje też niemożność wywodzenia negatywnych konsekwencji wobec sędziów za oczekiwanie na odpowiedź na pytanie prejudycjalne przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy.

Trafnie wskazał Mirosław Wróblewski, że tego rodzaju uprawnienie (prerogatywa) sądu chroniona jest na gruncie prawa unijnego w sposób konsekwentny, stanowczy i jasny. Stanowisko Trybunału wynika z jednoznacznie rozumianej w jego judykaturze zasady niezawisłości sędziowskiej, ale również z powierzenia Trybunałowi zadania stania na straży jednolitości i efektywności prawa UE<sup>1320</sup>, któremu niewątpliwie pytanie prejudycjalne jest podporządkowane<sup>1321</sup>. Niedopuszczalne jest nie tylko wszczynanie i prowadzenie postępowań dyscyplinarnych za kierowanie pytań prejudycjalnych, ale już samo istnienie przepisów prawa krajowego, które mogłyby w jakikolwiek sposób choćby tylko przyczyniać się do zniechęcania sędziów do zwracania się do TSUE<sup>1322</sup>.

Niemożność prowadzenia postępowania dyscyplinarnego względem sędziów za kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE oraz badanie niezawisłości innych sędziów potwierdziła w końcu ustawa z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy

---

<sup>1319</sup> A. Świątkowski, *Niezawisłość a odpowiedzialność...*, s. 9. Także: postanowienie TSUE z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. C-8/19, LEX 2619753; wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 roku, sygn. C-210/06, LEX 467609; wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 roku, sygn. C-173/09, LEX 621398; wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 roku, sygn. C-188/10, C-189/10, LEX 1294547; wyrok TSUE z dnia 24 października 2018 roku, sygn. C-234/17, LEX 2600241. A. Kastelik-Smaza, *Refleksje na temat dopuszczalności pytań prejudycjalnych inspirowane wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22.03.2022 r., C-508/19, Prokurator Generalny*, EPS 2023, z. 10, s. 28. Szerzej: A. Kastelik-Smaza, *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, s. 122-123.

<sup>1320</sup> M. Wróblewski, *Polski system...*, s. 194 oraz cytowane tam orzecznictwo TSUE. M. Wróblewski wskazuje także na konieczność uczynienia przedmiotem osobnej uwagi możliwość uznania udaremnienia zainicjowania pytania prejudycjalnego za uchybienie traktatowe. Uzasadnia to regulacja art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 poz. 90 nr 864/2). Zob. P. Filipek, *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do uregulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EPS 2019, z. 12, s. 7.

<sup>1321</sup> Szerzej: K. Wójtowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec prób ograniczania prawa sądów państw członkowskich Unii Europejskiej do zadania pytań prejudycjalnych w trybie art. 267 TFUE [w:] W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I. Perspektywa publicznoprawna. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, K. Małysa-Sulińska, M. Spyrta, A. Szumański (red.), Warszawa 2022.

<sup>1322</sup> M. Wróblewski, *Polski system...*, s. 187. Zob. Wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 roku, sygn. C-137/08, LEX 612123. Zob. Postanowienie Prezesa TSUE z dnia 1 października 2018 roku, sygn. C-558/18 i C-563/18, niepublikowane [cyt. za:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021, s. 33; Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku, sygn. C-216/18, LEX 2533605; postanowienie TSUE z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. C-8/19, LEX 2619753; wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku, sygn. C-558/18 i C-563/18, LEX 2859536; postanowienie TSUE z dnia 14 lipca 2021 roku, sygn. C-204/21, LEX 3196955; wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku, sygn. C-791/19, LEX 3196950.

o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>1323</sup>. Jednoznacznie wskazała, że nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego: 1) okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obarczone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, 2) wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; 3) badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności w przypadkach, wskazanych przez ustawy szczególne.

Regulacja ta została uchwalona na skutek złożenia przez Prezydenta oraz grupę posłów projektów ustaw o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>1324</sup> oraz o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów<sup>1325</sup>. Prezydent w uzasadnieniu złożonego przez siebie projektu wskazał na konieczność wyjaśnienia „wyraźnie, jakie okoliczności związane z orzekaniem nie stanowią przewinienia dyscyplinarnego”<sup>1326</sup>. Grupa posłów podkreślała konieczność zapewnienia realizacji wyroku TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku i przywrócenia stanu zgodności polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE<sup>1327</sup>.

Nie antycypując przyszłych rozważań, wskazać należy, że przedmiotowa nowelizacja jedynie w niewielkiej części uchyliła stan niezgodności reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem unijnym. Wyeliminowała jeden przykład (rodzaj) wykładni pojedynczej przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej, która miała dość specyficzny charakter. Nosiła znamiona dowolnej i arbitralnej interpretacji, nakierowanej na objęcie ustawą konkretnego zachowania sędziów, nieakceptowanego przez przedstawicieli władzy wykonawczej. Postawić można tezę, że uznanie kierowania pytań prejudycjalnych za delikt dyscyplinarny nie koniecznie

---

<sup>1323</sup> Dz. U. z 2022 roku, poz. 1259.

<sup>1324</sup> Druk sejmowy nr 2011.

<sup>1325</sup> Druk sejmowy nr 2013.

<sup>1326</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2011, <https://orka.sejm.gov.pl/Druk/9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2011.pdf>

<sup>1327</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Wykonanie <<kamieni milowych>> w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych – analiza wprowadzonych i proponowanych rozwiązań prawnych”, <https://hfhr.pl/upload/2023/02/wykonanie-kamieni-milowych.pdf>

stanowiło rezultat penalizacji takiej aktywności przez ustawodawcę zwykłego (wyniku jego nietrafnej decyzji). Przyczynę tej sytuacji upatrywać należy także w działaniu organów postępowania dyscyplinarnego, nacechowanym instrumentalnym traktowaniem prawa. Umożliwiło je zbyt ogólne określenie przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, które nie zdeterminowało wystarczająco ram działania właściwych organów. W efekcie uzyskały one możliwość otwartego wywierania presji na sędziów oraz zniechęcania ich do stosowania prawa unijnego.

### **Procedura dyscyplinarna w „ustawie kagańcowej”**

Do podstawowych elementów poszczególnych modeli postępowania dyscyplinarnego zalicza się funkcje pełnione przez to postępowanie (represyjną, gwarancyjną i integracyjną), materialnoprawne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, organy postępowania oraz stosowane przez nie procedury, a także sądową kontrolę orzeczeń sądów dyscyplinarnych<sup>1328</sup>. Niewątpliwie sposób wymierzania odpowiedzialności dyscyplinarnej, formalna zgodność postępowania ze standardami rzetelności, zapewnienie właściwej kontroli sądowej i prawa do obrony stanowi konieczny element zasady niezawisłości sędziowskiej. Jeszcze przed uchwaleniem „ustawy kagańcowej” wskazywano na ścisły związek podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej i ukształtowania organów postępowania dyscyplinarnego oraz stosowanych przez nie procedur<sup>1329</sup>. Rozważania te nabrały jednak zasadniczego znaczenia w momencie jej uchwalenia. W sytuacji, w której rzecznicy dyscyplinarni pozostają zależni od władzy wykonawczej, a organy orzekające w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie spełniają gwarancji niezależności i niezawisłości, należy mówić o rzeczywistym zagrożeniu dla pozycji ustrojowej sędziów, będących podmiotami tej odpowiedzialności<sup>1330</sup>. W takim stanie prawnym sposób ukształtowania przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej ma znaczenie wtórne.

---

<sup>1328</sup> C. Kulesza, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 300. P. Skuczyński, *Aktualne problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych [w:] Postępowania dyscyplinarne w zawodach prawniczych. Model ustrojowy i praktyka*, A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), Warszawa 2013, s. 60-67.

<sup>1329</sup> C. Kulesza, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 301.

<sup>1330</sup> Tamże, s. 301.

„Ustawa kagańcowa” przekształciła obowiązujący dotychczas model postępowania dyscyplinarnego. Podporządkowała system odpowiedzialności dyscyplinarnej podmiotom należącym albo blisko powiązanim z władzą wykonawczą. Do tego rodzaju konstatacji prowadzi analiza całości unormowań wprowadzonych w ostatnich latach, które istotnie wzmocniły pozycję Ministra Sprawiedliwości we władzy sądowniczej. Analiza przepisów u.p.u.s.p. pozostaje niewystarczająca dla określenia jego wpływu na sferę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ten bowiem określać należy z uwzględnieniem zmian organizacyjnych w sądach, które zaszły w roku 2017 i następnych<sup>1331</sup>, obejmujących kilkadziesiąt nowelizacji<sup>1332</sup>. Minister Sprawiedliwości zyskał na skutek ich wprowadzenia kompetencję do powołania (odwołania) wszystkich podmiotów<sup>1333</sup>, w których kognicji pozostaje żądanie prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Doprowadziło to do powstania ryzyka tworzenia się między Ministrem Sprawiedliwości a tymi podmiotami rozmaitych stosunków zależności i podporządkowania. Uwaga ta dotyczy zarówno prezesów sądów, członków kolegiów, rzeczników dyscyplinarnych, jak i nowej KRS.

Doskonałym przykładem tak opisanego problemu są relacje Ministra Sprawiedliwości z rzecznikami dyscyplinarnymi. Ustawa przyznała Ministrowi kompetencje do wyznaczania rzecznika dyscyplinarnego, w którego kognicji leżało prowadzenie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych. Minister uprawniony był także do merytorycznej ingerencji w postępowania prowadzone przez rzeczników. Uzyskał kompetencję do podjęcia postępowania wyjaśniającego, prowadzonego uprzednio przez rzecznika (w przedmiocie którego wypowiedział się już merytorycznie i wskazał na brak podstaw do prowadzenia postępowania). Minister uprawniony był do zobowiązania rzecznika do wszczęcia i dalszego prowadzenia takiego postępowania. W jego kognicji leżało także powołanie *ad hoc* innej osoby

---

<sup>1331</sup> Zob. A. Szmyt, *Ocena zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serwaniec, Toruń 2017.

<sup>1332</sup> Jak wskazuje Helsińska Fundacja Praw Człowieka w okresie od 2016 roku do końca 2022 roku ustawodawca przyjął 25 nowelizacji dotyczących ustroju i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. M. Kalisz, M. Szuleka, *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.*, Warszawa 2022 roku, s. 32.

<sup>1333</sup> Zgodnie z art. 114 § 1 u.p.u.s.p. Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności wyjaśniające na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym ustaleniu okoliczności koniecznych dla stwierdzenia znamion przewinienia dyscyplinarnego.

do sprawowania funkcji rzecznika dyscyplinarnego w konkretnej sprawie. Stanowiło to wyjątek od zasady właściwości organów dyscyplinarnych. Minister Sprawiedliwości był władny powierzyć prowadzenie postępowania konkretnej osobie, która co do zasady nie pełni funkcji rzecznika dyscyplinarnego. Co istotne ustawa nie wymagała, by rzecznik dyscyplinarny *ad hoc* spełniał jakiegokolwiek kryteria, tj. posiadał doświadczenie w sprawach dyscyplinarnych. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłączało właściwego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie<sup>1334</sup>. Opisane rozwiązania prawne oceniać należy z punktu widzenia ich wpływu na pozycję Ministra Sprawiedliwości, który z pozycji uczestnika postępowania, stał się podmiotem kierującym tym postępowaniem<sup>1335</sup>. Przyznały one Ministrowi wpływ na przedawnienie deliktu dyscyplinarnego, który nie biegnie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego<sup>1336</sup>. Tożsamą kompetencję Minister Sprawiedliwości uzyskał w zakresie kształtowania składu sądu dyscyplinarnego. Uprawniony był do wskazania sędziego, któremu *ad hoc* zostaną powierzone obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym<sup>1337</sup>.

Nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej zakładał ustanowienie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (dalej: „RDSSP”) oraz dwóch jego zastępców, których Minister powoływał na czteroletnią kadencję<sup>1338</sup>. Co ciekawe zadanie zapewnienia obsługi administracyjnej tych rzeczników powierzono nowej KRS. Przybrać miało ono formę utworzenia odrębnej komórki organizacyjnej w ramach Biura KRS<sup>1339</sup>. Niezależnie od tego funkcję oskarżycieli przed sądami dyscyplinarnymi pełnili zastępcy rzecznika dyscyplinarnego, działający przy sądach

---

<sup>1334</sup> Art. 112b § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1335</sup> Oznacza to, że pogląd o statusie rzecznika dyscyplinarnego jako gestora postępowania dyscyplinarnego, sformułowany przed nowelizacją, utracił swoją aktualność. Prezentowali go wówczas m.in. M. Skwarcow, *Status prawny i odpowiedzialność dyscyplinarna Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych*, Iustitia 2021, z. 3, s. 135. Szerzej: P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 312. Aktualnie utrzymuje je jedynie A. Roch, *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, „Prokuratora i Prawo” 2020, nr 4-5, s. 42. Przypomnieć należy, że przepisy prawa, które przyznawały przedstawicielom władzy wykonawczej kluczową rolę w postępowaniu dyscyplinarnym zostały przez TK uznane za sprzeczne z Konstytucją. Zob. M. Wiszowaty, *Zasada podziału władzy...*, s. 495. Zob. Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418.

<sup>1336</sup> Art. 108 § 5 u.p.u.s.p.

<sup>1337</sup> A. Świątkowski, *Niezawisłość a odpowiedzialność...*, s. 10.

<sup>1338</sup> Art. 112 § 1 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>1339</sup> Art. 112 § 4 u.p.u.s.p.

apelacyjnych i okręgowych, powołani przez RDSSP<sup>1340</sup>. Ustawa określała właściwość rzeczników, jednoznacznie dzieląc zakres spraw do prowadzenia. Te dotyczące sędziów sądów apelacyjnych oraz prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych i okręgowych powierzono do prowadzenia przed sądem dyscyplinarnym RDSSP oraz jego zastępcom<sup>1341</sup>. W sprawach pozostałych sędziów sądów okręgowych, prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych kompetencje te powierzono zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającemu przy sądzie apelacyjnym. W pozostałych sprawach sędziów sądów rejonowych oraz asesorów sądowych zadania te wykonywał zastępca rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądzie okręgowym<sup>1342</sup>.

Ustawa jednoznacznie wskazywała, że rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia spraw dyscyplinarnych wyznacza się zgodnie z kolejnością wpływu spraw, wedle alfabetycznej listy rzeczników dyscyplinarnych<sup>1343</sup>. Wyjątki od tej zasady pozostawały związane z chorobą rzecznika dyscyplinarnego albo „innymi ważnymi przyczynami”, które należało zaznaczyć w zarządzeniu o wyznaczeniu rzecznika dyscyplinarnego w konkretnej sprawie<sup>1344</sup>. Niezależnie od powyższego ustawa wprowadziła możliwość przejęcia każdej sprawy prowadzonej przez zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym przez RDSSP oraz jego zastępcę<sup>1345</sup>.

Nowy model postępowania dyscyplinarnego nie przyznawał sędziom realnych gwarancji procesowych oraz nie umożliwiał im rzeczywistej obrony własnych interesów w toku postępowania<sup>1346</sup>. W przypadku niemożności udziału obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, wynikającej z choroby, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny „na uzasadniony wniosek obwinionego” wyznaczał obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych<sup>1347</sup>. W wyjątkowych przypadkach,

---

<sup>1340</sup> Art. 112 § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1341</sup> Art. 112 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1342</sup> Art. 112 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1343</sup> Art. 112a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1344</sup> Art. 112a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1345</sup> Co ciekawe wskazuje się, że przyczyną wprowadzenia tej regulacji było orzecznictwo sądów dyscyplinarnych, umarzających postępowania prowadzone przez RDSSP poza jego właściwością jako prowadzone bez skargi uprawnionego podmiotu. Zob. postanowienie Sądu Dyscyplinarnego przy Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu z 14 stycznia 2020 r. (ASD 2/19) [cyt. za:] M. Kalisz, M. Szuleka, *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom...*, s. 21-22.

<sup>1346</sup> A. Świątkowski, *Niezawisłość a odpowiedzialność...*, s. 10.

<sup>1347</sup> Art. 113 § 2 u.p.u.s.p.

gdy z okoliczności wynikało, że niezłożenie wniosku tego rodzaju nastąpiło z przyczyn niezależnych od obwinionego, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny władny był wyznaczyć obrońcę z urzędu bez takiego wniosku<sup>1348</sup>. Do dnia 15 lipca 2022 roku obowiązywała regulacja ustawowa, zgodnie z którą sąd dyscyplinarny pozostawał uprawniony do prowadzenia postępowania, mimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy<sup>1349</sup>. Biegu postępowania nie wstrzymywały także czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony<sup>1350</sup>. Obowiązująca regulacja wprowadza także pewną nierówność procesową między obwinionym i jego obrońcą, a rzecznikiem dyscyplinarnym<sup>1351</sup>. W 2022 roku ograniczono inicjatywę dowodową obwinionego, skracając czas na zgłaszanie przez strony wniosków dowodowych, tj. do 7 dni od dnia doręczenia wezwania na rozprawę<sup>1352</sup>. Utrzymano także swoistą prekluzję dowodową<sup>1353</sup>. W zakresie postępowania dowodowego dopuszczono wykorzystanie dowodów uzyskanych do celów postępowania karnego w trybie określonym w art. 168b, art. 237 lub art. 237a k.p.k. lub uzyskanych w wyniku stosowania kontroli operacyjnej<sup>1354</sup>.

Ustawodawca wyłączył stosowanie reguły *ne peius* w postępowaniu dyscyplinarnym. Z brzmienia art. 121 § 3 u.p.u.s.p. jasno wynika, że w postępowaniu odwoławczym „nie stosuje się przepisu art. 454 Kodeksu postępowania karnego”<sup>1355</sup>. Oznacza to, że w postępowaniu dyscyplinarnym sąd odwoławczy może skazać obwinionego, uniewinnionego w pierwszej instancji oraz co do którego w pierwszej instancji umorzył postępowanie. Pozbawia to sędziego istotnej gwarancji procesowej,

---

<sup>1348</sup> Art. 113 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1349</sup> Art. 115a § 3 p.u.s.p., uchylony przez art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...

<sup>1350</sup> Art. 113a p.u.s.p., uchylony przez art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...

<sup>1351</sup> Przykładem uprzywilejowania rzecznika dyscyplinarnego jest jego uprawnienie uczestniczenia w rozprawie w formie zdalnej. Art. 374 § 3 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Z 2024 roku, poz. 37; dalej: *k.p.k.*) w zw. z art. 128 u.p.u.s.p.

<sup>1352</sup> Z uprzednio zakreślonych 14 dni. Art. 115 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1353</sup> Wniosek dowodowy złożony po upływie wskazanego w ustawie terminu, sąd dyscyplinarny mógł pozostawić bez rozpoznania, chyba że strona wykaże, że wniosek nie mógł zostać złożony w terminie z przyczyn od niej niezależnych. Dostrzec należy, że w przywołanym przepisie ustawodawca posłużył się przesłanką „przyczyn niezależnych od strony”, nieznaną procedurze cywilnej, pojawiającej się w procedurze karnej przy przywróceniu niedotrzymanego przez stronę terminu zawitego. Zob. Art. 115 § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1354</sup> Art. 115c u.p.u.s.p.

<sup>1355</sup> Art. 121 § 3 u.p.u.s.p.

która przysługuje oskarżonym w postępowaniu karnym<sup>1356</sup>. Stawia także pod znakiem zapytania realizację zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (co najmniej), mimo że od takich orzeczeń sądu dyscyplinarnego II instancji przysługuje kasacja<sup>1357</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym nie sposób mówić również o zapewnieniu sędziom, będącym podmiotem postępowań dyscyplinarnych, prawa do sądu. Istotne zmiany wprowadzone przez „ustawę kagańcową” dotyczyły bowiem zagadnienia właściwości sądu. Utrzymała ona w zasadzie właściwość sądów apelacyjnych jako sądów pierwszej instancji w postępowaniu dyscyplinarnym oraz SN jako instancji odwoławczej w tych sprawach. Wyodrębniła jednak w ID SN, której przyznała kompetencję do orzekania w sprawach dyscyplinarnych w charakterze sądu pierwszej instancji. Sądowi Najwyższego, co ciekawe – orzekającemu w składzie ławniczym, powierzono rozpatrywanie spraw przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych<sup>1358</sup>. Izba Dyscyplinarna SN pozostawała wyłącznie właściwa w sprawach działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczności powołania sędziego, lub umocowania konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1359</sup>.

Przedmiotem odrębnej uwagi uczynić należy powierzenie rozpatrywania tych spraw składom ławniczym, w których zasiadały podmioty niebędące członkami samorządu sędziowskiego. Niewątpliwie tego rodzaju regulację uznać należy za przełamanie zasady samodzielności jurysdykcyjnej władzy sądowniczej w postępowaniu dyscyplinarnym<sup>1360</sup>. Trudno wskazać na uzasadnienie włączenia czynnika społecznego w zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która

---

<sup>1356</sup> M. Kalisz, M. Szuleka, *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom...*, s. 25.

<sup>1357</sup> Art. 122 § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1358</sup> W tym miejscu wskazać należy, że orzekanie w przedmiocie tego rodzaju deliktu nie jest uwarunkowane istnieniem prawomocnego orzeczenia sądu, stwierdzającego fakt popełnienia przez sędziego przestępstwa. W konsekwencji regulację tę ocenić należy jako niczym nieuzasadniony wyjątek od zasady rozpoznania sprawy dyscyplinarnej przez sąd właściwy.

<sup>1359</sup> Art. 110 § 1 zmieniony przez art. 108 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 roku, poz. 5).

<sup>1360</sup> K. Dudka, *Aksjologia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i asesorum sądów powszechnych na tle niektórych regulacji działu II rozdział 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o sądach powszechnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4, s. 46-47.



ma charakter ustrojowy i wpływa na ich pozycję ustrojowoprawną<sup>1361</sup>. Właściwa ocena tego rodzaju spraw wymaga znajomości specyfiki organizacji wymiaru sprawiedliwości i świadomości realiów wykonywania tego zawodu<sup>1362</sup>. Bardziej w tym zakresie przydatna zdaje się być wieloletnia praktyka zawodowa samych sędziów, połączona z uprzednim pełnieniem funkcji w wewnętrznym nadzorze administracyjnym niż charakteryzująca funkcję ławnika łatwość uwzględniania kryteriów słuszności czy sprawiedliwości. W tym sensie rację mają przedstawiciele doktryny, wskazujący, że „ustawa kagańcowa” stała w sprzeczności z aksjologią postępowania dyscyplinarnego. Celem jego ustanowienia jest „samoczyszczenie się środowiska z czynów uchybiających godności zawodu i naruszających obowiązki służbowe” oraz zagwarantowanie zachowania przez przedstawicieli zawodu wysokich standardów etycznych<sup>1363</sup>. Trudno wskazać, jaką rolę w tym miałyby odegrać nieprofesjonalny czynnik społeczny<sup>1364</sup>.

Co kluczowe ID powierzono orzekanie we wszystkich sprawach dyscyplinarnych w charakterze sądu odwoławczego<sup>1365</sup>. Przejęła ona także prowadzenie immunitetowych, dotyczących zgody na zatrzymanie i pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej sędziego (asesora sądowego)<sup>1366</sup>. Decydowała o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych oraz związanym z tym obniżeniem uposażenia o 25-50%<sup>1367</sup>. Rozstrzygała w przedmiocie trwania zarządzonej przerwy w wykonywaniu obowiązków służbowych<sup>1368</sup>. Rozpatrywała zażalenia w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na świadka, który bez należytego usprawiedliwienia nie

---

<sup>1361</sup> K. Ziółkowska, *Rola ławnika sądowego w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości*, Media – Kultura – Komunikacja Społeczna, 2014, nr 10/4. Co ciekawe Michał Laskowski w swojej monografii wprost wskazuje na niestosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym art. 3 ustawy – Kodeks postępowania karnego, stanowiącego o udziale czynnika społecznego w postępowaniu. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 264.

<sup>1362</sup> Jak pisał Michał Laskowski „kontaktu z rzeczywistością pracy orzeczniczej”. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 302.

<sup>1363</sup> K. Dudka, *Aksjologia...*, s. 39.

<sup>1364</sup> Szerzej: A. Grubalska, *Instytucja ławnika w Sądzie Najwyższym*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12, s. 104 i n. „Powierzenie zaś <<sądu nad sędziami>> podmiotom zewnętrznym, tj. izbom ludowym czy przedstawicielom innych władz, może unicestwić gwarancje niezawisłości sędziowskiej”. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 516. Zob. B. Zdziennicki, *granice niezależności sądów i niezawisłości sędziów* [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017, s. 735-736.

<sup>1365</sup> Art. 110 § 1 zmieniony przez art. 108 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku...

<sup>1366</sup> Art. 110 § 2a zmieniony przez art. 1 pkt 35 lit. b ustawy z dnia 20 grudnia 2019 roku...

<sup>1367</sup> Art. 129 § 1 i 3 u.p.u.s.p.

<sup>1368</sup> Art. 130 § 1 i 2 u.p.u.s.p.

stawił się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego albo bez jego zezwolenia wydalili się z miejsca czynności przed jej zakończeniem<sup>1369</sup>. Kognicja ID SN objęła również sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego, z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku oraz odwołań od uchwał nowej Krajowej Rady Sądownictwa<sup>1370</sup>. „Ustawa kagańcowa” przyznała ID SN daleko idącą autonomię<sup>1371</sup> oraz wzmocniła pozycję ustrojowoprawną jej prezesa (względem prezesów innych izb oraz Pierwszego Prezesa SN)<sup>1372</sup>. Wyróżniała również

---

<sup>1369</sup> Art. 114a § 3 p.u.s.p.

<sup>1370</sup> Art. 27 § 2 pkt 2 ustawy o Sądzie Najwyższym uchylony przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...

<sup>1371</sup> Sama ID SN uchwałała projekt dochodów i wydatków związanych z własnym funkcjonowaniem.

<sup>1372</sup> M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 294. Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej powierzono m.in. przedstawianie właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości tej izby lub ograniczenia liczby przewinień dyscyplinarnych, składanie informacji o działalności ID SN Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz KRS (załączanej do corocznej informacji Pierwszego Prezesa SN). Prezesowi ID SN powierzono kompetencje „w zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego”. Dotyczyły one w szczególności powołania i odwoływania, na wniosek Prezesa SN kierującego pracą danej izby, przewodniczących wydziałów w tej izbie, opiniowania oświadczeń o woli dalszego pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN przez osoby, które ukończyły 65. rok życia, wykonywania określonych w ustawie czynności związanych z wyborem ławników SN, opiniowania obwieszczeń Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o liczbie wolnych stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia, przenoszenia za zgodą sędziego na stanowisko w innej izbie, zwracania się do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o przedstawienie informacji Dyrektora Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w zakresie stwierdzenia czy sędzia pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w ustawie szczególnej, wnioskowania do MS o delegowanie na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, sędziego posiadającego co najmniej dziesięcioletni staż na stanowisku sędziego, za jego zgodą do pełnienia czynności sędziowskich w SN, wnioskowanie do MS o delegowanie na czas nieokreślony, sędziego, za jego zgodą do pełnienia funkcji asystenta sędziego SN oraz wykonywania innych czynności w SN, kierowanie sędziego z urzędu lub na wniosek sędziego, do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku stwierdzenia u sędziego choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności sędziego, przyjmowanie budżetu SN związanego z funkcjonowaniem ID jej prezesowi przysługiwały uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Powierzenie Prezesowi ID SN części zadań ograniczyło kompetencje Pierwszego Prezesa SN, który w porozumieniu z nim reprezentował SN przed TK lub w pracach komisji sejmowych i senackich albo wyznaczał inną osobę reprezentującą SN, a także nakazywał natychmiastowe zwolnienie sędziego, który został zatrzymany. Prezes ID SN rozstrzygał w zakresie przekazania sprawy do lub z ID, wyrażał zgodę na wyznaczenie sędziego SN orzekającego w ID do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy lub do orzekania na czas określony w innej izbie, zlecał Rzecznikowi Dyscyplinarnemu SN podjęcie czynności wyjaśniających, wyznaczał sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego oraz powoływał i odwoływał prezesów sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych. Prezes ID SN dysponował własną kancelarią, sam określał jej regulamin (po zasięgnięciu opinii Kolegium SN). Powoływał także i odwoływał jej szefa. Wykonywał także czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do osób wykonujących czynności służbowe w tej kancelarii.

sędziów ID SN<sup>1373</sup>, którzy w całości zostali powołani przy udziale nowej KRS<sup>1374</sup>. Tak daleko idąca autonomia ID wskazywała na chęć utworzenia jej jako odrębnej struktury, a w zasadzie odrębnego sądu, funkcjonującego niezależnie od Pierwszego Prezesa SN<sup>1375</sup>. Żaden inny Prezes SN nie ma tak daleko idących kompetencji ani do reprezentowania SN na zewnątrz, ani w stosunku do Pierwszego Prezesa SN<sup>1376</sup>.

„Ustawa kagańcowa” wprowadziła także nową regulację dotyczącą powierzania sędziom obowiązków sędziów sądu dyscyplinarnego przy sądach apelacyjnych oraz procedurę wyłaniania prezesów tych sądów. Zgodnie z art. 110a u.p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym sędziemu sądu powszechnego posiadającemu co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, po zasięgnięciu opinii nowej KRS<sup>1377</sup>. Wykonywanie tych obowiązków było niezależne od innych obowiązków sędziego, które sprawuje on w związku ze swoim miejscem służbowym<sup>1378</sup>. Funkcja sędziego sądu dyscyplinarnego była kadencyjna i trwała sześć lat<sup>1379</sup>. Po jej zakończeniu sędzia mógł brać udział w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, do czasu jej zakończenia<sup>1380</sup>. Ustawa wprowadziła także przesłanki zakończenia kadencji sędziego przed upływem czasu, w tym, co ciekawe, ukarania sędziego karą dyscyplinarną za wprowadzone „ustawą kagańcowa” delikty dyscyplinarne<sup>1381</sup>. Prezesa sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym powoływał prezes ID. Jego funkcja również miała charakter kadencyjny i trwała trzy lat<sup>1382</sup>. Prezes ID SN uzyskał również

---

<sup>1373</sup> Wyłączyła możliwość pozostawiania przez nich w innym stosunku służbowym lub podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub innego zajęcia, z wyjątkiem udziału w konferencjach lub szkoleniach, za które sędzia nie otrzymuje wynagrodzenia. Udział sędziego ID SN w konferencjach lub szkoleniach wymaga zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej. Sędziemu ID SN oraz sędziemu delegowanemu do wykonywania czynności w tej izbie w związku z przywołanym zakazem zatrudnienia przysługiwał dodatek w wysokości 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie. Dodatek nie przysługiwał za okres nieobecności w pracy z powodu choroby sędziego, chyba że łączny okres tej nieobecności nie przekracza 30 dni w roku kalendarzowym.

<sup>1374</sup> M. Kalisz, M. Szuleka, *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom...*, s. 16. M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 297. M. Mistygacz, W. Sitek, *Skutki postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8.04.2020 r., C-791/19 R, dotyczącego niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dla postępowań dyscyplinarnych*, PS 2020, z. 7-8, s. 16-18. Zob. art. 130 oraz art. 131 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku...

<sup>1375</sup> M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 297.

<sup>1376</sup> M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego...*, s. 297.

<sup>1377</sup> Art. 110a § 1 u.p.u.s.p.

<sup>1378</sup> Art. 110a § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1379</sup> Art. 110a § 3 u.p.u.s.p.

<sup>1380</sup> Art. 110a § 4 u.p.u.s.p.

<sup>1381</sup> Art. 110a § 5 u.p.u.s.p.

<sup>1382</sup> Art. 110b § 1 u.p.u.s.p.

kompetencje do odwoływania prezesa sądu dyscyplinarnego<sup>1383</sup>. Skład sądu dyscyplinarnego wyznaczany był w drodze losowania, z listy wszystkich sędziów danego sądu, któremu przewodniczył sędzia stale orzekający w sprawach karnych, najstarszy służbą. W składzie sądu dyscyplinarnego zasiadać musiał przynajmniej jeden sędzia stale orzekający w sprawach karnych<sup>1384</sup>.

Dodatkowo zmianie uległ system kar dyscyplinarnych. „Ustawa kagańcowa” rozszerzyła ich katalog o obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat oraz karę pieniężną w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący prokuratorowi dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny. Istotnie zawężono także granice uznania sądów dyscyplinarnych przez powiązanie sankcji dyscyplinarnej z konkretnym przewinieniem dyscyplinarnym. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że za delikty wprowadzone „ustawą kagańcowa” wymierza się (obligatoryjnie) karę przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe lub karę złożenia sędziego z urzędu<sup>1385</sup>.

Ustawa wprowadziła także nową regulację w przedmiocie publikacji wyroków sądów dyscyplinarnych przez zamieszczenie go na stronie internetowej Sądu Najwyższego<sup>1386</sup>. Te prawomocnie skazujące podawano do wiadomości publicznej obligatoryjnie, te uniewinniające jedynie na wniosek obwinionego sędziego złożony do sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, nie później niż przed upływem 14 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku<sup>1387</sup>. Sąd dyscyplinarny mógł odstąpić od podania wyroku do wiadomości publicznej, jeżeli było to zbędne dla realizacji celów

---

<sup>1383</sup> W przypadku 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości; 3) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji. Art. 110b § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1384</sup> Art. 111 u.p.u.s.p.

<sup>1385</sup> Art. 109 § 1 u.p.u.s.p. Stosowanie łagodniejszych sankcji dyscyplinarnych możliwe jest jedynie „w przypadku mniejszej wagi”. Dodatkowo wskazać należy, że ustawodawstwa jednoznacznie wyłączył możliwość stosowania do wskazanych przewinień dyscyplinarnych kar upomnienia i nagany, ograniczając katalog łagodniejszych sankcji dyscyplinarnych do tych wskazanych w art. 109 § 2a, 2b i 3, tj. obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat; kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny; usunięcie z zajmowanej funkcji. Zob. art. 109 § 1a u.p.u.s.p.

<sup>1386</sup> Art. 109a § 1 i 4 u.p.u.s.p.

<sup>1387</sup> Art. 109a § 1 i 3 u.p.u.s.p.

postępowania dyscyplinarnego lub konieczne dla ochrony słusznego interesu prywatnego<sup>1388</sup>. O prawomocnym przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe i złożeniu sędziego z urzędu Minister Sprawiedliwości obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>1389</sup>.

## **Odpowiedzialność dyscyplinarna w nowelizacjach „ustawy kagańcowej”**

Dostrzec należy, że po uchwaleniu „ustawy kagańcowej” ustawodawca podjął dwie próby zmiany reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej, mające na celu, jak deklarował, przywrócenie stanu praworządności oraz zgodności z prawem unijnym.

Pierwszą z nich wiązać należy z przyjęciem ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>1390</sup>. Dotyczyła ona przede wszystkim SN, ale zawierała także postanowienia dotyczące ustroju sądów powszechnych, m.in. znoszące odpowiedzialność dyscyplinarną za kierowanie pytań prejudycjalnych. Ustawa nie podjęła próby rozwiązania problemu nowej KRS oraz sędziów powołanych z jej udziałem<sup>1391</sup>.

Nowelizacja niewątpliwie zmieniła nomenklaturę wykorzystywaną przez „ustawę kagańcową”. W miejsce ID SN ustanowiła Izbę Odpowiedzialności

---

<sup>1388</sup> Art. 109a § 2 u.p.u.s.p.

<sup>1389</sup> Art. 109b u.p.u.s.p.

<sup>1390</sup> Dz. U. z 2022 roku, nr 480, poz. 1259.

<sup>1391</sup> Szerzej: M. Granat, *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023, z. 9. Dla porządku jedynie wskazać należy, że „(...) warunki uruchomienia planu KPO nie zawierają wprost postulatu zmian ustawowych dotyczących wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), której kształt wprowadzono ustawą z 8.12.2017 r. (...)”. M. Skwarcow, *Status prawny Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego oraz test bezstronności sędziego – uwagi do ustawy z 9.06.2022 r.*, PS 2023, z. 1, s. 68. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w opinii prawnej, złożonej w toku procesu legislacyjnego, dostrzegło, że miesiąc przed przyjęciem tej ustawy przez parlament nowa KRS rozpoczęła drugą kadencję w składzie, co do którego niezgodności z Konstytucją nie ma już wątpliwości. Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., nr 480 poz. 1259) z <<kamieniami milowymi>> (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności), [https://www.iustitia.pl/images/Opinia\\_-\\_ustawa\\_o\\_SN\\_2.pdf](https://www.iustitia.pl/images/Opinia_-_ustawa_o_SN_2.pdf), s. 2. Także: Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz standardami prawa międzynarodowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, wniesionego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 4 lutego 2022 r., <http://obsil.kirp.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-w-sprawie-SN-projekt-Prezydencki-druk-2011.pdf>, s.10-11.

Zawodowej SN<sup>1392</sup>. Członkowie nowej izby zostali wyłonieni na wspólną, pięcioletnią kadencję, spośród sędziów SN wylosowanych na posiedzeniu Kolegium SN przez przewodniczącego tego kolegium<sup>1393</sup>. Z grupy 33 wylosowanych kandydatów Prezydent wyznaczył 11 sędziów nowej Izby. Ustawa nie wskazywała na jakiegokolwiek kryteria wyboru sędziów, nie określiła żadnych warunków, które powinni spełniać sędziowie mający orzekać w tej izbie<sup>1394</sup>. Pozostawiła tym samym Prezydentowi swobodę ukształtowania jej składu<sup>1395</sup>, nie powierzając w niej żadnej roli organom wewnętrznym SN<sup>1396</sup>. W doktrynie wskazuje się, że prezydencka kompetencja „wyznaczenia” sędziów

---

<sup>1392</sup> Zob. K. Grajewski, *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5, s. 34-35. Zob. W. J. Katner, *Spojrzenie na praworządność w Polsce jako na wartość i zasadę konstytucyjną – przedwczoraj, wczoraj, dziś i jutro. Garsć refleksji, częściowo osobistych [w:] Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), Warszawa 2022. K. Markiewicz, *Czy ex iniuria ius non oritur...*, s. 468-469. W ocenie RPO zmiany te są dalej idące, tj. „Co do kierunku zmian pozytywnie należy ocenić likwidację Izby Dyscyplinarnej jako autonomicznej i uprzywilejowanej jednostki organizacyjnej wewnątrz Sądu Najwyższego – wyłączonej spod nadzoru Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, posiadającej odrębną administrację sądową (biuro kadr, biuro finansowe, biuro informatyki itd.), własny budżet oraz wyższe wynagrodzenia dla sędziów. Utworzona w jej miejsce Izba Odpowiedzialności Zawodowej zachowuje natomiast równą pozycję względem pozostałych Izb, bez nieuzasadnionych przywilejów”. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722) z dnia 1 czerwca 2022 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/RPO\\_Senat\\_SN\\_ustawa\\_opinia\\_1.06.2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/RPO_Senat_SN_ustawa_opinia_1.06.2022.pdf), s. 3. Także: Opinia Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych..., s. 4.

<sup>1393</sup> Art. 1 ust. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., wprowadzający art. 22a do ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>1394</sup> Jak choćby „wybitna znajomość prawa dyscyplinarnego i ewentualne uprzednie doświadczenie orzecznicze w tej materii, ale także znajomość przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, bowiem do właściwości tej należą również sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego (art. 27a § 1 pkt 3 ustawy o SN) i co najważniejsze, prawidłowość procesu powołania sędziego na urząd”. M. Skwarcow, *Status prawny Izby...*, s. 72.

<sup>1395</sup> Przedmiotem odrębnej dyskusji w doktrynie prawa konstytucyjnego była konieczność opatrzenia rozstrzygnięcia Prezydenta kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Postanowienia WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2023 roku, sygn. VI SA/Wa 8158/22, LEX 3520117. Szerzej: Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023, z. 7; J. Ciapała, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, PiP 2022, z. 10; Z. Kmieciak, *Zakres ochrony wynikającej z prawa unijnego i krajowego w sprawach przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między wydziałami tego samego sądu. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku TS a dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN. Glosa do wyroku TS z 6.10.2021 r., C-487/19*, PiP 2023, z. 9. Zob. „Delikt konstytucyjny Prezydenta – opinia prawna dr hab. Jerzego Ciapały”, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-%20sn/2598-delikt-konstytucyjny-prezydenta-opinia-prawna-dr-hab-jerzego-ciapaly>; „Konkurs do Sądu Najwyższego jest nieważny – opinia prawna dr hab. Anny Rakowskiej-Treli, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego”, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-sn/2591-konkurs-%20do-sadu-najwyzszego-jest-niewazny-opinia-prawna-2>; „Brak kontrasygnaty premiera oznacza nieważność konkursu do Sądu Najwyższego – opinia prof. dr hab. Sławomira Patrycy”, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-%20nowy-sn/2587-brak-kontrasygnaty-premiera-oznacza-niewaznosc-konkursu-do-sadu-najwyzszego-opinia-prof-%20dr-hab-slawomira-patrycy-2>; „Konkurs bez kontrasygnaty jest nieważny – opinia prawna Dr hab. Monika Florczak – Wątor, prof. UJ Dr Tomasz Zalaśński, radca prawny”, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-sn/2497-%20konkurs-bez-kontrasygnaty-jest-niewazny-opinia-prawna>.

<sup>1396</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych..., s. 9.

miała charakter merytoryczny i polegała na przyznaniu dodatkowych obowiązków, wynikających ze stosunku pracy<sup>1397</sup>. Postawić można także pytanie czy przeniesienia sędziego do IOZ bez jego zgody nie stanowi zmiany miejsca służbowego sędziego SN<sup>1398</sup>. Krytycznie oceniono także regulację, przyznającą Prezydentowi kompetencję do powołania Prezesa IOZ po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa SN (nie zaś z inicjatywy Pierwszego Prezesa SN)<sup>1399</sup>. Słusznie wskazał Sławomir Patyra, że „podporządkowując organizacyjnie Sąd Najwyższy organowi władzy wykonawczej, jak również degradując znaczenie organów wewnętrznych Sądu Najwyższego (...) do poziomu ciał opiniodawczych lub pomocniczych, proponowane rozwiązania w istocie powielają niekonstytucyjne regulacje wprowadzone w uSN z 2017 roku”<sup>1400</sup>.

Nowelizacja nie wyłączyła udziału sędziów SN powołanych przy udziale nowej KRS w procedurze losowania do IOZ SN. Niemożność powołania do nowej izby sędziów, którzy sprawowali wcześniej funkcję w ID SN, miała bowiem charakter czasowy. Zgodnie z art. 8 ust. 4 nowelizacji sędzia, który zajmował stanowisko w ID w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy nie mógł zostać wyznaczony przez Pierwszego Prezesa SN do orzekania w IOZ. Wyłączenie to dotyczyło zatem sędziów wyznaczanych do orzekania w trybie art. 35 § 3 ustawy zmienianej (na czas określony, do czasu ukształtowania właściwego składu IOZ). Ustawa nie przewidywała go na późniejszym etapie, tj. w czasie rzeczywistego ukształtowania składu izby przez Prezydenta.

---

<sup>1397</sup> M. Zieliński, *Zmiana treści stosunku służbowego wskutek powołania lub odwołania z pełnienia określonej funkcji lub zajmowanego stanowiska* [w:] *System Prawa Pracy. Tom XIII. Zawody prawnicze*, K. Baran, K. Ślęzak, Warszawa 2022, s. 517.

<sup>1398</sup> Jak słusznie wskazuje M. Skwarcow miejsce służbowe sędziego SN określa precyzyjnie konkretną izbę SN, do orzekania w której sędzia został powołany. Akt powołania do nowo utworzonej izby zmienia miejsca sprawowanej jurysdykcji przez sędziego SN bez jego zgody. „Zasada ta w przypadku sędziów Sądu Najwyższego wynika wprost z art. 35 § 2 ustawy o SN, który stanowi, że przeniesienie sędziego do orzekania w innej izbie może nastąpić za jego zgodą. Sędzia może wprawdzie być wyznaczony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do udziału w rozpoznaniu określonej sprawy w innej izbie oraz, za zgodą sędziego, do orzekania na czas określony w innej izbie. Wyznaczenie sędziego do orzekania w innej izbie, bez jego zgody, może nastąpić na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy w roku. Po upływie okresu wyznaczenia sędziego do orzekania w innej izbie sędzia podejmuje czynności w sprawach przydzielonych mu w tej izbie do ich zakończenia (art. 35 § 3 ustawy o SN). Wprawdzie ustawa czerwcową w nowo uchwalonym art. 35 § 4 ustawy o SN stanowi, że przepisu ust. 3 nie stosuje się do Izby Odpowiedzialności Zawodowej, to jednak *prima facie* widać, że przepis ten stanowi niedopuszczalny wyjątek od zasady nieprzenoszenia sędziego wbrew jego zgodzie w inne miejsce, który został stworzony po to, aby „legitymizować” uchwaloną procedurę nominacyjną i ominąć elementarny warunek gwarancji prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w postaci zgody sędziego na jego przeniesienie”. M. Skwarcow, *Status prawny Izby...*, s. 73

<sup>1399</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych..., s. 9.

<sup>1400</sup> Tamże, s. 10.

Nowelizacja nie przyznawała sędziom SN prawa odmowy udziału w losowaniu ani orzekania w tej izbie po wyznaczeniu przez Prezydenta<sup>1401</sup>. W konsekwencji umożliwiała przeniesienie sędziego SN do innej izby bez jego zgody oraz bez uprzedniego rozstrzygnięcia sądu<sup>1402</sup>. Słusznie „Iustitia” podnosiła w swojej opinii, że wprowadzona regulacja stanowiła swoistą pułapkę dla prawidłowo powołanych sędziów SN. Zostali oni zmuszeni do orzekania łącznie z sędziami powołanymi przy udziale nowej KRS. Nowelizacja nie uchyliła przy tym karalności przewinienia służbowego, polegającego na kwestionowaniu istnienia stosunku służbowego sędziego. W ten doprowadziła do naruszenia niezawisłości sędziów SN. Pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz możliwości złożenia z urzędu powierzono im orzekanie z podmiotami, których status jako sędziów kwestionują<sup>1403</sup>.

Nowelizacja rozszerzyła kognicję IOZ SN, przyznając jej kompetencje do rozpatrywania odwołań od uchwał KRS w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych<sup>1404</sup>. Izba Odpowiedzialności Zawodowej przejęła także kompetencje innych izb SN, w tym do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych, spraw z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku<sup>1405</sup> oraz skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz SN<sup>1406</sup>. Przedmiotowej izbie powierzono liczne zadania w zakresie prawa wyborczego, polegające na rozpatrywaniu protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum oraz spraw, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej<sup>1407</sup>.

---

<sup>1401</sup> Art. 1 ust. 17 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., wprowadzający art. 22a § 8 do ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>1402</sup> Szerzej: S. Koczur, *Dopuszczalność przenoszenia sędziego między wydziałami sądu a gwarancje sędziowskiej niezawisłości i prawa do rzetelnego procesu*, PiP 2024, z. 2.

<sup>1403</sup> Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., s. 5-6.

<sup>1404</sup> Art. 1 ust. 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., zmieniający art. 26 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>1405</sup> Art. 1 ust. 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., zmieniający art. 26 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>1406</sup> Art. 1 ust. 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., zmieniający art. 26 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>1407</sup> Art. 1 ust. 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku..., zmieniający art. 26 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym.



Ustawa legitymizowała także sprawowanie funkcji przez sędziów powołanych przy udziale nowej KRS, umożliwiając im przeniesienie na stanowisko w pozostałych izbach SN. W terminie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zobowiązany był przedstawić sędziemu propozycję przeniesienia na inne stanowisko<sup>1408</sup>. Przyjęcie propozycji oznacza przeniesienie na stanowisko w danej izbie SN z dniem kolejnym po złożeniu oświadczenia; odmowa skutkowałą przeniesieniem w stan spoczynku z mocy prawa z dniem kolejnym po złożeniu oświadczenia albo po upływie terminu, z zachowaniem prawa do pełnego uposażenia<sup>1409</sup>. Regulacja ta doprowadziła do rozszerzenia wątpliwości co do spełniania kryteriów bezstronności i niezawisłości na wszystkie izby SN<sup>1410</sup>.

Nowelizacja nie zapewniła sędziom, którzy zostali dotknięci decyzjami ID właściwego środka odwoławczego postępowania umożliwiającego weryfikację jej decyzji przez sąd, który spełnia wymogi prawa unijnego, tj. jest niezawisły, bezstronny i ustanowiony przez ustawę. Kompetencję do prowadzenia procedur weryfikacyjnych powierzono bowiem IOZ SN, która jest obciążona tymi samymi wadami prawnymi, co ID SN; od orzekania w procedurze wznowieniowej nie wyłączono sędziów orzekających uprzednio w ID SN<sup>1411</sup>. Nowelizacja utrzymała w mocy katalog przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, wynikający z „ustawy kagańcowej”. Wprowadziła także nowy rodzaj deliktu dyscyplinarnego, polegający na „odmowie wykonania wymiaru sprawiedliwości”.

Dostrzec należy, że ustawodawca usunął unormowanie wprost zakwestionowanie przez TSUE, dotyczące niewstrzymania biegu postępowania

---

<sup>1408</sup> Art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...

<sup>1409</sup> M. Skąpski, *Skutki likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dla statusu prawnego jej pracowników*, PiZS 2022, nr 8, s. 33-34.

<sup>1410</sup> Zob. R. Piotrkowski, *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, PiP 2022, z. 10, s. 356. Także: R. Piotrkowski, *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP [w:] Dylematy polskiego prawa wyborczego*, J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), Warszawa 2021, s. 176.

<sup>1411</sup> Sędzia, w którego sprawie doszłoby do takiej sytuacji, zmuszony byłby zainicjować procedurę „testu niezawisłości”. W niej jednak wątpliwości powołania sędziego nie mogą stanowić jedyne argumenty uzasadniające kwestionowanie niezawisłości i bezstronności sędziego. Szerzej: W. Chrościelewski, *Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, Glosa*, OSP 2024, nr 1; J. Racewicz, *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2022, z. 11-12. Okoliczność, że mechanizm weryfikacji orzeczeń ID SN przez IOZ SN, nie zamyka sędziom możliwości ochrony ich praw na postawie prawa unijnego oraz EKPC, nie zmienia oceny prawnej proponowanych rozwiązań. *Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...*, s. 8-12.

dyscyplinarnego przez czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony, a także dotyczące dopuszczalności prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego oraz jego obrońcy. Odebrał Prezesowi ID dyskrecjonalną kompetencję do wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Nie rozwiązał jednak wszystkich problemów związanych z właściwością sądów. Przywrócił właściwość miejscową sądu dyscyplinarnego, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Utrzymał jednak wątpliwe zróżnicowanie tej właściwości między sędziami poszczególnych rzędów<sup>1412</sup>.

Nowelizacja nie usunęła regulacji dotyczących kognicji RDSSP i jego zastępców, którzy w dalszym ciągu mogą przejąć sprawę prowadzoną przez zastępcę rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie okręgowym, a także przekazać temu rzecznikowi sprawę do prowadzenia<sup>1413</sup>. Pozostawiła w mocy art. 112b § 1 u.p.u.s.p., przyznający MS uprawnienie powołania swojego rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy. W ten sposób utrzymała uprawnienie Ministrowi ingerowania w postępowania dyscyplinarne, a także inicjowanie ich w sposób arbitralny, dla realizacji doraźnych celów<sup>1414</sup>. Nowelizacja uchyliła regulację, zgodnie z którą wygaśnięcie funkcji RD MS nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez MS takiego rzecznika w tej samej sprawie<sup>1415</sup>. Wyłączyła

---

<sup>1412</sup> Jak wskazał w swojej opinii RPO wątpliwości budzi nowe brzmienie art. 110 § 3 u.p.u.s., zgodnie z którym „do rozpoznania spraw wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a właściwy miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. Jeżeli jednak sprawa dotyczy sędziego sądu apelacyjnego albo sędziego sądu okręgowego, właściwy jest inny sąd dyscyplinarny wyznaczony, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, przez Sąd Najwyższy – Izbę Odpowiedzialności Zawodowej spośród sądów dyscyplinarnych właściwych dla obszarów apelacji sąsiadujących z obszarem apelacji, w którym znajduje się sąd, w którym pełni służbę sędzia objęty postępowaniem”. W jego ocenie „to rozwiązanie budzi wątpliwości, bo z niejasnych przyczyn różnicuje właściwość miejscową w zależności od statusu sędziego – w przypadku sędziów rejonowych właściwość miejscowo jasno określa ustawa, a w przypadku sędziów apelacyjnych i okręgowych decydować będzie Izba Odpowiedzialności Zawodowej, i to nie samodzielnie, ale na wniosek rzecznika dyscyplinarnego. Izba Odpowiedzialności Zawodowej nie będzie mogła więc sama wybrać właściwego sądu, lecz będzie musiała wybrać sąd wskazany przez rzecznika dyscyplinarnego, ewentualnie w ogóle odmówić uwzględnienia wniosku, co by jednak skutkowało niemożliwością rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej”. *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z 26 maja 2022 roku...*, s. 10.

<sup>1413</sup> Art. 112 § 2a u.p.u.s.p.

<sup>1414</sup> *Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 roku...*, s. 18-20.

<sup>1415</sup> Uchylona część regulacji art. 112b § 5 u.p.u.s.p.

w konsekwencji możliwość ponownego wszczynania postępowań w tym samym trybie<sup>1416</sup>.

Druga z tych regulacji, obejmująca ustawę z dnia 12 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, została przekazana do podpisu Prezydenta dnia 9 lutego 2023 roku. Prezydent skierował ją w trybie kontroli prewencyjnej do TK<sup>1417</sup>, a rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie zostało dotychczas wydane. Ona także nie rozwiązywała problemu niezgodnego z Konstytucją ukształtowania nowej KRS<sup>1418</sup> ani procedur nominacyjnych, w których brała udział<sup>1419</sup>. Ustawodawca nie podjął próby rozstrzygnięcia wątpliwości co do ważności i skuteczności tych nominacji oraz znaczenia prawnego rozstrzygnięć wydanych sędziów w nich powołanych. W tym sensie przyjęta ustawa utrwała stan prawny, w którym kolejne nominacje sędziowskie dokonywane są w procedurze niezapewniającej powoływanym sędziom właściwych gwarancji niezależności i niezawisłości. Nowelizacja nie dąży do rzeczywistego wykonania orzeczeń wydanych przez TSUE oraz ETPC, a także uchwały SN. Nie rozwiązuje problemu „zbyt dużej roli władzy wykonawczej w wymiarze sprawiedliwości” oraz nie rewiduje kompetencji Ministra Sprawiedliwości przyznanych w latach 2017-2023. Nie odnosi się także

---

<sup>1416</sup> M. Kalisz, M. Szuleka, *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom...*, s. 36; A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje...*, s. 517.

<sup>1417</sup> Wniosek Prezydenta z dnia 21 lutego 2023 roku (data wpływu do TK), któremu nadano sygnaturę akt: Kp 1/23.

<sup>1418</sup> R. Piotrowski, Opinia w przedmiocie odpowiedzi na pytanie, jakie kamienie milowe w zakresie praworządności wymagają realizacji w kontekście ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 902), s. 6, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6674/plik/oe-439.pdf>. Zob. także: Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z 26 maja 2022 roku..., s. 2-3. W przywołanej opinii RPO wskazał, że taki stan rzeczy wskazuje na niewykonywanie przez ustawodawcę „wyroku TSUE w sprawie *Żurek*, jak również trzech wyroków ETPC w sprawach *Grzęda*, *Dolińska-Ficek* i *Advance Pharma* – w których wskazano na generalną wadliwość procedury powołania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”.

<sup>1419</sup> A. Gomułowicz, *Rysa na obliczu temidy*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, z. 2, s. 32; M. Skwarcow, *Status prawny Izby...*, s. 69. Jak wskazał w swojej opinii Rzecznik Praw Obywatelskich problem ten dotyczy obsadzenia ponad 2500 stanowisk sędziowskich. Od dnia od 6 marca 2018 roku do daty wydania opinii przez RPO, datowane na 23 stycznia 2023 roku. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, s. 2, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do\\_Senatu\\_opinia\\_SN\\_ustawa\\_nowelizacja\\_23.01.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf)

do problemu powoływania prezesów sądów, kolegów sądów oraz rzeczników dyscyplinarnych<sup>1420</sup>.

Nowelizacja przekazała dotychczasowe kompetencje IOZ SN NSA, w którego kognicji leżało dotychczas rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów sądów administracyjnych. W ten sposób rozszerzyła kompetencje NSA o rozpatrywanie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, lub sprawach, w których SN zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia, oraz sprawy deliktów dyscyplinarnych ustanowionych „ustawą kagańcową”, tj. art. 107 § 1 pkt 3 u.p.u.s.p.<sup>1421</sup>, dotyczących sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych<sup>1422</sup>. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przekazano do rozpoznania sprawy uchylenia immunitetu, zgody na zatrzymanie lub aresztowanie sędziów powszechnych, wojskowych i SN<sup>1423</sup> oraz sprawy dyscyplinarne sędziów SN<sup>1424</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywać miał także sprawy wznowień postępowań dyscyplinarnych i immunitetowych rozpoznanych przez IOZ SN (wcześniej ID SN), inicjowane przez sędziów, będących podmiotami tych postępowań, inicjowanych w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy<sup>1425</sup>. Dodatkowo NSA powierzono kompetencję weryfikacji orzeczeń IOZ SN, wydanych przed wejściem w życie tej ustawy. Weryfikacja ta miała zostać dokonana przez NSA z urzędu i objąć sprawy zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne albo wobec którego została wydana uchwała zezwalająca na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej i obniżenie mu wynagrodzenia lub uposażenia na czas trwania tego zawieszenia albo tego postępowania

---

<sup>1420</sup> Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (na dzień 16 stycznia 2023 r.), nr JUD-POL/460/2023 [AIC], <https://www.iustitia.pl/4624-obwe-krytycznie-o-projekcie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-w-przejsciowej-opinii>

<sup>1421</sup> „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>1422</sup> Art. 3 ust. 4 pkt a ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw; art. 2 ust. 1 pkt 3 ppkt a ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

<sup>1423</sup> Art. 3 ust. 4 pkt b ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku...

<sup>1424</sup> Art. 1 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku...

<sup>1425</sup> Art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku...

dyscyplinarnego<sup>1426</sup>. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przyznano także kognicję w zakresie rozpatrywania tzw. testu niezawisłości sądów powszechnych (w II instancji), sądów wojskowych (w II instancji) i SN (w I i II instancji).

Przyjęta ustawa spotkała się z krytyką doktryny prawa konstytucyjnego, samorządów zawodowych, które złożyły opinie w toku procesu legislacyjnego oraz RPO.

Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie dostrzegł zagrożenie dla funkcjonowania NSA w powierzeniu mu nowych, tak licznych kompetencji<sup>1427</sup>. Wskazał, że NSA boryka się z problemem przeciążenia, co potwierdzają składane przez jego Prezesa informacje o działalności sądów administracyjnych<sup>1428</sup>. Z ich analizy wynika, że NSA nie będzie w stanie rozpoznać w rozsądnym terminie przekazanych mu spraw dyscyplinarnych, a włączenie ich do kognicji NSA zagrozi rozpoznaniu w terminie spraw już rozpatrywanych przez ten sąd. Kluczowe znaczenie mogą mieć w tym zakresie sprawy dotyczące „testu niezawisłości”, które ustawodawca obarczył krótkimi terminami na ich rozpoznanie i które musiałyby uzyskać pierwszeństwo rozpatrzenia<sup>1429</sup>.

W toku procesu legislacyjnego Rzecznik wskazywał także na argumenty ustrojowe, słusznie podnosząc, że powierzeniu NSA kompetencji w zakresie postępowań dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, wojskowych i SN sprzeciwia się jednoznaczna regulacja art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nią nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania sprawuje SN. Oznacza to, że ustrojodawca ustanowił w ustawie zasadniczej dwa odrębne systemy sądów – sądownictwo powszechne oraz wojskowe, a także

---

<sup>1426</sup> Art. 7 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 roku...

<sup>1427</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku..., s. 5-7.

<sup>1428</sup> Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku podaje, że w 2022 roku do NSA wpłynęło 17 826 skarg kasacyjnych oraz 73 skargi o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostało do rozpatrzenia 36 368 skarg kasacyjnych oraz 123 skargi o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 54 194 skargi kasacyjne. W 2022 r. ogółem rozpoznano 16 100 skarg kasacyjnych (bez spraw zamkniętych). Oprócz skarg kasacyjnych w 2022 r. NSA załatwił 4510 zażaleń na postanowienia (zarządzenia) sądów pierwszej instancji, Ponadto NSA rozpatrzył 199 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf>, s. 17-18.

<sup>1429</sup> Rzecznik wskazał także na zagrożenie przewlekłości postępowań, prowadzonych przez sądy powszechne, wojskowe oraz SN, w których zgłoszono wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości, a które musiałyby oczekiwać na rozstrzygnięcie NSA.

sądownictwo administracyjne<sup>1430</sup>. Systemy te nie są ze sobą powiązane ani funkcjonalnie, ani kompetencyjnie, ani organizacyjnie<sup>1431</sup>. Sądy powszechne i wojskowe rozpoznają sprawy cywilne i karne, a nadzór judykacyjny w ich przedmiocie sprawuje SN. Sądy administracyjne kontrolują działalność organów administracji publicznej, a nadzór nad ich działalnością powierzono NSA. Oznacza to, że kompetencje tych sądów ustrojodawca określił w sposób rozłączny. Powierzenie jednemu sądowi kompetencji orzekania w przedmiocie danej kategorii spraw wyłącza jurysdykcję drugich sądów w tych sprawach. W ramach odrębnych systemów sądy nie mogą oceniać ani ingerować w sposób wykonywania przez siebie ich funkcji<sup>1432</sup>. Ustawodawca niewątpliwie pozostaje uprawniony do rozszerzenia kognicji SN oraz NSA<sup>1433</sup>. Nie jest jednak uprawniony do rozszerzania tych kompetencji w sposób naruszający konstytucyjną kognicję tych sądów<sup>1434</sup>. Oznacza to, że nowe kompetencje powierzone NSA nie mogą naruszać konstytucyjnego monopolu SN i polegać na sprawowaniu nadzoru judykacyjnego nad sądownictwem powszechnym oraz wojskowym. W ten sposób ustawodawca modyfikowałby w akcie rangi ustawowej konstytucyjne kompetencje SN. Stanowisko RPO w przedmiocie proponowanych zmian wynikało z trafnego przyjęcia szerokiej interpretacji pojęcia „nadzoru judykacyjnego”, obejmującego nie tylko kontrolę instancyjną SN, ale także procedurę wytyku judykacyjnego, rozstrzygnięcia o odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzecznictwa, procedurę rozpatrywania wniosków o wyłączenie sędziów oraz wyznaczanie sądu właściwego w szczególnych przypadkach<sup>1435</sup>.

---

<sup>1430</sup> R. Hauser, *Kształtowanie się pozycji i ustroju NSA*, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 162-163; A. Skoczyła, *Wpływ organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym*, RPEiS 2020, z. 1, s. 67; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 191. Szerzej: A. Skoczyła, *Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce*, „Iustitia” 2011, nr 4.

<sup>1431</sup> R. Hauser, *Prawo do sądu* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 198-199.

<sup>1432</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku..., s. 7.

<sup>1433</sup> Dla porządku wskazać należy, że przyjęte zmiany spotkały się z krytyką Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, która oceniła je jako stojące w sprzeczności z art. 184 Konstytucji. Zob. Uchwała nr 285/2023 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 stycznia 2023 roku przedstawiająca opinię do uchwalonej przez Sejm RP na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2023 roku ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, s. 1 [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023nsenat-36341.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023nsenat-36341.pdf)

<sup>1434</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 194* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 5.

<sup>1435</sup> Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku..., s. 7-8.

Pozwala to przyjąć, że uchwalona ustawa narusza monopol SN. Przekazuje bowiem na rzecz NSA część kompetencji dotyczących kontroli sędziów, w tym oceny prawidłowości orzekania przez sądy powszechne oraz sądy wojskowe. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując sprawy odpowiedzialności dyscyplinarnej za wytyki judykacyjne oraz niektóre przewinienia dyscyplinarne, które z powodu „ustawy kagańcowej” pozostają ściśle związane z procesem orzekania, nieuchronnie będzie badał treść rozstrzygnięć wydawanych przez sądy powszechne. Naczelny Sąd Administracyjny orzekać będzie również w zakresie wyłączenia sędziów oraz spełniania przez nich właściwego standardu niezawisłości i bezstronności.

W tych samych kategoriach oceniać należy powierzenie NSA kompetencji weryfikacji orzeczeń wydanych uprzednio przez IOZ SN, wcześniej ID SN. Naczelny Sąd Administracyjny uzyska w ten sposób uprawnienie do oceny orzecznictwa SN (jeżeli nie nadzoru nad tym orzecznictwem). Będzie władny uchylać rozstrzygnięcia wydane przez SN, czego nie uzasadnia nawet incydentalny charakter spraw<sup>1436</sup>. Przyjęta regulacja wprowadza nieakceptowalny element podporządkowania SN NSA. Fakt, że kompetencje te dotyczą rozstrzygnięć już prawomocnych, które wywarły skutek w obrocie prawnym, wprost narusza pozycję ustrojowoprawną SN jako naczelnego organu wymiaru sprawiedliwości. W taki sposób oceniać należy wszelkie regulacje prawne, które przenosić będą orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej poza kognicję SN.

Przyjęta nowelizacja nie rozwiązuje także istniejących problemów prawnych, bowiem sędziowie powołani w procedurze z udziałem nowej KRS sprawują funkcję orzecznicze także w Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>1437</sup>. Status NSA nie został wprowadzie dotychczas zakwestionowany przez trybunały europejskie<sup>1438</sup>, ale wynika

---

<sup>1436</sup> Dotyczących zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego i obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia na czas trwania tego zawieszenia. Dotyczą one w istocie możliwości sprawowania urzędu przez sędziów.

<sup>1437</sup> Z opinii Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris, sporządzonej przez Z. Bakalarczyk i K. Gnysińską, wynika, że blisko 1/3 sędziów NSA został powołana przy udziale nowej KRS <https://www.defensoriuris.pl/aktualnosci/3965/>

<sup>1438</sup> Zob. J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, EPS 2022, z. 10, s. 30.

to raczej z braku okazji do wypowiedzenia się w tym przedmiocie<sup>1439</sup>. W tym sensie przekazanie sprawy do sądu innego rodzaju, w którym zasiadają sędziowie powołani z taką samą wadą prawną, ma charakter pozorny.

W toku procesu legislacyjnego wskazywano na pewną specyfikę postępowań dyscyplinarnych, które nierzadko wymagają przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz które z tego względu kwalifikuje się jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w zasadzie nie prowadzi postępowań dowodowych, co wynika zarówno z jego charakterystyki ustrojowej, zakresu powierzonych mu kompetencji, jak i stosowanych przez niego procedur<sup>1440</sup>. Dostrzec należy jednak, że NSA prowadzi sprawy immunitetowe i dyscyplinarne sędziów (asesorów) sądów administracyjnych, w których problem niemożności oceny i gromadzenia dowodów dotychczas nie zaktualizował się<sup>1441</sup>. Przeciwnicy przyjętych rozwiązań trafnie argumentowali jednak, że sam fakt prowadzenia przez NSA postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów administracyjnych, nie oznacza *per se* jego zdolności do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych<sup>1442</sup>.

Dla porządku wskazać należy na funkcjonujący w doktrynie pogląd o braku przeszkód w powierzeniu NSA kompetencji do prowadzenia spraw dyscyplinarnych sędziów SN, sądów powszechnych i wojskowych. Zgodnie z nim art. 180 ust. 2 Konstytucji (stanowiąc o złożeniu sędziego z urzędu, zawieszeniu w urzędowaniu, przeniesieniu do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli) oraz art. 181

---

<sup>1439</sup> J. Firlus, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, PS 2023, z. 5, s. 6-7. Sytuacja ta być może ulegnie zmianie, wobec zakomunikowania polskiemu rządowi w lipcu 2022 roku skargi nr 18422/21, *Lubomirska i Puzyra przeciwko Polsce*. Szerzej: A. Cebera, J. Firlus, *Ustawa z 13.1.2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw – oczami administratywisty*, IUSTITIA 2023, nr 1-2.

<sup>1440</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023, z. 7, s. 23-24 i cytowane tam dokumenty z procesu legislacyjnego.

<sup>1441</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Komentarz do art. 9 [w:] Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 133-138; T. Kuczyński, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 445– 447; A. Skoczylas, *Wpływ organów administracji...*; A. Skoczylas, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny – wybrane zagadnienia [w:] Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr specjalny; A. Skoczylas, *Wybrane problemy postępowania immunitetowego w sprawach sędziów sądów administracyjnych [w:] Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martyusza*, A. Matan (red.), Warszawa 2022.

<sup>1442</sup> A. Cebera, J. Firlus, *Ustawa...*, s. 38-39.



Konstytucji (dotyczący możliwości pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej) przypisują doniosłe znaczenie prawne orzeczeniu sądu, które poprzedzić musi wydanie tego rodzaju rozstrzygnięcia dotyczącego osoby sędziego. Żaden z przepisów ustawy zasadniczej nie formułuje jednak wymogu, by orzeczenie w tym przedmiocie wydał sąd powszechny, SN czy NSA. Oznacza to, że jedynym rzeczywistym wymogiem wynikającym z ustawy zasadniczej jest powierzenie tych kompetencji sądom. Wskazuje się, że art. 184 Konstytucji, określający kognicję NSA, nie wyłącza możliwości rozpatrywania przez sądy administracyjne innej kategorii spraw, w tym spraw dyscyplinarnych<sup>1443</sup>. Powierzeniu NSA zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie sprzeciwia się także przywołany już art. 183 ust. 1 Konstytucji, którego znaczenie prawne ograniczyć należy do sfery orzeczniczej<sup>1444</sup>. Nadzór judykacyjny SN nie dotyczy spraw administracji sądowej, zagadnień poddanych nadzorowi administracyjnemu, ale spraw dyscyplinarnych, objętych zakresem nadzoru służbowego<sup>1445</sup>. Powierzenie NSA postępowań dyscyplinarnych realizowałoby się równolegle wobec nadzoru judykacyjnego SN i nie nosiłoby cech kontroli rozstrzygnięć tego sądu oraz sądów powszechnych i wojskowych w trybie instancyjnym czy pozainstancyjnym<sup>1446</sup>. Jedyna regulacja, z punktu widzenia której przyjęta nowelizacja mogłaby budzić wątpliwości, to art. 177 Konstytucji, ustanawiający domniemanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Norma ta pełni jednak funkcję wyłącznie gwarancyjną, zapewniając, by w każdej sprawie jakiś sąd był właściwy do jej rozstrzygnięcia<sup>1447</sup>. Artykuł 177 Konstytucji dopuszcza możliwość przekazania danej kategorii spraw do rozpoznania innemu sądowi, nie zastrzegając wyłączności sądów powszechnych na orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Autorzy wskazują, że NSA jest sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych oraz asesorów sądowych<sup>1448</sup>. W tych sprawach NSA orzeka według

---

<sup>1443</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelnny Sąd Administracyjny...*, s. 28.

<sup>1444</sup> Zob. M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014, s. 462.

<sup>1445</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 4.

<sup>1446</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelnny Sąd Administracyjny...*, s. 31.

<sup>1447</sup> A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 11.

<sup>1448</sup> Art. 9 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2492).

odrębnej procedury, normującej ustrój sądów administracyjnych, które kreują „osobną strukturę sądu dyscyplinarnego”<sup>1449</sup>. Oznacza to, że NSA, orzekając w sprawach dyscyplinarnych, nie stosuje procedury administracyjnej, ale wykorzystuje odpowiednio przepisy k.p.k.<sup>1450</sup>. Czyni to zarzut niemożności prowadzenia postępowania dowodowego nieuzasadnionym. Niewątpliwie przekazanie sędziom NSA spraw dyscyplinarnych wiązałoby się z istotnym nakładem ich pracy, zwłaszcza w sprawach immunitetowych, które zawierają w sobie elementy oceny stanu faktycznego pod kątem zarzutu popełnienia przestępstwa<sup>1451</sup>. Przywołać należy także pytanie postanowione przez Prezesa NSA, jak sędziowie NSA orzekać mają w przedmiocie „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa” rodzinnego, karnego i cywilnego w sytuacji nieposiadania przez nich doświadczenia orzeczniczego w tych dziedzin prawa<sup>1452</sup>. Argumentować można jednak, w oparciu o orzecznictwo SN, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za obrazę przepisów prawa pozostaje ograniczona do tych błędów, które mają charakter rażący i oczywisty, i są widoczne od razu. Nie prowadzi to jednak do racjonalizacji rozwiązań prawnych przyjętych nowelizacją. Stanowisko takie przedstawiłby najpewniej Prezes NSA w toku procesu legislacyjnego, gdyby tylko ustawodawca zasięgnął jego opinii przed skierowaniem projektu ustawy do Sejmu<sup>1453</sup>.

Nowelizacja wyodrębnienia także postępowania dyscyplinarne sędziów względem postępowań pozostałych zawodów prawniczych oraz zawodów zaufania publicznego. Ich rozpoznanie pozbawia bowiem w dalszym ciągu IOZ SN<sup>1454</sup>. Jednocześnie jednak przekazuje do rozpoznania NSA sprawy z zakresu „testu niezawisłości” w tych sprawach, co może prowadzić do istotnych trudności

---

<sup>1449</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 44.

<sup>1450</sup> R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelnny Sąd Administracyjny...*, s. 29-30.

<sup>1451</sup> Tamże, s. 32.

<sup>1452</sup> Wystąpienie Prezesa NSA na posiedzeniu plenarnym Senatu RP dnia 31 stycznia 2023 roku, <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/wystapienie-prezesa-%20nsa-na-posiedzeniu-plenarnym-senatu-rp-31-stycznia-2023-r,news,24,932.php>

<sup>1453</sup> Jak wskazują R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas „ze zadziwieniem trzeba odnotować informację Prezesa NSA o braku jakichkolwiek konsultacji przed skierowaniem do prac parlamentarnych projektu ustawy z 13.01.2023 r. Tak samo wysoce niepokojące jest stwierdzenie Pierwszej Prezes SN o jednodniowym okresie na wyrażenie opinii przez SN w tak istotnej ustrojowo sprawie”. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelnny Sąd Administracyjny...*, s. 35.

<sup>1454</sup> Uchwała nr 285/2023 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 stycznia 2023 roku przedstawiająca opinię do uchwalonej przez Sejm RP na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2023 roku ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, s. 1 [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023snsenat-36341.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023snsenat-36341.pdf)

praktycznych. Pozostawia zatem pozostałe instrumenty weryfikacji niezawisłości i bezstronności sądu w kognicji SN<sup>1455</sup>. W znacznej mierze utrzymuje rozwiązania „ustawy kagańcowej” w zakresie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>1456</sup>.

---

<sup>1455</sup> „Natomiast zmiana proponowana na mocy nowelizacji z 13.01.2023 r. dokłada kolejny szczebel relacji, a mianowicie na styku SN, który w bieżącej działalności weryfikuje standard niezawisłości i bezstronności sędziów czy to w ramach instytucji *iudex suspectus*, czy też przykładowo bezwzględnych przyczyn odwoławczych oraz NSA, który miałby z jednej strony być sądem wyłącznie właściwym do przeprowadzania spraw testowych względem sędziów SN oraz sędziów delegowanych do pełnienia czynności sędziowskich w SN, a z drugiej strony rozpoznawania wniosków o ponowne rozpoznanie od postanowień załatwiających merytorycznie sprawę testową względem sędziego sądu wojskowego lub sędziego sądu powszechnego”. J. Firlus, *Test...*, s. 10.

<sup>1456</sup> Zob. stanowisko Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2870), datowane na 12 stycznia 2023 roku, [https://archiwumosiatynskiego.pl/images/2023/01/2023-01-12-stanowisko-KOS\\_ustawa-SN-PL-final.pdf](https://archiwumosiatynskiego.pl/images/2023/01/2023-01-12-stanowisko-KOS_ustawa-SN-PL-final.pdf); opinia Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 902), datowana na 21 stycznia 2023 roku, <https://lexso.org.pl/2023/01/opinia-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-nr-902/>

## **Rozdział 6 Sąd „ustanowiony ustawą”**

### **Dopuszczalność sądowej oceny prawidłowości powołania sędziego**

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się na istnienie szczególnego związku między pozycją ustrojową sędziego i konstytucyjnie określonym sposobem sprawowania przez niego urzędu a obowiązującym prawem, w tym przede wszystkim ustawą uchwaloną przez parlament. Stanowił on o legitymacji sędziego do sprawowania urzędu, gwarantuje przewidywalność i pewność wydawanych rozstrzygnięć, a przez to stabilizuje obrót prawny. Zapewnia niezależność i odrębność sądów od władzy wykonawczej. Jednocześnie, ze względu na regulację art. 178 ust. 1 Konstytucji, związanie sędziego „ustawą” nie ma charakteru absolutnego, a sędzia pozostaje uprawniony do bezpośredniego stosowania Konstytucji i kierowania pytań prawnych w sytuacji powzięcia wątpliwości dotyczących zgodności wiążących go ustaw z Konstytucją.

„Spór o praworządność”, który zaktualizował się w polskiej rzeczywistości ustrojowej, ujawnił nowy problem badawczy, związany z zasadą podległości sędziego ustawie i Konstytucji. Dotyczy on relacji sędziego z ustawą, która go „ustanawia”. Kategoria ta obejmuje akty prawne, które wyznaczają formalne ramy funkcjonowania sędziego i określają strukturę władzy sądowniczej. Determinują zasadniczą treść stosunku prawnego, łączącego sędziego z sądem, w którym orzeka oraz państwem, w imieniu którego sprawuje wymiar sprawiedliwości. Określają pozycję ustrojową sędziego, procedurę powołania go na urząd, kryteria, które kandydaci muszą spełnić oraz kompetencje organów władzy publicznej, zaangażowanych w procedurę powołania sędziego.

W opisany spór zaangażowani byli wszyscy uczestnicy multicyntycznego systemu prawa, tj. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Trybunał Konstytucyjny. Dotyczył on zakresu związania sędziego tego rodzaju ustawami, w tym dopuszczalności oceny przez sędziego (w procesie sądowego stosowania prawa) sposobu ustanowienia „sądu”, tj. właściwego określenia procedury powołania sędziego

oraz prawidłowości jej realizacji. Dotyczył on znaczenia prawnego „ustawy”, konstytuującej sąd, stanowiącej integralny składnik prawa do sądu. Sprowadzał się do pytania czy sąd, niespełniający wymogu „ustanowienia ustawą”, daje rękojmię orzekania w sposób niezawisły i bezstronny.

W opisanym sporze poszczególni jego uczestnicy przywoływali rozmaite argumenty prawne, związane przede wszystkim z prawem do sądu „ustanowionego ustawą”, koniecznością materialnej oceny pojęcia „ustawa”, podziałem kompetencji w procedurze powołania sędziów między KRS oraz Prezydenta, a także poszczególnymi elementami procedury powołania sędziego. Rozważano możliwości uznania obwieszczenia o wolnych stanowiskach na urząd sędziego za prerogatywę Prezydenta, skutek udziału w procedurze powołania sędziego nowej KRS, sposób jej ukształtowania, a także możliwości uznania nowej KRS za „Krajową Radę Sądownictwa” w rozumieniu Konstytucji. Podnoszono argumenty dotyczące relacji prawa krajowego z prawem międzynarodowym oraz unijnym, w tym kompetencję państwa do określenia w drodze własnej decyzji organizacji i struktury władzy sądowniczej, tożsamość konstytucyjną państwa, doktrynę „margines oceny” oraz braku jednolitego modelu powoływania sędziów<sup>1457</sup>. Tłem prowadzonego sporu były kolejne nowelizacje prawa krajowego, w których ustawodawca podejmował próbę wyłączenia możliwości badania prawidłowości powołania sędziego<sup>1458</sup>, które z czasem przybrały postać „dekonstrukcji ładu konstytucyjnego dotyczącego władzy sądenia w Polsce”<sup>1459</sup>. Dialogowi sądów i trybunałów towarzyszyła dyskusja w doktrynie prawa

---

<sup>1457</sup> P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1, Komentarz do artykułów 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 314-315. Zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.

<sup>1458</sup> Szerzej: A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, PiP 2020, z. 10.

<sup>1459</sup> M. Zubik, *O przewrotnych interpretacjach przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądenia*, PiP 2017, z. 10, s. 9.

konstytucyjnego, która poszukiwała rozwiązania tej coraz trudniejszej sytuacji ustrojowoprawnej, przybierającej z czasem aspekt europejski i międzynarodowy<sup>1460</sup>.

Poglądy formułowane przez poszczególne sądy ogniskowały się wokół dwóch stanowisk. Pierwsze, za którym opowiedziały się trzy połączone izby SN, ETPC i TSUE, wskazywało na dopuszczalność dokonania oceny czy organ, który orzeka w sprawie, jest „sądem” w rozumieniu prawa (spełnia materialne wymogi „ustanowienia ustawą”), członkowie wchodzący w jego skład są „sędziami” (zostali prawidłowo powołani na urząd sędziowski) oraz czy spełniają konieczne wymogi niezawisłości i bezstronności. Stanowisko przeciwne, sformułowane przez TK oraz dwie izby SN, w skład których wchodził sędziowie powołani przy udziale nowej KRS, wskazywały na brak kompetencji sądów do oceniania sposobu powołania sędziów. Wyróżnić można stanowiska pośrednie, poszukujące kompromisu między dopuszczalnością oceny niezawisłości i bezstronności sędziów, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości kwestionowania prawidłowości powołania sędziego przez Prezydenta.

---

<sup>1460</sup> Nie sposób przytoczyć wszystkich publikacji wydanych na ten temat nawet w ostatnim czasie. Zob. M. Radajewski, *Powolywanie sędziów do składu KRS przez Sejm oraz kontrola legalności uchwał KRS przez NSA. Glosa do wyroku TK z 25.03.2019 r., K 12/18*, PiP 2020, z. 5; A. Sikora, *Unia Europejska jako wspólnota prawa a kwestia niezawisłości sędziowskiej. Glosa do wyroku TS z 24.06.2019 r., Komisja v. Polska*, PiP 2020, z. 12; P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.* PiP 2020, z. 10; M. Radajewski, *Wyłączenie sędziego NSA z uwagi na fakt powołania go na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2019 r., I OSK 1394/18*, PiP 2021, z. 9; M. Dobrowolski, *Niepodważalność aktu powołania sędziego. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2020 r., I OSK 1394/18*, PiP 2021, z. 9; P. Filipek, *Reorganizacja sądownictwa polskiego w świetle wymogów prawa unijnego i standardów orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucyjne granice zmian ustroju i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 4 Konstytucji RP*, S. Biernat (red.), Warszawa 2021; E. Łętowska, *Świetlisty miecz konstytucjonalistów* [w:] *Konstytucyjne granice zmian ustroju i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 4 Konstytucji RP*, S. Biernat (red.), Warszawa 2021; A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20*, „Palestra” 2020, nr 5; E. Łętowska, *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020, nr 5; J. Gudowski, *Wyłączenie sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości – nowa instytucja w prawie procesowym cywilnym i karnym*, PS 2021, z. 6; J. Gudowski, *Iudex impurus. Wyłączenie z mocy samej ustawy sędziego objętego zarzutem wadliwego powołania lub przejścia na wyższe stanowisko sędziowskie*, PS 2022, z. 5; T. Pietrzykowski, *Bezstronność sędziowska...*; G. Kamiński, *Wyłączenie z mocy samego prawa...*; M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019; K. Markowski, *Jak rozumieć orzeczenia NSA w sprawie sędziów-kamikadze*, Iustitia 2021, nr 1; M. Maliński, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r. (sygn. akt I FSK 119/17)*, ZNSA 2020, z. 6; P. Wiliński, R. Zawłocki, *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości powołania*, Warszawa 2022.

Szczegółowa analiza wszystkich tych zagadnień wykracza poza ramy niniejszej pracy<sup>1461</sup>. Nie mniej, ze względu na związek prowadzonego sporu z zagadnieniem związania sędziego ustawą, konieczne zdaje się przytoczenie najważniejszych argumentów i stanowisk formułowanych w tym sporze, a także wskazanie czy wydane w jego toku orzeczenia mają wpływ na zagadnienie podległości sędziego ustawie.

## **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

Stanowisko SN w przedmiocie dopuszczalności badania sposobu powołania sędziego, a przez to oceny ukształtowania nowej KRS i innych nieprawidłowości

---

<sup>1461</sup> Z tego względu w niniejszym rozdziale przedmiotem uwagi jedynie w sposób uzupełniający czynię orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygnalizując istotne jego rozstrzygnięcie w przypisach. Wynika to ze wspomnianego już ograniczonego udziału sądownictwa administracyjnego w „sporze o praworządność”, tj. „Trybunał nigdy nie kwestionował niezależności polskiego sądownictwa administracyjnego i skuteczności powołania na stanowisko sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 (...) Sądy administracyjne mają organizacyjnie odrębny od sądownictwa powszechnego system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i rzecznika dyscyplinarnego, a za jedną z gwarancji niezawisłego sprawowania wymiaru sprawiedliwości uznaje się wyłączenie możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego z powodu treści podejmowanych w rozpoznanej przez niego sprawie rozstrzygnięć, w których odstąpił on od stosowania prawa krajowego ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa Unii”. J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, EPS 2022, z. 10, s. 30. Okoliczność ta nie zmienia faktu aktywnego udziału sądownictwa administracyjnego w prowadzonym dialogu i kierowaniu pytań prejudycjalnych także w przedmiocie praworządności, statusu sędziów i działalności nowej KRS, inicjowania postępowań indywidualnych przez ETPC przez sędziów, a także nie uchyla istotnego wkładu sądownictwa administracyjnego w dyskusję o znaczeniu prerogatywy Prezydenta do powołania sędziego oraz konieczności zapewnienia sądowej kontroli rozstrzygnięć dotyczących statusu sędziów. Zob. Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 roku, sygn. C-824/18, LEX 3125108; wyrok ETPC z dnia: 15 marca 2022 roku, skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, HUDOC. Zob. K. Lenaerts, *Dialog między Trybunałem Sprawiedliwości i sądami administracyjnymi państw członkowskich w ogólności a Naczelnym Sądem Administracyjnym w szczególności*, EPS 2022, z. 10, s. 9-11.

w nominacjach sędziów, pozostaje zbieżne z tym, zaprezentowanym przez TSUE<sup>1462</sup>. W części orzeczeń SN odwoływał się do rozstrzygnięć TSUE, podkreślając swój obowiązek wykonywania jego rozstrzygnięć. W innych dokonywał własnej wykładni uregulowań ustawy zasadniczej oraz prawa unijnego, poszukując podstawy dla weryfikacji spełnienia przez sąd przesłanki ustanowienia ustawą oraz właściwych standardów niezawisłości i niezależności.

W postanowieniu z dnia 21 maja 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: III CZP 25/19<sup>1463</sup>, SN wskazał, że z punktu widzenia zagwarantowania jednostce właściwie rozumianego prawa do sądu kluczowe znaczenie ma spełnienie przesłanki „ustanowienia sądu ustawą”. Przez to kryterium rozumieć należy zarówno ustanowienie sądu w akcie rangi ustawowej (określenie podstawy prawnej działalności sądu) oraz powołanie sędziów wchodzących w skład tego sądu zgodnie z przepisami prawa

---

<sup>1462</sup> Zagadnienie to zostało omówione rozdziale IV, w części dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Uzupełniając przeprowadzoną tam analizę, wskazać należy na najnowsze orzeczenia TSUE dotyczące prawidłowości powołania sędziów. W wyroku z dnia 9 stycznia 2024 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: C-181/21 i C-269/21, LEX 3650276, TSUE wskazał, że sąd odsyłający nie jest „kompetentny na podstawie przepisów prawa krajowego do oceny zgodności z prawem, w świetle między innymi prawa Unii, obsadzenia trzyposobowego składu orzekającego, który wydał prawomocne postanowienie w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie powództwa, a w szczególności warunków powołania sędzi (...), oraz do podważenia w razie potrzeby tego postanowienia”. Wyrok ten był szeroko komentowany w doktrynie. Zob. K. Sobczak, *Wszystkie sądy muszą być powołane na mocy ustawy. Omówienie opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 15 grudnia 2022 r., C-181/21 i C-269/21 (G. i inni), LEX/el. 2022*; P. Rojek-Socha, *TSUE nie rozpoznał pytań o powoływanie sędziów w Polsce. Omówienie wyroku TS z dnia 9 stycznia 2024 r., C-181/21 i C-269/21 (G, BC i DC), LEX/el. 2024*. Komentując przedmiotowy wyrok TSUE, Andrzej Wróbel wskazał, że „dla opinii publicznej w Polsce oraz władz publicznych zainteresowanych przywróceniem stanu praworządności w wymiarze sprawiedliwości powyższy wyrok budzi zapewne zdziwienie i rozczarowanie. Zdziwienie, ponieważ TS odmówił udzielenia odpowiedzi na pytania prawnie dotyczące kwestii o konstytucyjnym charakterze z powołaniem się na nieistotne dla dopuszczalności tych pytań kwestie proceduralne; rozczarowanie, ponieważ zarówno sądy (i sędziowie), jak i państwo poszukujące konstytucyjnych metod i środków rozwiązania kryzysu konstytucyjnego oraz opinia publiczna oczekiwały od TS, jako *brother in arms* w tej <<wojnie światów>> zajęcia jednoznacznego stanowiska w kwestii statusu prawnego osób powołanych przez Prezydenta na stanowisko sędziego w procedurze nominacyjnej z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa”. A. Wróbel, *Wyrok TS z dnia 9 stycznia 2024 r. sprawach połączonych C-181/21 i C-269/21 G. przeciwko M.S. i BC, DC przeciwko X, ZNSA 2024, z. 1, s. 92*. W wyroku z dnia 21 grudnia 2023 roku, w sprawie C-718/21, LEX 3645799, TSUE wskazał natomiast, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE. Trybunał podkreślił jednak, że „(...) organ taki jak krajowa rada sędziowska, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże zgodnie z tym orzecznictwem inaczej jest, w przypadku gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości (...)”. Szerzej: R. Bujalski, *TSUE nie dopuścił wniosku prejudycjalnego Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN. Omówienie wyroku TS z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 (Krajowa Rada Sądownictwa), LEX/el. 2023*.

<sup>1463</sup> LEX 2677499.



krajowego. Przez „powołanie sędziego” rozumieć należy powołanie na urząd sędziowski oraz wyznaczenie sędziego do konkretnego składu orzekającego.

Mają one znaczenie także dla oceny niezawisłości oraz niezależności sądu. Nieprawidłowości powołania sędziego, związane z niezachowaniem wszystkich elementów określonej procedury oraz nieprzestrzeganiem reguł i zasad składających się na nią, mogą prowadzić do podważenia niezawisłości i niezależności sądu. Każde to przypisać szczególne znaczenie prawne wszelkim świadomym odstępstwom od procedury powołania sędziów. W ocenie SN za stawiające pod znakiem zapytania status sędziego i możliwość sprawowania przez niego urzędu w poszanowaniu zasad niezawisłości i bezstronności uznać należy te naruszenia, które są: (1) rażące, (2) wskazują na świadome odstępstwo od przyjętych norm prawnych, mają charakter celowy; (3) stanowią naruszenie fundamentalnych zasad, determinujących sposób organizacji i funkcjonowania systemu władzy sądowniczej (4) są nacechowane intencjonalnie, świadczą o wyraźnym lekceważeniu obowiązujących zasad. Tym samym tworzą one rzeczywiste zagrożenie przekroczenia uprawnień przez inne organy państwa, w tym organy władzy wykonawczej. W konsekwencji podważają rzetelność procesu nominacji sędziów<sup>1464</sup>.

Tezy te SN sformułował w toku oceny powołania sędziego przez Prezydenta, mimo uprzedniego zaskarżenia do NSA uchwały nowej KRS. Wieńczy ona pewien etap postępowania nominacyjnego, które kończy się złożeniem wniosku do Prezydenta o powołanie sędziego. Uchwała została zaskarżona przez innych uczestników postępowania nominacyjnego. Przed powołaniem sędziego przez Prezydenta postępowanie prowadzone przed NSA, obejmujące kontrolę legalności uchwały nowej KRS, nie zostało zakończone.

Oceniając skutek tego rodzaju wadliwości, SN szeroko rozważył znaczenie prawne wniosku KRS oraz podziału kompetencji między tymi organami w procedurze powołania sędziego. Wskazał, że z art. 179 Konstytucji jasno wynika, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Przywołana norma ustawy zasadniczej przewiduje zatem współdziałanie odrębnych organów władzy

---

<sup>1464</sup> „Jest wobec tego oczywiste, że wadliwość postępowania prowadzącego do obsadzenia urzędu sędziowskiego przekłada się także na atrybuty sądu jako organu sprawującego wymiar sprawiedliwości”. Z. Kmiecik, *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, PiP 2020, z. 10, s. 121.

publicznej, których aktywność w tym zakresie ma źródło bezpośrednio w ustawie zasadniczej. Kompetencje obu tych organów określone zostały w sposób krzyżowy, tj. ich realizacja następuje bezpośrednio po sobie. Dla powołania sędziego konieczne jest współdziałanie – w ujęciu chronologicznym – dwóch konstytucyjnych organów państwa, które wzajemnie się dopełniają<sup>1465</sup>. Artykuł 179 Konstytucji nie daje podstaw do umniejszania znaczenia KRS. Jej wniosek ma znaczenie konstytutywne dla procesu powołania sędziego. Inicjuje właściwe postępowanie i wyznacza jego ramy. Dopiero w zakresie wniosku złożonego przez KRS Prezydent pozostaje uprawniony do powołania na urząd sędziowski osoby objętej takim wnioskiem. Bez wniosku KRS kompetencja Prezydenta nie powstaje<sup>1466</sup>. Sposób wykonania kompetencji przez KRS został szczegółowo określony w aktach rangi ustawowej. Musi on jednak spełniać określone wymagania konstytucyjne, tj. pozostawać w zgodzie z art. 179 Konstytucji, uwzględniać rolę KRS oraz określać jej kognicję w taki sposób, by mogła pełnić powierzoną jej rolę strażnika niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Rozważania te doprowadziły SN do przekonania, że Prezydent nie tylko nie może powołać na urząd sędziego osoby, co do której KRS nie złożyła wniosku (nie inicjując właściwego postępowania), ale nie może tego uczynić także w sytuacji braku pewności, co do prawidłowości jego złożenia oraz jego istnienia (bytu prawnego). W ocenie SN tego rodzaju przypadek wystąpił w zawisłej przed nim sprawie. Nowa KRS złożyła wprawdzie wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego, jednak na skutek zaskarżenia uchwały do NSA, jego byt prawny stał się niepewny i zależny od rozstrzygnięcia NSA. Uwzględnienie wniesionego środka zaskarżenia doprowadziłoby do uchylenia uchwały KRS, a tym samym wzruszyłoby wniosek KRS, wydany na jej podstawie, i pozbawiłoby go podstaw faktycznych. Uzasadnia to przekonanie o wadliwości skorzystania przez Prezydenta z jego prerogatywy do powołania sędziego przed rozstrzygnięciem przez NSA wątpliwości co do legalności uchwały. Uzasadniając swoje stanowisko, SN wskazał na znaczenie prawne powołania sędziego przez Prezydenta. Ze względu na konstytucyjną zasadę nieusuwalności sędziów oraz fakt ich powołania na czas nieokreślony, oczywistym jest, że skorzystanie

---

<sup>1465</sup> Zob. Postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 roku, sygn. Kpt 1/08, LEX 438296; wyrok TK z dnia 8 maja 2012 roku, sygn. K 7/10, LEX 1162322.

<sup>1466</sup> Postanowienie SN z dnia 20 marca 2019 roku, sygn. III CO 121/18, LEX 2644575.

przez Prezydenta z jego prerogatywy musi być oparte na stabilnej (niewzruszalnej) postawie. Skorzystanie z niej w sytuacji nietrwałości bytu prawnego wniosku KRS, SN uznaje za powołanie sędziego *de facto* bez wniosku KRS (względnie braku pewności co do istnienia wniosku KRS). Dla wykonania prerogatywy Prezydenta nie jest wystarczające złożenie wniosku przez KRS, ale konieczne jest złożenie go w sposób trwały i niewątpliwy, a przy tym niepodważalny. Przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadziłoby do naruszenia zasady powołania sędziego na czas nieoznaczony. Powtórzyć należy, że ze względu na regulację art. 179 Konstytucji nie można powołać sędziego z założeniem nieuchylenia wniosku o jego powołanie w toku kontroli sądowej. Prowadziłoby to do powołania sędziego w sposób warunkowy<sup>1467</sup>. Ewentualne następce uchylene uchwały KRS skutkowałyby koniecznością stwierdzenia niepowołania sędziego. Przedmiotem dyskusji można byłoby uczynić wówczas jedynie określenie momentu, od którego wywierałoby to skutek prawny (*ex tunc* czy *ex nunc*).

Sąd Najwyższy dostrzegł rzeczywiste konsekwencje przyjętej przez siebie oceny prawnej. Wskazał jednak, że w sytuacji powołania sędziego na urząd z rażącym naruszeniem przepisów prawa, istnieją poważne wątpliwości co do możliwości zachowania przez takiego sędziego właściwych standardów niezawisłości i bezstronności. Nie sposób nie zgodzić się z SN, że niezawisłość takiego sędziego byłaby nieustannie poddawana w wątpliwość w sprawach, które by rozpatrywał. Taki sędzia byłby narażony również na zewnętrzną ingerencję organu władzy publicznej, który dopuścił się naruszenia prawa w toku jego powołania. Mogłoby to prowadzić do powstania zależności między sędzią a innym organem władzy publicznej. W jego interesie leżałoby bowiem uniemożliwienie przeprowadzenia sądowej kontroli powołania sędziego. Mógłby on także dążyć do wywierania presji na sędziego, polegającej na nieustannym kwestionowaniu prawidłowości jego nominacji. Tego rodzaju zależności mogłyby tworzyć się między sędzią a innymi organami w sposób naturalny, bez zewnętrznych bodźców czy udziału tych organów. Wystarczyłoby, gdyby sędzia, na skutek własnej refleksji, czuł się zależny od wpływów zewnętrznych lub obawiał się ich. Im mniejsze uzasadnienie powołania danej osoby na urząd sędziego, tym większe zagrożenie powstania takiej zależności. Zgodzić się należy z SN,

---

<sup>1467</sup> Także: postanowienie SN z dnia 20 marca 2019 roku, sygn. III CO 121/18, LEX 2644575.

że ich powstawanie jest nieuniknione, jeżeli powołanie sędziego, a przez to jego legitymacja do sprawowania urzędu, w całości wynika lub choćby pozostaje w związku z naruszeniem prawa przez inny organ.

Tak sformułowaną argumentację SN rozwinął w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: III PO 7/18<sup>1468</sup>, w którym rozważał ten problem z punktu widzenia unijnych standardów niezawisłości i niezależności oraz zakresu związania tym standardem ustawodawcy krajowego. Rozstrzygnięcie to wymaga pogłębionej analizy prawnej z dwóch względów. Przede wszystkim podejmuje problem znaczenia odrębności władzy sądowniczej. Interpretuje ją jako „separację zagwarantowaną konstytucyjnie”. Stwierdza możliwość kwestionowania przez sędziego własnej sytuacji prawnej. W ten sposób SN opowiedział się za istnieniem drogi sądowej w sprawach związanych ze stosunkiem służbowym czy ustrojowym sędziego, tj. prawa sędziego (kandydata na sędziego) do sądu w sprawach dotyczących jego powołania. Co równie istotne SN zasadnie powiązał zasadę odrębności władzy sądowniczej z prawidłowym określeniem procedury powołania sędziego. W procesie tym ani przedstawiciele władzy ustawodawczej, ani wykonawczej nie mogą mieć decydującego prawa. W sytuacji, w której władza sądownicza nie ma istotnego wpływu na proces rekrutacji sędziego, a przedstawiciele innych władz dążą do zwiększenia swojej roli w tej procedurze, konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie sędziom (kandydatom na sędziów) skutecznego środka ochrony prawnej. Możliwość sądowego kwestionowania rozstrzygnięć wydawanych w procesie powołania sędziego jest nie tylko konstytucyjnym prawem jednostki. Stanowi także elementem zabezpieczającym „przed ukształtowaniem organu z deficytem niezależności i niezawisłości w rozumieniu zarówno Konstytucji RP jak i prawa UE oraz Konwencji”. Tożsamy obowiązek państwa dotyczy procedury przenoszenia sędziów w stanie spoczynku.

W omawianym orzeczeniu SN wskazał na konieczność zapewnienia pełnej skuteczności wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2018 roku, wydanego w sprawie

---

<sup>1468</sup> LEX 2746893. Zob. M. Ziółkowski, *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, z. 3.

o sygnaturze akt: C-585/18<sup>1469</sup>. Nie pozostawił wątpliwości, że wykładnia dokonana przez TSUE „wiąże każdy sąd w Polsce, a także każdy organ władzy państwowej”. Słusznie dostrzegł, że w przywołanym wyroku TSUE przesądził dwie kwestie. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził w nim uprawnienie sądów krajowych do dokonywania oceny czy organ rozpatrujący sprawę jednostki jest „sądem” w rozumieniu prawa unijnego. Oznacza to, że sądy krajowe są uprawnione do badania czy „sąd” jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz niezawisły, zgodnie z unijnym standardem. Samo nazwanie organu „sądem” nie jest wystarczające dla zakwalifikowania go jako „sądu” w znaczeniu materialnym, w rozumieniu prawa unijnego. Ta ocena uzależniona jest od weryfikacji sposobu ukształtowania organu, tj. ustalenia czy w procedurze jego ukonstytuowania i obsadzenia brał udział organ władzy publicznej, którego zadaniem jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, który wykonuje swoje funkcje prawidłowo, w sposób dający gwarancję jego własnej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Obejmują one kryterium zewnętrzne, polegające na wypełnianiu powierzonych organowi zadań w pełni autonomicznie, z wyłączeniem reguł podległości, relacji o charakterze hierarchii służbowej, zawierającej elementy podporządkowania, które umożliwiałyby formułowanie nakazów albo wytycznych, dopuszczając pojawianie się ingerencji i nacisków z zewnątrz, które mogą wpłynąć na osąd jego członków i tym samym naruszyć niezależność tego osądu. Składają się na nie także kryteria wewnętrzne, bezpośrednio związane z zagadnieniem bezstronności sędziów, rozumianej

---

<sup>1469</sup> Szerzej: M. Wrzolek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Palestra” 2020, nr 5; A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, PiP 2020, z. 5; M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5; A. Grzelak, A. Sakowicz, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021; Z. Banaszczyk, J. Baszczeska, *Czy konsekwencją wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/10 powinna być w jakimkolwiek zakresie debata nad pierwszeństwem prawa unijnego przed prawem polskim?*, „Palestra” 2020, nr 5; J. Zajadło, *„Nie biorąc prawa poważnie” – uwagi w związku z wyrokiem TSUE w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/10*, „Palestra” 2020, nr 5. Także: *Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.)*, EPS 2020, z. 1.

jako dystans od stron postępowania, zgłaszanych przez nich interesów i samego przedmiotu sprawy. Zapewnienie właściwej realizacji obu kryteriów wymaga ustanowienia i przestrzegania zasad, bez których nie sposób mówić o rzeczywistych gwarancjach niezawisłości i niezależności. Muszą one dotyczyć wszystkich elementów konstytuujących dany organ, w tym przede wszystkim jego składu, sposobu powoływania jego członków, ich kadencji, czasu jej trwania, powodów odwołania oraz wyłączenia, które oceniane łącznie wykluczają wszelką wątpliwość co do niezależności i bezstronności organu (także w przekonaniu uczestników postępowań prowadzonych przez ten organ).

Sąd Najwyższy uznał, że wyrok TSUE wyznacza standard kompleksowej oceny zagwarantowania jednostce prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. Następnie przeprowadził ją, weryfikując stopień niezależności i niezawisłości nowej KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej, okoliczności powołania członków ID SN, w tym udział nowej KRS w tej procedurze. Tak szeroki zakres badania SN uzasadnił przekonaniem o związku między brakiem niezależności nowej KRS a możliwością spełniania przez sędziów powołanych z jej udziałem właściwych standardów niezależności i niezawisłości. W tym celu SN badał okoliczności wskazane przez TSUE<sup>1470</sup>. Przeprowadzona analiza doprowadziła SN do przekonania, że nowa KRS nie działa w sposób wystarczająco niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także nie realizuje swojego obowiązku stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Kierując się przekonaniem, że dla oceny nowej KRS decydującego znaczenia nie ma litera prawa, SN wskazał na praktykę jej funkcjonowania. Uwzględnił w ten sposób cały kontekst otoczenia prawnego i faktycznego nowej KRS, w tym sposób wykonywania przez nią powierzonych jej kompetencji. Sąd Najwyższy wskazał, że jego oceny (ani konieczności jej

---

<sup>1470</sup> W postanowieniu z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. III PO 8/18, LEX 2765599, SN wskazał, że jedną z okoliczności, które mogą uzasadniać wątpliwości co do niezależności i bezstronności sędziów są materialne warunki funkcjonowania samego organu, w tym wynagrodzenie zapewniane jego członkom. Także: postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. III PO 9/18, LEX 2765601. W ocenie TSUE sam udział przedstawiciela władzy wykonawczej nie jest wystarczający dla uznania, że powołanie członków ID SN przez Prezydenta RP tworzy zależność jej członków od Prezydenta i pozostaje wystarczająca dla poddania w wątpliwość ich bezstronności. Po powołaniu na urząd mogli oni bowiem nie podlegać żadnej presji i nie otrzymywać zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. Wymaga to jednak weryfikacji okoliczności towarzyszących powołaniu oraz warunków sprawowania urzędu, w tym aspektów materialnych i finansowych jego wykonywania (wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, sygn. C-585/18, C-624/18, C-625/18, LEX 2741129).

przeprowadzenia) nie zmienia fakt udziału w procesie powołania sędziego Prezydenta, który nie sanuje ewentualnych uprzednich wadliwości tego procesu<sup>1471</sup>. Jednocześnie SN zastrzegł, że przedmiotem oceny nie jest ważność czy skuteczność aktu powołania sędziego, lecz „percepcja sądu ukonstytuowanego” oraz wpływ udziału nowej KRS na nią. Dla SN sama niewątpliwa niezaskarżalność prerogatywy Prezydenta nie uchyla konieczności zapewnienia skutecznej kontroli sądowej uchwał nowej KRS. Przybrać ona powinna formę „skutecznej kontroli sądowej” uchwał nowej KRS. Sąd orzekający w takiej sprawie musi być uprawniony do rozstrzygnięcia co najmniej (1) prawidłowości przedstawienia kandydata przez nową KRS Prezydentowi oraz (2) marginesu oceny Prezydenta. Ocena tego marginesu zawierać powinna odpowiedź na pytanie „czy nie doszło do przekroczenia uprawnień, nadużycia władzy, naruszenia prawa lub oczywistego błędu w ocenie kandydata przedstawionego Prezydentowi RP przez Radę z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie”. Oznacza to, że SN dopuściłby możliwość uznania postanowień Prezydenta o powołaniu sędziego za ostateczne i niewzruszalne w sytuacji zapewnienia sądowej kontroli działania nowej KRS, której dokonywałby niezależny i bezstronny sąd. Ze względu na wadliwość ukształtowania nowej KRS, możliwość uznania przedstawienia Prezydentowi kandydata na sędziego za zgodny z prawem wymaga albo dokonania sądowej kontroli działania nowej KRS, albo upływu terminu na zaskarżenie jej uchwały. Dopiero wówczas osoba przedstawiona Prezydentowi może zostać uznana za przedstawioną (w dalszej kolejności powołaną) prawidłowo. W sytuacji niezapewnienia skutecznej sądowej kontroli działań nowej KRS może dojść do sytuacji „nieprawidłowego” powołania sędziego. Przekłada się ona na naruszenie prawa jednostki do sądu, gwarantowanego zarówno w Konstytucji, jak KPP oraz EKPC. Standard wynikający ze wszystkich tych aktów jest tożsamy. O zapewnieniu jednostce skutecznego prawa do sądu można mówić wyłącznie wtedy, gdy w skład sądu wchodzi sędzia, który został „ustanowiony ustawą”, a zatem powołany na podstawie przepisów krajowych, zgodnych z wiążącym standardem konstytucyjnym, konwencyjnym i unijnym. Wszystkie nieprawidłowości powołania sędziego, w tym powołanie go na podstawie

---

<sup>1471</sup> Por. Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 roku, sygn. III FSK 3626/21, LEX 3254005. Zob. Z. Kmiecik, *Konsekwencje powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu administracyjnego lub asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym po przeprowadzeniu postępowania, które mogło być dotknięte wadą prawną. Glosa do wyroku NSA z 4.11.2021 r., III FSK 3626/21*, PiP 2022, z. 4.

przepisów, niezgodnych z tymi standardami, mają znaczenie prawne i powinny być uwzględnione przez sądy, rozpatrujące sprawy.

Zgodzić się należy, że każdy sąd ma obowiązek z urzędu zbadać, czy opisany standard, wyznaczony przez TSUE, został zapewniony w rozpoznawanej sprawie. Obowiązek ten obciąża także w całości SN, który dodatkowo zobowiązany jest do oceny czy ukształtowany przez prawodawcę mechanizm powołania sędziów odpowiada prawom podstawowym UE. Dalszą konsekwencją wydanego przez SN wyroku są zagadnienia z zakresu właściwości sądów. W sytuacji przesądzenia, że sąd ukonstytuowany z udziałem nowej KRS nie jest „sądem” w rozumieniu prawa, konieczne jest zapewnienie prawa dostępu do „sądu”. Polegać ono może na uznaniu się przez sąd, który w świetle przepisów prawa nie jest właściwy do rozpoznania sprawy, za właściwy i przejściu sprawy do rozpoznania albo przekazaniu sprawy innemu sądowi właściwemu, zgodnie z przepisami prawa krajowego.

### **Uchwała trzech połączonych izb Sądu Najwyższego**

Nie antycypując przyszłych rozważań, wskazać należy, że stanowisko SN w przedmiotowej sprawie nie było jednolite. Odnotować należy poglądy przeciwne, formułowane częściowo przez składy złożone z sędziów nominowanych z udziałem nowej KRS, które wskazywały na brak możliwości oceny sposobu powołania sędziów. Rozbieżności w zakresie wykładni prawa, występująca w orzecznictwie SN, zostały dostrzeżone przez Pierwszą Prezes SN. Dostrzegła ona niekonsekwencję SN w przedmiocie znaczenia udziału w składzie sądu osoby powołanej na urząd sędziowski przez Prezydenta na wniosek nowej KRS, możliwości uznania orzekania przez takiego sędziego za naruszające prawo do sądu ustanowionego ustawą, a w konsekwencji konieczności uznania sądu ukształtowanego w ten sposób za „nienależycie obsadzony”, obsadzony „osobą, która nie jest uprawniona do orzekania” albo „ukształtowany w sposób sprzeczny z przepisami prawa” (w zależności od ustawy będącej podstawą wyrokowania). Doprowadziły one do wydania uchwały połączonych Izb: Cywilnej,



Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, podjętej dnia 23 stycznia 2020 roku, w sprawie o sygnaturze akt: BSA I-4110-1/20<sup>1472</sup>.

Sąd Najwyższy, uzasadniając konieczność podjęcia uchwały, stwierdził, że zmiany w przepisach ustrojowych dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym powoływania sędziów z udziałem nowej KRS, budzą zasadnicze zastrzeżenia z punktu widzenia ich zgodności ze standardami wyznaczonymi przez prawo międzynarodowe, unijne i krajowe. Dotyczą one przede wszystkim dopuszczalności udziału nowej KRS w procesie powoływania sędziów oraz wpływu jej udziału na prawidłowość nominacji sędziowskich. Dostrzeżona przez Pierwszą Prezes SN rozbieżność dotyczyła możliwości badania sposobu powołania sędziego. Część składów SN przyjmowała, że sądy są uprawnione do rozważania tych kwestii. Stwierdzenie ewentualnej wadliwości obsadzenia urzędu sędziowskiego (jego procesu), wprost przekłada się na status i sytuację prawną „sądu”. Uniemożliwia uznanie go za organ sprawujący wymiar sprawiedliwości, wyłącza bowiem gwarancje jego prawidłowego funkcjonowania<sup>1473</sup>. Część składów SN prezentowała pogląd odmienny. Koncentrował się on wokół braku podstaw prawnych i faktycznych do oceny wadliwości powołania sędziego oraz ewentualnego jej wpływu na spełnianie przez sędziów standardów niezawisłości<sup>1474</sup>. Zdaniem Pierwszego Prezesa SN wydanie przez TSUE rozstrzygnięcia dotyczącego statusu prawnego ID SN istotnie skomplikowało sytuację w obrocie prawnym. Spotęgowało już dostrzegane wątpliwości dotyczące sposobu, w jaki sądy powinny oceniać skutki wadliwości powołania sędziów oraz kwalifikować dostrzeżone uchybienia.

Analizę argumentacji uchwały trzech połączonych izb SN poprzedzić należy istotnymi zastrzeżeniami, co do roli, którą SN chciał przypisać wydanemu przez siebie orzeczeniu. Wprost wskazał na fakt wykonywania wyroku TSUE oraz konieczność

---

<sup>1472</sup> LEX 2784794. P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie...* E. Łętowska, M. Krzeziński, *Skutki uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w procedurze cywilnej*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/7dbbe510-0f2c-4a34-aa2d-2d77e1d95d9d/content>

<sup>1473</sup> Zob. Postanowienie SN z dnia 28 marca 2019 roku, sygn. III KO 154/18, LEX 2643256, postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2019 roku, sygn. II PO 3/19, LEX 2684153 oraz cytowane już postanowienia SN z dnia: 21 maja 2019 roku, sygn. III CZP 25/19, LEX 2677499; 30 sierpnia 2018 roku, sygn. III PO 7/18, LEX 2542293; 19 września 2018 roku, sygn. III PO 8/18, LEX 2549397; 19 września 2018 roku, sygn. III PO 9/18, LEX 2615150.

<sup>1474</sup> Postanowienie SN z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. I CSK 183/18, LEX 2638603; postanowienie SN z dnia 17 maja 2019 roku, sygn. I NO 55/18, LEX 2677511, uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 roku, sygn. II DSI 54/18, LEX 2671023.

wyjaśnienia praktycznych procesowych konsekwencji, które wynikają z jego stosowania. W ocenie SN po rozstrzygnięciu TSUE istniała potrzeba określenia skutków wydania wyroku przez sędziego, powołanego przy udziale nowej KRS w krajowym porządku prawnym. Uchwała SN nie dążyła do zmiany statusu osób, powołanych na urząd przy udziale nowej KRS. Sąd Najwyższy nie odmawiał im formalnego statusu sędziego<sup>1475</sup>. W dacie wydawania uchwały SN zawisłe pozostawało postępowanie prowadzone przez TK, zainicjowane pytaniem prawnym ID SN. Zmierzało ono do zbadania zgodności z Konstytucją utrwalonej praktyki stosowania przepisów ustawy, która umożliwiała badanie prawidłowości powołania sędziego. Przed TK procedowano również wnioski Marszałka Sejmu, dotyczące sporów kompetencyjnych, w których SN miałyby pozostawać z Sejmem RP (w zakresie możliwości podejmowania uchwał abstrakcyjnych, mających charakter prawotwórczy) oraz z Prezydentem (dotyczący kompetencji powoływania sędziów).

Sąd Najwyższy punktem wyjścia dla prowadzonych przez siebie rozważań uczynił zmianę ustawy o KRS, w której upatrywał przyczynę problemów związanych ze statusem sędziów. Jak wskazał SN, z art. 179 Konstytucji RP wywodzić należy szczególną rolę KRS w procesie powołania sędziego. Jej wniosek jest warunkiem *sine qua non* skutecznego zainicjowania i przeprowadzenia tej procedury. Jedynie KRS jest uprawniona do złożenia wniosku o powołanie sędziego. W wykonaniu tej kompetencji nie może zastąpić jej żaden inny organ. Prezydent powołuje sędziego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Oznacza to, że wykonanie prerogatywy Prezydenta jest uwarunkowane uprzednią aktywnością KRS, a jednocześnie związane jej wnioskiem oraz jego treścią<sup>1476</sup>. Prezydent nie jest uprawniony do powołania na stanowisko sędziowskie dowolnej osoby, nie może kierować się w wykonywaniu tej prerogatywy własnym uznaniem, co do kwalifikacji kandydata czy subiektywnym przekonaniem co do możliwości pełnienia przez niego tej funkcji. Prezydent powołuje

---

<sup>1475</sup> Zob. W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, EPS 2021, z. 12, s. 22-23.

<sup>1476</sup> „Skoro wniosek w przedmiocie powołania sędziego przedłożony Prezydentowi nie jest wnioskiem podmiotu, o którym mowa w art. 179 Konstytucji, to i powołanie sędziego na skutek takiego wniosku nie jest powołaniem w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Brak wniosku konstytucyjnie uprawnionego organu pozbawia Prezydenta możliwości powołania sędziego. Jeżeli KRS w obecnym składzie nie jest Krajową Radą Sądownictwa w rozumieniu konstytucyjnym, to powołanie sędziego staje się niemożliwe – *ex iniuria iudex non oritur*”. R. Piotrkowski, *Konstytucyjne uwarunkowania powołania sędziów przez Prezydenta RP [w:] Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023, s. 574.

sędziego na wniosek KRS, po dokonaniu przez nią oceny kandydata. To z tej okoliczności SN wywodzi wyłączną kompetencję KRS do weryfikacji osób pretendujących do urzędu sędziego. Sprowadza to w istocie prerogatywę Prezydenta do zaakceptowania przedstawionego mu kandydata<sup>1477</sup>. Nakazuje to przypisać istotne znaczenie w procedurze powołania sędziego udziałowi KRS, ale także samej KRS. Każe to poddać badaniu sposób ukształtowania tego organu. Rada musi działać jako KRS w rozumieniu ustawy zasadniczej. Konstytucja determinuje właściwy sposób obsadzania Rady oraz określa jej kompetencje. Nowa KRS nie spełnia wymogów określonych w Konstytucji, nie jest Radą, o której stanowi art. 186 i 187 ustawy zasadniczej. Okoliczność ta, ze względu na konstytucyjną rolę KRS w procedurze powoływania sędziów, bezpośrednio wpływa na prawidłowość procedury nominacyjnej sędziów. Sąd Najwyższy podzielił w tym zakresie wątpliwości podnoszone przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Zmiana sposobu obsadzania KRS doprowadziła do utraty wpływu („wszelkiego wpływu”) władzy sądowniczej na skład nowej KRS. Pozbawiła w ten sposób władzę sądowniczą możliwości oddziaływania na procedurę wyłaniania sędziów, w tym kandydatów zgłaszanych na urząd sędziowski<sup>1478</sup>. Po nowelizacji ustawy o KRS procedura powołania sędziów nie spełnia „minimalnych” warunków. Nie inicjuje jej prawidłowo powołany i obsadzony organ władzy publicznej,

---

<sup>1477</sup> Tamże, s. 575. Zob. Z. Kmiecik, *Konsekwencje powołania do pełnienia urzędu...*

<sup>1478</sup> Szerzej: M. Wyrzykowski, „Wrocie przejęcie” porządku konstytucyjnego [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), Warszawa 2017; J. Czaja, *Sądownictwo powszechne* [w:] *Jak przywrócić państwo prawa?* J. Zalesiński (red.), Warszawa 2019; K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, PiP 2021, z. 6; A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), Warszawa 2019; K. Skotnicki, *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93; J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, PiP 2021, z. 9; L. Garlicki, *Standardy Rady Europy a Konstytucja RP* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.) Kielce 2018; L. Garlicki, *Sądy po zmianach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL; A. Rakowska-Trela, *Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonym nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93; R. Piotrkowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, KRS 2017, nr 2; J. Majewski, *Strukturalne uzależnienie obecnej Krajowej Rady Sądownictwa od władzy politycznej i wynikająca z tego wadliwość procedury powołań na urząd sędziego a wymóg niezależności i bezstronności sądu oraz instytucja wyłączenia iudex suspectus w postępowaniu karnym (art. 41 KPK). Uwagi wybrane* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022; K. Grajewski, *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serwaniec, Toruń 2017.

mający materialny status konstytucyjnej Krajowej Rady Sądownictwa. Nowa KRS, jako organ obsadzony niezgodnie z Konstytucją, nie może wykonywać przypisanych jej kompetencji. Nie mogła zatem skutecznie utworzyć list rekomendacyjnych, na podstawie których kandydaci byli przedstawiani Prezydentowi. Oznacza to, że cała procedura powołania sędziów była wadliwa. Nawet w sytuacji jej zakończenia wręczeniem powołań na stanowiska sędziowskie, „konieczne jest dokonywanie oceny, czy i w jakim zakresie osoby te mogą wykonywać czynności jurysdykcyjne, tak by nie dochodziło przez to do naruszenia standardu bezstronności i niezależności, wymaganego od sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości”<sup>1479</sup>.

W ten sposób połączone izby SN podzieliły argumentację sformułowaną przez SN, w uchwale podjętej dnia 5 grudnia 2019 roku, w sprawie o sygnaturze akt: III PO 7/18. Sąd Najwyższy uznał wówczas nową KRS za organ zależny i podporządkowany bezpośrednio władzy politycznej. Prowadzone przez nią konkursy na urząd sędziego były wadliwe i budziły wątpliwości co do „motywów występowania z wnioskiem o powołanie konkretnych osób na urząd sędziego”. Jednocześnie w ocenie

---

<sup>1479</sup> Przedmiotem osobnej dyskusji w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie prawa było zagadnienie zmiany sposobu obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które to uprawnienie pierwotnie przysługiwało Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Na skutek zmian legislacyjnych jego realizacja została przyznana Prezydentowi. Przedmiotową kompetencję Prezydent wykonywał bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, uznając że stanowi to jego prerogatywę, względnie kompetencję „pochodną prerogatywy do powołania sędziego”, a do jej wykonania nie jest konieczne jego współdziałanie z premierem. Jak wynika z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 6 maja 2021 roku, wydanego w sprawie o sygnaturze akt: II GOK 2/18, LEX 3169817, że „(...) w stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r., uprawnienie do ogłaszania obwieszczania o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym przysługiwało Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, bez jakiegokolwiek uszczerbku dla możliwości realizowania przez Prezydenta kompetencji, polegającej na powołaniu sędziów Sądu Najwyższego. Tym samym, podejmowanie decyzji o obwieszczeniu o wolnych stanowiskach sędziowskich w Sądzie Najwyższym przez Prezydenta RP nie stanowi czynności koniecznej do wykonywania prerogatywy polegającej na powoływaniu sędziów Sądu Najwyższego, lecz może stanowić instrument uznaniowego wpływania na to, czy w ogóle i w jakim czasie stanowiska w Sądzie Najwyższym zostaną obsadzone (...) w sytuacji zaś, gdy – jak powyżej podkreślono – zniweczona została możliwość efektywnego realizowania przez KRS funkcji strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to nie może to pozostawać bez wpływu na wniosek odnośnie do istnienia wysokiego ryzyka – wręcz pewności – rozstrzygnięcia postępowań konkursowych w sposób niekorespondujący z potrzebą uwzględnienia dobra wymiaru sprawiedliwości oraz kryteriów obiektywności i rzetelności, których zachowaniu nie sprzyjało również tempo prac związanych z oceną kandydatów”. Także: wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 5/18, LEX 3170875; 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 3/18, LEX 3170844; 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 6/18, LEX 3170860; 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 7/18, LEX 3170800; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 10/18, LEX 3241781, 13 maja 2021 roku, sygn. II GOK 4/18, LEX 3190013; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 8/18, LEX 3241714; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 11/18, LEX 3258218; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 12/18, LEX 3258024; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 13/18, LEX 3258253; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 14/18, LEX 3258178; 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 10/18, LEX 3241781; 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 9/18, LEX 3267103; 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 15/18, LEX 3266778; 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 20/18, LEX 3267075. Zob. H. Izdebski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt II GOK 2/18)*, ZNSA 2021, z. 6.

SN wadliwość nowej KRS miała charakter strukturalny i zwyczajnie pozbawiła ją możliwości wykonywania jej funkcji w sposób prawidłowy. Sąd Najwyższy wskazał również, że wszystkie te okoliczności, jako składające się na postrzeganie sądu, muszą stanowić przedmiot kompleksowej oceny, zgodnie z kryteriami określonymi przez TSUE.

Ze względu na gwarancyjny charakter zasad niezawisłości, niezależności i bezstronności sądu oraz ich powiązanie z prawem do sądu, o właściwym znaczeniu tych zasad oraz ich konkretyzacji powinny rozstrzygać sądy. Prawo do sądu stanowić będzie efektywny środek ochrony praw i wolności tylko wówczas, gdy sądy będą aktywnie wypowiadały się w przedmiocie ich znaczenia w systemie organów władzy publicznej. Nie sposób wyobrazić sobie rzetelności postępowania sądowego bez dokonywania w jego toku oceny spełniania przez sędziów standardów niezawisłości sędziowskiej. Sam fakt powołania sędziego nie tworzy niewzruszalnego domniemania niezawisłości i bezstronności sądu przy rozpatrywaniu każdej sprawy. Spełnienie przez sędziego tych wymogów stanowić musi każdorazowy przedmiot oceny, w tym element kontroli instancyjnej.

Sąd Najwyższy stwierdził, że wątpliwości dotyczące bezstronności i niezawisłości sędziego, oceniać należy z punktu widzenia przesłanki obsady sądu, tj. ukształtowania go w sposób nienależyty albo niezgody z prawem. Kryteria te, oprócz elementu czysto formalnego, związanego z liczbą czy rodzajem sędziów formujących skład sądu, niewątpliwie zawierają aspekt materialny. Wywodzić go należy z prokonstytucyjnej i prokonwencyjnej wykładni prawa do sądu, które musi mieć charakter rzeczywisty i skuteczny. Pozwala to za „nienależytą” uznać taką obsadę sądu, która nie spełnia wymogów bezstronności i niezawisłości, lub nie tworzy zewnętrznego wrażenia ich spełniania. Dla SN oczywistym jest, że okoliczności te muszą być weryfikowane z urzędu. Na każdym sądzie dokonującym takiej oceny, spoczywa obowiązek rozważenia statusu innego sądu, ale także obowiązek refleksji nad własnym statutem. Sąd nie może pominąć okoliczności znanych mu z urzędu i związanych z aktualnym stanem systemu prawa. Nie może wskazywać na brak wiedzy o dyskusji prowadzonej w jego ramach, mającej charakter ustrojowy i dotyczącej prawidłowości powołania sędziów. Sąd Najwyższy nie wskazał na warunki prowadzenia tej oceny,

co oznacza, że powinna mieć ona miejsce zarówno w toku kontroli instancyjnej albo takie przy okazji rozstrzygnięcia kwestii wпадkowych.

Sąd Najwyższy dostrzegł nieistnienie w polskim systemie prawa specjalnego środka, umożliwiającego weryfikowanie procedury nominacji sędziego oraz powołania go do sprawowania urzędu w sądzie wyższego rzędu. Zgodził się, że brak jest prawnych możliwości oceny okoliczności następujących po tych zdarzeniach, które skutkować mogą powstaniem wątpliwości co do możliwości orzekania przez sędziego w warunkach niezawisłości i bezstronności. Brak ten nie zwalnia jednak sędziów z obowiązków dokonania takiej oceny. Badanie prawidłowości powołania sędziego musi następować w ramach istniejących już płaszczyzn oceny i instrumentów funkcjonujących w systemie prawa. Obejmują one zarówno postępowania incydentalne, inicjowane przez strony biorące udział w postępowaniu, jak i instytucje procesowe, którymi dysponują sądy w ramach obowiązujących procedur. Chodzi przede wszystkim o rozpatrywanie wniosków o wyłączenie sędziego, reguły dotyczące przydzielania spraw, możliwość zmiany składu sądu ze względu na konieczność zapewnienia obiektywnych warunków postrzegania sądu, względne i bezwzględne przesłanki odwoławcze, nieważność postępowania, uchylenie z urzędu orzeczenia jako rażąco niesprawiedliwego, niezależnie od granic zaskarżenia czy w końcu wznowienie postępowania<sup>1480</sup>. Skuteczne podniesienie zarzutu wadliwości powołania sędziego wymaga wykazania tych okoliczności we właściwej procedurze (cywilnej, karnej), za pomocą dopuszczalnych środków dowodowych. Obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego. W sytuacji pojawienia się przeszkód, za które odpowiedzialne byłyby nowa KRS albo inne organy władzy publicznej, także w razie ewentualnej obstrukcji któregośkolwiek z organów, SN dopuszcza możliwość powołania się na domniemanie prawne. Zgodnie z nim tego rodzaju działanie organów władzy publicznej „w istocie prowadzą do potwierdzenia zastrzeżeń” dotyczących wadliwości powołania sędziego.

---

<sup>1480</sup> Zob. Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 14 października 2021 roku, sygn. II AKa 154/21, LEX 3251903; postanowienie SN z dnia 16 września 2021 roku, sygn. I KZ 29/21, LEX 3223819; postanowienie SN z dnia 29 września 2021 roku, sygn. V KZ 47/21, LEX 3230203; wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2021 roku, sygn. III PSKP 13/21, LEX 3181939; postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2021 roku, sygn. IV CZ 5/21, LEX 3269908; postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2020 roku, sygn. I OSK 1394/18, LEX 2784907; uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2022 roku, sygn. III PZP 1/22, LEX 3329817. Szerzej: M. Dobrowolski, *Niepodważalność aktu powołania...*; M. Radajewski, *Wyłączenie sędziego NSA...*

Sąd Najwyższy, dostrzegając skutki podejmowanej przez siebie uchwały oraz jej wpływ na obrót prawny, wskazał, że jakkolwiek zależność nowej KRS prowadzi do wadliwości procedury powołania sędziego, tak skutki prawne jej wystąpienia należy stopniować. Różna jest bowiem skala i zakres konsekwencji procesowych wadliwości.

Pierwszym z kryteriów różnicowania jest rodzaj sądu, do którego sędzia został powołany oraz jego miejsce w strukturze i hierarchii wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy inną miarę przypisuje wadliwości powołania sędziego sądu powszechnego czy wojskowego aniżeli powołania sędziego SN. Wynika to z innej pozycji ustrojowoprawnej sądów, ich odmiennych kompetencji oraz niejednolitego statusu sędziów, w tym wymagań koniecznych do objęcia urzędu. Sytuacja SN nie ma precedensu, a jego właściwości i charakter ustrojowy wyróżniają go na tle innych organów władzy publicznej. Sąd Najwyższy wykonuje kompetencje o charakterze centralnym z punktu widzenia zagwarantowania niezakłóconego i prawidłowego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Dysponuje wyłącznymi kompetencjami, związanymi z procesem wyborczym oraz kontrolą obywatelską nad nim (stwierdzanie ważności wyborów Prezydenta, wyborów do Sejmu i Senatu RP, referendum ogólnokrajowego oraz referendum dotyczącego zmiany Konstytucji). Z punktu widzenia prawidłowego wykonywania przez SN tego rodzaju kompetencji znaczenie zupełnie zasadnicze mają gwarancje właściwego działania tego sądu. Trudno wyobrazić sobie rzeczywistą możliwość wykonywania przez SN jego funkcji bez zagwarantowania zgodności z prawem procedury powołania sędziów oraz bez zapewnienia właściwych warunków sprawowania urzędu. Oba te aspekty wpływają na odbiór SN jako niezależnego od pozostałych władz i niepodatnego na wpływy polityczne. Bez „kwalifikowanego standardu niezależności (...) od władzy politycznej” SN nie jest władny wykonywać swoich zadań w sposób prawidłowy i zgodny z Konstytucją. Zasadność wprowadzenia „kwalifikowanego standardu niezależności” wynika także z roli SN jako sądu ostatniej instancji. Pozostaje on uprawniony do weryfikacji i uchylania prawomocnych orzeczeń sądów i dokonywania wiążącej wykładni prawa. Na poziomie sądownictwa krajowego jego orzeczenia nie podlegają już kontroli instancyjnej.

Uchybienia w toku realizacji postępowań konkursowych, dotyczące powołań na stanowiska sędziowskie były najpoważniejsze właśnie w SN. Polegały one na formalnym utrzymaniu kryterium nieskazitelnego charakteru i wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, przy jednoczesnym wyeliminowaniu z procedury konkursowej etapu kontroli spełniania tych wymagań przez kandydatów. Ograniczoną możliwość sprawowania tej kontroli pozostawiono nowej KRS. Osoby, które uczestniczyły w tym samym postępowaniu konkursowym pozbawiono możliwości skutecznego kwestionowania (zaskarżania) uchwały nowej KRS o wskazaniu kandydata do objęcia urzędu. Prezydentowi przyznano kompetencję dokonywania ogłoszeń o wolnych stanowiskach w SN, wyłączając w tej procedurze udział SN. Utrwaliło to przekonanie o obsadzeniu stanowisk w SN *de facto* w drodze decyzji władzy politycznej.

Sąd Najwyższy wskazał na swoje oczekiwania co do mechanizmu badania prawidłowości powołania sędziego oraz oceny rangi ewentualnych wadliwości. Winien on uwzględniać zarówno okoliczności odnoszące się do sędziów biorących udział w procedurze konkursowej, jak i charakter spraw, w których orzekają. Oznacza to, że SN dopuścił sytuację, w której mimo stwierdzenia zasadniczych wątpliwości w procesie powołania sędziego (choćby w udziale nowej KRS) zostanie on uznany za spełniający minimalne wymagania swojej niezawisłości i bezstronności. Mechanizm winien uwzględniać ocenę jednostki, inicjującej postępowanie przed sądem i odpowiadać na pytania, jakie warunki musi spełniać sędzia, by był on odbierany jako niezależny, a sędzia, w składzie którego on orzeka, niezawisły. Odrywa to ocenę sądu od subiektywnego wrażenia, jakie odnieść może strona postępowania oraz opinia publiczna. Odwołuje się do pewnej kategorii obiektywnej, wzorca normatywnego, modelowego obserwatora, który nie będąc zaangażowany w spór oraz nie będąc w relacji ze stroną postępowania, ma dostateczne rozeznanie co do okoliczności istotnych dla sprawy i jest zdolny do formułowania określonych wniosków. Odsuwa to płaszczyznę oceny od przekonań samego sędziego co do własnej niezawisłości i bezstronności. Jednocześnie nie uniemożliwia mu wyłączenia się od orzekania w konkretnej sprawie w sytuacji stwierdzenia, że nie jest w stanie spełnić ciężących na nim oczekiwań. Dotyczy to w pierwszej kolejności sędziów wszystkich sądów



wyższego rzędu, których zadania pozostają związane ze sprawowaniem kontroli instancyjnej. Wynika to z faktu poszerzenia ich zadania weryfikacji czynności, rozstrzygnięć i orzeczeń, podejmowanych przez sądy niższej instancji na spełniania przez nie standardów niezawisłości. Sąd Najwyższy sformułował w tym zakresie pogląd o daleko idącej indywidualizacji oceny wadliwości procesu powołania sędziego. Wadliwości, które mogą być tolerowane przy obsadzaniu sądów niższego rzędu, mogą jednocześnie świadczyć o niezachowaniu przymiotu niezawisłości i bezstronności przez sędziego powołanego na stanowisko w sądzie wyższego rzędu.

Dalsze rozróżnienie SN dokonał w zakresie powołania na stanowisko sędziego (po raz pierwszy, polegające na objęciu urzędu) oraz przyjmowania nowych funkcji, zadań i delegacji i zajmowaniu stanowisk w sądzie wyższego rzędu. Sąd Najwyższy istotniejsze znaczenie przypisał wadliwościom powstałym w czasie powołania sędziego na urząd. Dostrzegł bowiem, że w przypadku przeprowadzenia konkursu na stanowisko sędziego w sądzie wyższego rzędu, procedura dotyczy sędziów, a zatem osób, które przeszły już określony proces weryfikacji. W przypadku osób dopiero powoływanych na urząd sędziowski brak jest domniemania ich niezawisłości i bezstronności, wynikającego z uprzedniego sprawdzenia spełniania przez nich właściwych kryteriów. Problem ten jest dostrzegalny zwłaszcza w sytuacji powołania sędziego od razu na urząd w sądzie wyższego (najwyższego) szczebla z pominięciem zwykłej drogi dochodzenia do poziomu awansu zawodowego, polegającego na zdobywaniu doświadczenia orzeczniczego w sądach różnego rzędu.

Równie istotny dla oceny stopnia wadliwości powołania sędziego jest zakres spraw, w przedmiocie których ma on orzekać. Sąd Najwyższy, dostrzegając powiązanie nowej KRS z władzą polityczną, którą kwalifikuje jako „strukturalne uzależnienie” wskazał, że istotniejsze wątpliwości występują w sytuacji powołania sędziego do rozpatrywania spraw istotnych z punktu widzenia tej władzy. Brak jest przy tym kryterium oceny tej istotności. Niewątpliwie obejmuje ono interesy majątkowe Skarbu Państwa, sprawy karne, prowadzone z udziałem prokuratury, nadzorowanej przez Prokuratora Generalnego (Ministra Sprawiedliwości), ale także te wzbudzające zainteresowanie opinii publicznej czy polityków, „w szczególności związanych bezpośrednio z dominującą we władzy ustawodawczej i wykonawczej siłą polityczną”.

Pewne znaczenie przypisać należy także postawie stron postępowania, które mogą w jego toku nie dostrzegać i nie zgłaszać zastrzeżeń co do zachowania sędziego i spełnienia przez niego standardów niezawisłości i bezstronności. Nie może to pozostawać bez znaczenia w świetle argumentacji SN, zgodnie z którą kryterium oceny sędziów, a także sama dopuszczalność jej dokonania, pozostaje bezpośrednio związana z koniecznością zapewnienia prawa do sądu. Każde to przypisać znaczenie prawne ocenie jednostki, zgłaszaniu przez nią konkretnych wątpliwości oraz podejmowaniu działań w celu zweryfikowania prawidłowości powołania sędziego. Co ciekawe SN uznaje adekwatność takiej argumentacji w zakresie postępowania cywilnego procesowego, opartego na zasadzie dyspozycyjności. Wskazuje przy tym na jej ograniczoną przydatność w postępowaniu cywilnym nieprocesowym oraz postępowaniu karnym, w którym jednostka odgrywa inną rolę, ale w których także obowiązki sądu rysują się odmiennie. W tych dwóch przypadkach prawidłowość rozstrzygnięcia sądu, sprawiedliwość orzeczenia oraz zewnętrzny odbiór rzetelności postępowania mają inny wymiar społeczny. Celem obu tych postępowań jest bowiem realizacja interesów wykraczających poza te indywidualne. W postępowaniu karnym łączyć je należy z ochroną dóbr prawnych, w postępowaniu cywilnym nieprocesowym z interesem publicznym.

Określoną rolę przypisać należy także okolicznościom dotyczącym samego sędziego, w tym uprzednie podejmowanie przez niego aktywności w organach władzy wykonawczej, w nowej KRS albo w jednostkach podległych MS, bezpośrednio przed powołaniem na urząd. Sąd Najwyższy za mający wpływ na ocenę nominacji sędziowskiej uznał także stosunek sędziego do zmian dokonywanych we władzy sądowniczej, w tym w szczególności afirmowanie „niekonstytucyjnych działań organów władzy wykonawczej wobec sądów, w tym Sądu Najwyższego czy akceptacji utraty przez Krajową Radę Sądownictwa przymiotu niezależności”. Jednocześnie za stanowiący o stosunku sędziego do tych okoliczności SN uznał wypowiedzi formułowane przez kandydatów w procedurze konkursowej oraz sam udział w niej. Przypisał także znaczenie wadliwości przebiegu postępowania konkursowego oraz sposób procedowania przez nową KRS, w tym decydowanie przez nią w sprawach osób z nią powiązanych, korzystnym rozstrzygnięciu konkursów na urząd sędziego w stosunku

do osób, które uprzednio uzyskiwały awans w strukturze sądownictwa w drodze decyzji podejmowanych przez MS, tj. niewyłączenie się poszczególnych członków nowej KRS z procedowania w ich przedmiocie, utajniania części obrad, braku możliwości zapoznania się z przebiegiem konkursu, braku transparentności procedur konkursowych, braku społecznej kontroli nad prawidłowością ich przeprowadzania, niemożności odtworzenia sposobu głosowania nad poszczególnymi kandydaturami, wskazania sędziego na urząd mimo braku opinii organów samorządu sędziowskiego albo wbrew ich stanowisku, przedstawianiu kandydatury sędziego, który uzyskał wyraźnie niższe poparcie niż inny kandydat, który startował w tym konkursie albo nie uzyskał większości głosów poparcia, przedstawianiu kandydatury bez racjonalnego uzasadnienia takiej decyzji. W ten sam sposób, jako „inną okoliczność uzasadniającą wątpliwość co do niezawisłości kandydata”, SN kwalifikuje przeprowadzenie procedury konkursowej, w której wskazano sędziego, mającego oczywiście niższe kompetencje niż inne osoby startujące w konkursie, czas, w którym doszło do awansu sędziego (okres, który upłynął od ostatniej zmiany stanowiska sędziego), dynamikę tego awansu oraz stanowisko, na jakie sędzia awansował. W tym aspekcie SN wyjątkowo krytycznie ocenia awansowanie sędziego sądu rejonowego na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego (tym bardziej SN). Nie bez przyczyny uznaje, że tego rodzaju przebieg kariery zawodowej tworzy przekonanie o politycznym uzasadnieniu awansu sędziego, nie zaś powiązaniu go z doświadczeniem orzecznictwem i wiedzą prawniczą.

Raz jeszcze podkreślić należy, że uchwała trzech połączonych izb SN nie dążyła do zakwestionowania w sposób generalny statusu sędziów powołanych przy udziale nowej KRS. Wprost wskazała na możliwość spełniania przez konkretnego sędziego minimalnego standardu niezawisłości i bezstronności, mimo wadliwości procedury jego powołania. Dotyczy to sytuacji, w której kandydat na sędziego spełniał wszystkie konieczne, aktualnie obowiązujące kryteria warunkujące powołanie na urząd sędziego i spełniałby je także, gdyby procedura ukształtowana była w prawidłowy sposób, a udział w niej brała KRS (ukształtowana w sposób wynikający z postanowień

Konstytucji)<sup>1481</sup>. W tożsamy sposób SN oceniłby sędziego, powołanego na urząd w sądzie wyższej instancji, który uzyskał pozytywne oceny swojej pracy (rzetelnie przeprowadzonej), uwzględniające wyniki bezstronnych wizytacji, w którego powołaniu brały udział zgromadzenia poszczególnych sądów.

Sąd Najwyższy w omawianej uchwale jednoznacznie wyraził swoje oczekiwanie co do brania przez sędziów (podlegających ocenie) aktywnego udziału w postępowaniu, mającym na celu wyjaśnienie wątpliwości, powstałych w toku ich powołania. Podkreślił obowiązek dbałości samego sędziego o zachowanie bezstronności i niezawisłości, o zewnętrzny odbiór jego zachowania, w tym w szczególności przysługujące mu uprawnienie inicjowania postępowania w przedmiocie wyłączenia czy zajmowania stanowiska w przypadku złożenia tego rodzaju wniosku przez stronę<sup>1482</sup>.

Do uchwały połączonych izb zgłoszono sześć zdań odrębnych. Sędzia SN Dariusz Kala w swoim *votum separatum* słusznie wskazał, że sędziów sądów powszechnych i wojskowych oraz sędziów SN obowiązują te same standardy niezawisłości i bezstronności i oczekiwania ich poszanowania<sup>1483</sup>. Pozostają one niezależne od aktualnej struktury organizacyjnej władzy sądowniczej. Uwaga ta znajduje swoje uzasadnienie w art. 178 ust. 1 Konstytucji, który nie różnicuje sędziów poszczególnych sądów i nie stopniuje ich obowiązku niezawisłości i podległości jedynie ustawom i Konstytucji, w zależności od zajmowanego stanowiska. Art. 178 ust. 1 Konstytucji posługuje się jednolitą kategorią, tj. sędziów sprawujących urząd. Oznacza to, że od sędziów sądów powszechnych i wojskowych oczekiwać

---

<sup>1481</sup> Po uwzględnieniu m.in. łącznego stażu wykonywania obowiązków zawodowych, faktu wykonywania prac i zadań istotnych z punktu widzenia obowiązków sędziowskich, charakteru i wagi doświadczenia zawodowego, doświadczenia w wykonywaniu zadań o różnym ciężarze gatunkowym, w odmiennych instytucjach wymiaru sprawiedliwości. Zob. wyrok SN z dnia: 30 lipca 2019 roku, sygn. I NO 20/19, LEX 2727416; 27 maja 2020 roku, sygn. I NO 96/19, LEX 3007583; 13 maja 2020 roku, sygn. I NO 75/19, LEX 3275569.

<sup>1482</sup> M. Królikowski, *Powinności w czasie kryzysu uznawalności orzeczeń sądów* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022, s. 16 i n. O możliwych postawach sędziów w sytuacji podniesienia wątpliwości dotyczących prawidłowości ich powołania na gruncie „ustawy represyjnej” szerzej: A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo...*, s. 36-43. Zob. J. Zajadło, *Nieposłuszeństwo sędziowskie*, PiP 2016, z. 1; J. Zajadło, *Sumienie sędziego*, RPEiS 2017, nr 4. Jacek Gudowski wskazuje na istniejące w praktyce Sądu Najwyższego przypadki składania przez sędziów zawiadomień w trybie art. 51 k.p.c. o przyczynach swojego wyłączenia „ze względu który nie różnicuje sędziów poszczególnych na dobro wymiaru sprawiedliwości, interes stron i ich prawo do rzetelnego procesu oraz dobro Państwa”. Zob. J. Gudowski, *Iudex impurus...*, s. 19 i n. Także: postanowienie SN z dnia: 25 listopada 2021 roku, sygn. I CSKP 524/21, LEX 3262183; 12 stycznia 2022 roku, sygn. I NSNc 52/21, LEX 3304475.

<sup>1483</sup> <https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/Zdanie%20odrębne%20SSN%20Dariusz%20Kala.pdf>

należy przestrzegania tych samych standardów, co od sędziów SN. Dariusz Kala, powołując się na wyrok TK, wydany dnia 24 października 2007 roku, w sprawie o sygnaturze akt: SK 7/06<sup>1484</sup>, zwrócił uwagę, że Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy, jeżeli chodzi o status sędziów i wymagane od nich standardy. Wyłącza możliwość stwierdzenia, że sędziowie określonych sądów, tj. niższego rzędu rozpatrują sprawy o „mniejszym znaczeniu” niż sądy wyższego rzędu. Nie dopuszcza także obniżenia poziomu czy standardu realizacji przez sądy art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. zapewnienia prawa do sądu na niższym poziomie. W uzupełnieniu swojego zdania odrębnego SSN Dariusz Kala wskazał, że także na gruncie ustawowym brak jest podstaw do rozróżniania standardów dotyczących postępowania przez sędziów. Zarówno k.p.c., jak i k.p.k. nie wprowadzają odmiennych przesłanek wyłączenia sędziów w sytuacji powzięcia wątpliwości co do ich bezstronności, nie warunkując ich miejscem sądów w hierarchii władzy sądowniczej. Przeciwnie, przewidują identyczne kryteria oceny oraz tożsame skutki naruszenia regulacji je ustanawiających. Dla SSN Dariusza Kali ograniczona kontrola orzeczeń wydanych przez SN nie jest argumentem na rzecz odmiennego ukształtowania procedury wyłączenia sędziego. Brak było zatem podstaw do dokonania takiego rozróżnienia w uchwale trzech połączonych izb SN i wprowadzeniu w niej rozróżnienia statusu sędziów. Ewentualna wadliwość powołania sędziego, niezależnie od jego zakresu podmiotowego, tj. od osoby sędziego, którego nominacja została dotknięta wadliwością, powinna mieć tożsame skutki prawne. Nie jest bowiem zasadne tolerowanie wadliwości powołania sędziego wyłącznie z tego względu, że dotyczy ona sędziego, orzekającego na niższym poziomie w strukturze sądownictwa, względnie, z powodu dopuszczalności złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia takiego sędziego. Argument ten nie uzasadnia odstąpienia od art. 178 ust. 1 Konstytucji ze wspomnianych już względów.

Po uchwale połączonych trzech izb SN wydał jeszcze jedno ważne dla niniejszego zagadnienia orzeczenie, tj. postanowienie z dnia 15 lipca 2020 roku, w sprawie o sygnaturze akt: II PO 3/19<sup>1485</sup>. Odniósł się w nim szeroko do problemu relacji prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej, w tym możliwości powoływania

---

<sup>1484</sup> LEX 322157.

<sup>1485</sup> LEX 3031436.

się na argument „tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego” w sporze o ocenę wadliwości powołania sędziów z punktu widzenia europejskiego standardu niezawisłości i bezstronności.

W tym postanowieniu SN dokonał oceny nowelizacji ustawy o SN, w zakresie wprowadzonych przez nią przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wskazał w nim, że konieczność ochrony tożsamości konstytucyjnej państwa oraz obowiązek jej poszanowania przez organy UE nie zwalniają państwa z obowiązku respektowania wartości i zasad UE o charakterze podstawowym. Nie uchylają także obowiązków ustawodawcy krajowego uwzględniania i realizowania tych wartości.

SN szeroko, także w oparciu o orzecznictwo „Trybunału Konstytucyjnego sprzed 2017 roku”, wskazał, że tożsamość konstytucyjna państwa, jako element tożsamości narodowej, ma charakter niewzruszalny i obejmuje materie kardynalne dla podstaw jego ustroju. Dotyczy zatem naczelných zasad Konstytucji oraz regulacji określających status jednostki, które determinują tożsamość państwa i mają charakter nieprzekazywalny<sup>1486</sup>. Obejmuje zatem m.in. nieprzekazywalne kompetencje organów władzy publicznej, których nie można ograniczyć ani wyłączyć na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego na podstawie umowy międzynarodowej, w tym na rzecz Unii Europejskiej. Chodzi o te kompetencje państwa, które umożliwiają mu funkcjonowanie jako „demokratycznego i suwerennego”<sup>1487</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na „pełną tożsamość aksjologiczną” Polski oraz UE, której podstawą jest „identyczność inspiracji aksjologicznej”, potwierdzona „w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej i preambule do Konstytucji, identyczność przywiązania do zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie

---

<sup>1486</sup> „Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja (...). Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres <<wylączenia spod kompetencji przekazania materii należących (...) do <<twardego jądra>>, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa>> (...), których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji>>. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelné Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji (...)”. Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758.

<sup>1487</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502.

do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji”<sup>1488</sup>. Nadaje ona szczególne znaczenie wykładni Konstytucji oraz aktów prawa krajowego niższego rzędu, która powinna być przychylna i przyjazna integracji europejskiej. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 9 Konstytucji<sup>1489</sup>. Nakłada on na ustawodawcę, ale też organy władzy sądowniczej obowiązek poszukiwania takiego znaczenia prawa krajowego, które prowadzi do uniknięcia sprzeczności między nim a prawem unijnym. Niezależnie od powyższego TK uznał się za „sąd ostatniego słowa”, podkreślając swoją nieprzenoszalną kompetencję czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji i badania zgodności przepisów prawa z ustawą zasadniczą. Trybunał połączył tę kompetencję z koniecznością zapewnienia bezwzględnej ochrony praw i wolności jednostki. Argument o byciu „sądem ostatniego słowa” był przez niego podnoszony, gdy Konstytucja gwarantowała jednostce ochronę na wyższym poziomie niż wynikający ze standardu unijnego<sup>1490</sup>. Trybunał wskazywał na niemożność osłabienia sądowej ochrony prawnej jednostek i obowiązek UE zagwarantowania praw człowieka co najmniej na poziomie porównywalnym z Konstytucją<sup>1491</sup>.

Ocenianych z tej perspektywy orzeczeń TSUE nie sposób uznać za naruszające tożsamość konstytucyjną Polski, w tym za ingerujące w nieprzenoszalne kompetencje polskich organów władzy publicznej. Sąd Najwyższy, rozważając te zarzuty, wskazał, że ani pytania prejudycjalne ani orzeczenie TSUE nie ingerują ani nie kwestionują prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów. Ich celem jest jedynie zweryfikowanie, i w dalszej kolejności zapewnienie, by sąd, obsadzony z udziałem sędziego powołanego przez Prezydenta, stanowił „sąd ustanowiony ustawą”, a zatem zgodnie z prawem, w tym prawem unijnym, umowami międzynarodowymi wiążącymi Polskę, ale przede wszystkim Konstytucją. Środki te nie dążą zatem do przekazania

---

<sup>1488</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758.

<sup>1489</sup> L. Garlicki, *Umiejdzynarodowienie Konstytucji*, PiP 2022, z. 10, s. 161. Szerzej: L. Garlicki, *Ochrona praw jednostki w XXI w. (globalizacja – standardy lokalne – dialog między sądami)* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), Lublin 2015.

Zob. wyroki TK z dnia: 12 stycznia 2005 roku, sygn. K 24/04, LEX 143518; 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502; 28 stycznia 2003 roku, sygn. K 2/02, LEX 74917; 7 listopada 2007 roku, sygn. K 18/06, LEX 310111.

<sup>1490</sup> Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. SK 45/09, LEX 1027531.

<sup>1491</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 roku, sygn. Kp 3/08, LEX 479671.

kompetencji powoływania sędziów poza urząd Prezydenta, nie ustanawiają także żadnych dodatkowych kryteriów wykonywania tej prerogatywy przez Prezydenta. Nie uzależniają jej skuteczności od aprobaty organów unijnych czy SN. Podkreślają jedynie warunki powołania sędziego, które wynikają już z ustawy zasadniczej oraz obowiązującego standardu konstytucyjnego, na który składa się także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wszystkie one wyłączają możliwość wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw w sposób dowolny i podkreślają fakt jego związania zasadami i wartościami konstytucyjnymi, do przestrzegania których, ze względu na charakter swojego urzędu, pozostaje on zobligowany w szczególnie sposób<sup>1492</sup>.

Omawiane orzeczenie SN pozostaje istotne z jednego jeszcze względu. Odnosi się ono do dotychczas obowiązującego orzecznictwa sądowego, w tym przede wszystkim TK oraz NSA. W sposób ugruntowany wskazywało ono na brak sądowej kontroli sposobu realizacji przez Prezydenta jego prerogatywy do powoływania sędziów, a przez to niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie powołania albo odmowy powołania na stanowisko sędziowskie<sup>1493</sup>. Sąd Najwyższy nie pozostawił wątpliwości, że orzecznictwo to pozostaje irrelevantne z punktu widzenia oceny wadliwości powołania sędziego i pozostaje nieprzydatne dla poszukiwania odpowiedzi na aktualne problemy ustrojowe. Wszystkie te orzeczenia zapadły bowiem w odmiennym stanie prawnym, tj. w którym brak było wątpliwości co do statusu KRS, sposobu wykonywania przez nią konstytucyjnych kompetencji oraz możliwości uznania jej udziału za spełniający wymóg partycypacji władzy sądowniczej w procedurze powoływania sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa była wówczas ukonstytuowana w sposób zapewniający jej niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Właściwe przepisy ustawowe gwarantowały także uprzednią sądową kontrolę uchwał KRS o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie kandydata na urząd sędziowski. Przewidywały także mechanizm zapobiegający powołaniu sędziego na urząd w sytuacji zakwestionowania uchwały KRS w drodze sądowej, wyłączając możliwość jej wykonania przed upływem terminu na wniesienie odwołania (albo do dnia oddalenia skargi w sytuacji jej zaskarżenia). Poprzedzała zatem

---

<sup>1492</sup> Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 roku, sygn. K 18/09, LEX 1164527. Zob. J. Sułkowski, *Uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 4, s. 54. Także: P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie...*, s. 59.

<sup>1493</sup> Zob. Postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2019 roku, sygn. II PO 3/19, LEX 2684153.



możliwość skorzystania przez Prezydenta z jego niewątpliwej prerogatywy sądową kontrolą prawidłowości procedury przed KRS oraz prawidłowością przedstawienia przez nią wniosku o powołanie sędziego. W takim stanie prawnym uznać można było brak konieczności zapewnienia sądowej kontroli wykonania przez Prezydenta jego prerogatywy powołania sędziego. Kontrola ta była zapewniona bowiem na uprzednim etapie, sam zaś sposób wykonania przez Prezydenta tej prerogatywy nie budził wątpliwości z punktu widzenia przesłanki ustanowienia sądu na podstawie ustawy. W przypadku, który był przedmiotem uwagi SN, stan faktyczny i prawny różnił się w stopniu fundamentalnym.

Doprowadziło to SN do przekonania o konieczności zapewnienia sądowej kontroli uchwał KRS oraz niezgodności z Konstytucją wyłączenia drogi sądowej w przypadku powołania (odmowy powołania) sędziego na urząd<sup>1494</sup>. Znajduje ono bezpośrednie uzasadnienie w standardzie unijnym, zgodnie z którym jednostka, w ramach przysługującej jej drogi sądowej, pozostaje uprawniona do podniesienia naruszenia jej prawa do skutecznego środka prawnego, na które składa się zainicjowanie postępowania przed bezstronnym i niezawisłym sądem, ustanowionym na podstawie ustawy. Każdy sąd, przed którym postępowanie to zostało zainicjowane, ma obowiązek zweryfikować adekwatność tych zarzutów, w tym sprawdzić czy sąd, który rozpatrywał sprawę, został ustanowiony w odpowiedniej procedurze i obsadzony przez prawidłowo powołanych sędziów. Realizacja tego standardu wymaga zobowiązania każdego sądu do badania z urzędu, czy ze względu na skład dany sąd stanowi „sąd ustanowiony na mocy ustawy”.

W konsekwencji Sąd Najwyższy wskazał, że w razie pojawienia się w sprawie zawisłej przed sądem, w tym w sprawie karnej, poważnych wątpliwości związanych z powołaniem sędziego, konieczne jest zbadanie z urzędu kwestii statusu ustrojowoprawnego sędziego, w tym jego uprawnienia do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Działania te mają prosty cel prewencyjny. Zmierzają do zapobieżenia skutecznego wniesienia przez jednostkę skargi do ETPC, które może stanowić podstawę wznowienia postępowania przez sądem krajowym<sup>1495</sup>.

---

<sup>1494</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075.

<sup>1495</sup> Postanowienie SN z dnia 28 marca 2019 roku, sygn. III KO 154/18, LEX 2643256.

Pierwsza Prezes SN trafnie dostrzegła potrzebę rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie sądowym i jednoznacznym ustaleniu skutków prawnych stwierdzenia przez sąd nieprawidłowości powołania sędziego, wyłączających możliwość zachowania przez niego właściwych standardów niezawisłości i bezstronności. W przyjętej uchwale SN powierzył zadanie badania tych nieprawidłowości oraz oceny ich konsekwencji dla danego postępowania sądom orzekającym w sprawie. Wskazał, że powinna być ona realizowana przy użyciu dostępnych sędziom instrumentów, przewidzianych już w systemie prawnym. W ten sposób uznał badanie prawidłowości powołania sędziego i spełnianie przez niego właściwych standardów za element sądowego stosowania prawa. Dostrzegł, że zadanie to wpisuje się w ogólną rolę sądów zapewnienia prawa do sądu oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości, obejmującego kontrolę wykonywania władzy publicznej przez organy innych władz.

Sąd Najwyższy dostrzegł konieczność indywidualizacji sytuacji sędziego powołanego przy udziale nowej KRS oraz rozbieżność skali nieprawidłowości w poszczególnych procesach nominacyjnych sędziów w zależności od usytuowania w systemie sądownictwa sądu, do którego zostali powołani. Oznacza to, że udział nowej KRS w procedurze nominacyjnej może nie przekreślać zachowania przez konkretnego sędziego właściwych standardów niezawisłości i bezstronności. Rozważać można zasadność przypisania przez SN pewnym kryteriom oceny określonej rangi, tj. przypisaniu znaczenia prawnego niepodnoszenia przez stronę zarzutów co do sposobu ukształtowania sądu. Nie przekreśla to jednak zasadności dokonania przez SN tego rodzaju rozróżnienia. Uchwała SN uwzględniła skutki zakwestionowania statusu wszystkich sędziów, powołanych w procedurze przy udziale nowej KRS, które miałyby charakter ustrojowy. Polegałyby na zakwestionowaniu mechanizmu powołania sędziego jako opartego na współdziałaniu Prezydenta oraz KRS. Skutkowałyby także trudną do wyobrażenia koniecznością wzruszenia wszystkich rozstrzygnięć wydanych przez sędziów powołanych w ten sposób, której realizacja nie tylko nastęczałaby istotnych trudności, ale w sposób niechybny prowadziła do rozchwiania istniejącego obrotu prawnego.

Uchwała SN nie rozwiązała jednak przyczyn dostrzeżonych problemów ustrojowych, które w dalszym ciągu wymagają rozwiązania ustawowego. Nie sposób

uznać, by wprowadzenie mechanizmu sądowej oceny wadliwości powołania sędziego pozostało wystarczające w istniejącym stanie prawnym. Prowadziłyby bowiem do konieczności każdorazowej oceny orzeczenia wydanego przez sędziego powołanego w tym trybie, podważając stabilność urzędu sędziego oraz bezpieczeństwo prawne jednostek.

### **Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>1496</sup>**

Analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozpocząć należy od wskazania, że ETPC dotychczas w ograniczonym zakresie badał procedurę powołań sędziów i zdawkowo wypowiadał się w przedmiocie przesłanki „ustanowienia ustawą”. Zgłaszane przez jednostki zarzuty były przez niego rozpatrywane przede wszystkim z punktu widzenia właściwości sądu oraz ogólnej dopuszczalności orzekania przez sędziego (np. w odniesieniu do problemu delegacji sędziego)<sup>1497</sup>. Zdecydowanie rzadziej ETPC badał dochowanie procedury powołania sędziów oraz sposób jej ukształtowania z punktu widzenia prawa do sądu „ustanowionego ustawą, niezawisłego i bezstronnego”.

Pierwsze tego rodzaju rozważania ETPC podjął w orzeczeniach *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*<sup>1498</sup> oraz *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko w Polsce*<sup>1499</sup>. W przywołanych wyrokach, dotyczących odpowiednio izb morskich oraz asesorów sądowych, ETPC krytycznie ocenił procedurę wyboru osób sprawujących wymiar sprawiedliwości pod kątem spełniania przez nie właściwych standardów niezawisłości i bezstronności<sup>1500</sup>. W wyroku dotyczącym izb morskich ETPC istotne znaczenie przypisał istnieniu związków strukturalnych między sędziami, sądem a pozostałymi

---

<sup>1496</sup> Orzeczenia ETPC wydane w sprawie Igora Tulei, Pawła Juszczyżyna oraz Waldemara Żurka zostały omówione w rozdziale 4.

<sup>1497</sup> Wyrok ETPC z dnia: 25 października 2011 roku, skarga nr 54809/07, *Richert przeciwko Polsce*, HUDOC; 12 kwietnia 2018 roku, skargi nr 36661/07 i 38433/07, *Chim i Przywieczerski przeciwko Polsce*, HUDOC.

<sup>1498</sup> Skarga nr 54723/00, HUDOC.

<sup>1499</sup> Skarga nr 23614/08, HUDOC. Zob. A. Górnicz-Mulcahy, B. Bieniek, *Ustrojowe gwarancje niezawisłości asesora sądu powszechnego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, PiP 2022, z. 6; M. Derlatka, *Asesorzy sądowi. Wyrok z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06. Komentarz* [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 517.

<sup>1500</sup> Szeroką analizę orzecznictwa ETPC w tym przedmiocie przeprowadził SN w postanowieniu z dnia 28 marca 2019 roku, sygn. III KO 154/18, LEX 2643256.

organami władzy publicznej. Nie miał wątpliwości, że fakt powoływania i odwoływania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego izb morskich przez ministra właściwego do spraw sprawiedliwości (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej) tworzy relacje hierarchicznej zależności między organami powołującymi te osoby na stanowiska, a członkami izb, co wyklucza ich niezależność. W zakresie asesorów sądowych brak zapewnienia właściwego statusu prawnego, Trybunał wiązał z nieistnieniem wystarczających gwarancji ich niezależności.

Istotną cezurą w podejściu ETPC do oceny krajowych mechanizmów powoływania sędziów był wyrok *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*. Wyzначył on odmienny standard orzeczniczy Trybunału i na nowo zdeterminował jego podejście do dopuszczalności oceny spełniania przez sędziów wymogów niezawisłości i bezstronności. Przesądził bowiem możliwość weryfikacji przez ETPC procesu powołania sędziów oraz przypisywania skutków prawnych wadliwościom powstałym w jego toku<sup>1501</sup>. Orzeczenie wydane w sprawie przeciwko Islandii w sposób bezpośredni wpłynęło na rozstrzygnięcia wydawane w sprawach przeciwko Polsce.

Zdaniem ETPC problem wadliwości powołania sędziego oceniać należy nie z perspektywy kompetencji władzy sądowniczej czy jej relacji z pozostałymi władzami, ale z punktu widzenia prawa jednostki do sądu jako organu powołanego zgodnie z prawem, w przewidzianej do tego procedurze. W wyroku z dnia 7 maja 2021 roku,

---

<sup>1501</sup> „Jest interesujące, że – zanim doszło do uruchomienia postępowań nad skargami polskimi – Trybunał strasburski rozpoznał, w stosunkowo szybkim tempie, sprawę islandzką, dotyczącą wadliwości w procedurze obsadzania stanowisk sędziowskich w nowo utworzonym Sądzie Apelacyjnym. Pozwoliło to wielkiej Izbie Trybunału na sformułowanie pewnych zasad ogólnych, które będą musiały znaleźć zastosowanie także wobec skarg pochodzących z innych państw członkowskich”. L. Garlicki, *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, PS 2021, z. 4, s. 7.

wydanym w sprawie XERO FLOR przeciwko Polsce<sup>1502</sup>, ETPC rozważał możliwość uznania Trybunału Konstytucyjnego za „sąd” w rozumieniu konwencji. Oceniał sposób jego obsadzenia i prawidłowości wyłonienia sędziów wchodzących w jego skład. Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że w pojęcie „sądu”, którym posługuje się art. 6 EKPC, nieuchronnie wpisane są kryteria materialne. Obejmują one oczekiwanie co do sposobu określenia jego składu, w tym wyłonienie go w oparciu o przesłanki merytoryczne. Aby dany organ został uznany za „sąd” w rozumieniu EKPC, sędziowie wchodzący w jego skład muszą być wybierani na podstawie „kwalifikacji”. Z jednej strony pozostają one związane z kompetencjami technicznymi, wynikającymi z kryterium fachowości, z drugiej dotyczą aspektu osobistego sędziów, oczekiwania posiadania przez nich nieskazitelnego charakteru. Im istotniejszą rolę w obrocie prawnym odgrywa konkretny sąd, im wyżej znajduje się w hierarchii organów władzy publicznej, tym bardziej wymagające powinny być kryteria jego obsady oraz tym gorliwiej należy weryfikować ich spełnianie przez jego członków.

---

<sup>1502</sup> LEX 3170326. Niejako w odpowiedzi na to rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjny orzekł o (1) niezgodności z Konstytucją art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, „w zakresie, w jakim pojęciem sądu użytym w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny” oraz „w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 roku, sygn. K 6/21, LEX 3259464) oraz (2) art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 TUE „w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca <<coraz ściślejszy związek między narodami Europy>>, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga <<nowy etap>>, w którym: (a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach, (b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania, (c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne” (wyrok TK z dnia 7 października 2021 roku, sygn. K 3/21, LEX 3231776). Szerzej: D. Kornobis-Romanowska, *Przywracanie legitymizacji do orzekania TK dzięki zapewnieniu unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej*, PiP 2024, z. 3; A. Rakowska, *Czy Europejski Trybunał Praw Człowieka jest zgodny z Konstytucją RP? – czyli o reakcjach władzy publicznej na orzeczenia trybunału strasburskiego w sprawach dotyczących praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 12; M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 2; I. Kamiński, *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, EPS 2022, z. 8; W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia...*; A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r.*, K 3/21, EPS 2021, z. 11; D. Szumiło-Kulczycka, K. Kozub-Ciembroniewicz, *Konsekwencje uchybień w obsadzie TK (uwagi na ile orzeczenia w sprawie K 1/20)*, PiP 2021, z. 8; N. Pótorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, EPS 2021, z. 12; P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, PiP 2022, z. 10; A. Wyrozumska, *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, EPS 2023, z. 2; A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, EPS 2021, z. 12; M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r.*, K 3/21. *Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, EPS 2021, z. 12.

W tym sensie ETPC podzielił stanowisko wynikające z uchwały trzech połączonych izb SN.

Trybunał strasburski, dokonując wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji, która stanowiła centralny punkt jego rozważań, wskazał, że nakłada on na państwo-stronę obowiązek zapewnienia jednostce prawa do sądu „ustanowionego ustawą”. Wywodzić z tego należy dodatkowe kryteria oceny prawidłowości obsady sądu. Wynikają one z celu zastrzeżenia tego wymogu. W „ustanowieniu sądu ustawą”, polegającym na określeniu prawnych ram funkcjonowania sądu w akcie rangi ustawowej, Konwencja upatruje gwarancji poszanowania jego pozycji przez inne organy władzy. Ma ona chronić organy władzy sądowniczej przed bezprawnymi wpływami z zewnątrz, które mogą podejmować przedstawiciele władzy wykonawczej, ale też ustawodawczej oraz przed „wpływaniami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości”. Przesłanka „ustanowienia ustawą” przypisuje doniosłe znaczenie procedurze powołania sędziów. W ocenie ETPC ten element winien być poddany „ściślej kontroli”. Wynika to z faktu dokonywania przez Trybunał stanowczej oceny uchybień powstałych w toku obsadzenia sądu. Naruszenie procedury nominacyjnej sędziów może skutkować „nieprawidłowym obsadzeniem sądu”, skutkującym rozpoznaniem sprawy przez organ, niestanowiący „sądu” w rozumieniu ustanawiającej go ustawy. Nie chodzi o formalne zagwarantowanie określenia funkcjonowania władzy sądowniczej w akcie prawnym rangi ustawowej. W ustanowieniu sądu „ustawą” tkwi materialne oczekiwanie co do sposobu określenia wymogów procedury nominacyjnej, zdefiniowania jej kryteriów w sposób jednoznaczny, przewidywalny i uwzględniający znaczenie sądu w strukturze władzy sądowniczej, a także niedopuszczający do dokonywania „arbitralnych ingerencji w proces powoływania” sędziów. Bez zweryfikowania tych okoliczności nie jest możliwa ocena zapewniania prawa jednostki do sądu i rzetelności prowadzonego postępowania sądowego. Jednocześnie ETPC dopuścił możliwość ważenia ewentualnych nieprawidłowości powołania sędziego. Także w jego ocenie nie każda nieprawidłowość będzie miała znaczenie tego rodzaju, że podważy podstawowe zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, świadczyć będzie o naruszeniu równowagi między władzami i realnie zagrozi niezależności organu władzy sądowniczej.

Na potrzeby dokonania tej oceny, ETPC wypracował test składający się z trzech kryteriów. Kumulatywne spełnienie wszystkich wskazuje na naruszenie prawa jednostki do sądu ustanowionego ustawą<sup>1503</sup>. Pierwsze kryterium dotyczy charakteru naruszenia prawa krajowego, które musi być oczywiste i możliwe do zweryfikowania. Jednocześnie brak takiego naruszenia nie stanowi o konieczności uznania sądu za „ustanowionego ustawą”. Za prawdopodobne uznać można bowiem sytuacje, w których procedura powołania sędziego wydaje się być zgodna z prawem i brak jest możliwości stwierdzenia jej naruszenia. Mimo to prowadzi do skutków, niezgodnych z przedmiotem postępowania albo celem jego przeprowadzenia. Drugie kryterium dotyczy wpływu naruszenia na realizację prawa jednostki do „sądu ustanowionego ustawą”, a przez to przedmiotu tej gwarancji i celu jej ustanowienia. Wymaga ono stwierdzenia wpływu naruszenia prawa na rzeczywistą możliwość funkcjonowania organu władzy sądowniczej, jego zdolności do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób wolny od niepożądanych wpływów i ingerencji, a w dalszej kolejności na możliwość ochrony przez sądy zasad praworządności i podziału władzy. Nie każde naruszenie prawa w toku powołania sędziego będzie miało bezpośredni wpływ i przełożenie na legitymację władzy sądowniczej. Naruszenie przepisów o charakterze „czysto technicznym” może nie cechować się odpowiednim poziomem doniosłości. Tym samym Trybunał zawęził możliwość odnoszenia tej przesłanki do naruszeń procedury, które „w całej rozciągłości godzą w fundamentalne zasady dotyczące powoływania sędziów, bądź w (...) inny sposób mogą podważyć cel oraz skutek wymogu <<ustanowionego przez ustawę>>”. Ostatnim elementem testu jest kontrola skutków naruszenia procedury na konwencyjne prawa jednostki<sup>1504</sup>.

W wyroku z dnia 8 listopada 2021 roku, wydanym w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce<sup>1505</sup>, ETPC, uzupełniając swoją argumentację, wskazał na ścisły związek zasady niezależności i bezstronności sądu z zasadą ustanowienia sądu

---

<sup>1503</sup> Szerzej: J. Roszkowski, *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2022, z. 11-12; G. Borkowski, K. Katarzyna Gajda-Roszczyńska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, PS 2021, z. 7-8.

<sup>1504</sup> O trudnościach w przeprowadzaniu tego rodzaju testu przez NSA szerzej: J. Sułkowski, *O nieprzydatności testu Ástráðsson wobec prezydenckiej prerogatywy – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r. (III FSK 3626/21)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, z. 4.

<sup>1505</sup> Skargi nr 49868/19 i 57511/19, HUDOC. Orzeczenie dotyczyło tzw. „sędziów kamikadze”.

ustawą<sup>1506</sup>. Prawo do „sądu ustanowionego ustawą” stanowi realizację zasady rządów prawa i pozostaje istotne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej oraz legitymacji władzy sądowniczej do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Prowadzi to do przekonania o istnieniu niezbędnej „niezależności instytucjonalnej i osobistej sędziego”. Bez nich nie jest możliwe bezstronne podejmowanie decyzji przez sędziego. Niezależność odnosić należy do sytuacji osobistej sędziego, jego odporności na naciski i wpływy zewnętrzne, składające się na nieskazitelną moralną. Przybiera ona również postać środków instytucjonalnych i operacyjnych. Kategoria ta obejmuje zarówno właściwą procedurę powołania sędziów, która musi zagwarantować im niezawisłość oraz być oparta na ich kompetencjach. Celem jej ustanowienia jest ochrona sędziego przed „nieograniczoną swobodą uznania innych władz państwowych, zarówno na początkowym etapie powołania sędziego, jak i przy wykonywaniu przez niego lub nią obowiązków”.

Dla ETPC obowiązek państwa zagwarantowania prawa do niezawisłego sądu nie ogranicza się tylko do określenia organizacji, struktury i sposobu funkcjonowania władzy sądowniczej. Przeciwnie, obowiązek ten wykracza poza te zadania. Obejmuje on także wprowadzenie nakazu poszanowania orzeczeń sądowych przez inne organy władzy publicznej, niezależnie od ich przynależności do danej władzy oraz jej szerebu w hierarchii, a także skuteczne włączenie w codzienną podstawę i praktykę ich funkcjonowania poszanowania konstytucyjnych gwarancji niezależności i bezstronności sądownictwa.

Trybunał strasburski, podzielając wprost stanowisko SN, zajęte w uchwale trzech połączonych izb, wskazał, że procedura powołania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wskazywała na „całkowite lekceważenie autorytetu, niezależności i roli sądownictwa”. Władza wykonawcza zignorowała zgłoszone wątpliwości co do prawidłowości procedury powołania sędziów oraz statusu nowej KRS, nad którą ma zresztą „nieograniczoną kontrolę”. W ten sposób podważyła autorytet i możliwość rzeczywistego sprawowania funkcji przez NSA (przez nierespektowanie jego postanowień o zabezpieczeniu)<sup>1507</sup>, nie zważała na powstające

---

<sup>1506</sup> Zob. R. Spano, *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezawisłość sądownictwa*, EPS 2021, z. 5, s. 11 i n.

<sup>1507</sup> Zob. Postanowienie NSA z dnia: 25 września 2018 roku, sygn. II GW 22/18, LEX 2551490; 27 września 2018 roku, sygn. II GW 27/18, LEX 2565925.



ryzyko ustanowienia sądu w sposób niezgodny z prawem. Działania te stanowią wprost o rażącym naruszeniu wymogu ustanowienia sądu ustawą. Zdaniem Trybunału skala naruszeń prawa jednostki do sądu ustanowionego ustawą uwidacznia się dopiero po rozważeniu właściwości sądu powołanego w ten sposób i jego pozycji w strukturze organów władzy sądowniczej. Za taką oceną przemawia w szczególności właściwość tego sądu, obejmująca m.in. rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego. Kompetencje tego sądu obejmowały ponadto zagadnienia związane z niezależnością polskiego sądownictwa. Znacznie zmieniło to pozycję ustrojową tego sądu i nakazało surowszą ocenę procedury powołania jego członków<sup>1508</sup>. Dla ETPC nie budzi wątpliwości, że nieuzasadniona ingerencja władzy wykonawczej lub ustawodawczej w wymiar sprawiedliwości narusza istotę ustanowienia sądu ustawą i sprawia, że proces powołania sędziego jest nieprawidłowy. Ze względu na korelację pomiędzy procedurą powołania sędziego a „zgodnością z prawem” składu orzekającego, stanowi ona również o naruszeniu istoty prawa do sądu. Wyłącza przez to jego legitymację i uniemożliwia uznania go za „sąd”.

W wyroku z dnia 3 lutego 2022 roku, w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ETPC podtrzymał zajmowane stanowisko i „w najostrzejszych słowach potępił wszelkie próby ingerencji władzy ustawodawczej lub wykonawczej w postępowanie sądowe, uznając takie próby za *ipso facto* niezgodne z pojęciem <<niezawisłego i bezstronnego sądu>>”<sup>1509</sup>.

Orzeczenia wydane przez ETPC nie spotkały się z właściwą reakcją państwa, które nie podjęło żadnych działań, mających na celu rzeczywiste wykonanie jego wyroków. Dostrzegając ten problem ETPC zdecydował się na wdrożenie procedury pilotażowej w wyroku z dnia 23 listopada 2023 roku, w sprawie *Wałęsa przeciwko*

---

<sup>1508</sup> Dokonana w ten sposób ocena była uzasadniona brzmieniem art. 82 ust. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Norma ta nakładała na każdą izbę Sądu Najwyższego przekazanie do rozstrzygnięcia sprawy Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, gdyby w toku rozpatrywania przez nią sprawy ujawniły się zagadnienia prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu.

<sup>1509</sup> Skarga nr 1469/20, HUDOC. Szerzej: K. Warecka, *Polskie sądownictwo obarczone „wadą systemową”. Omówienie wyroku ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., 1469/20 (Advance Pharma sp. z o.o.)*, LEX/el. 2022.

Polsce<sup>1510</sup>. Uzasadniając podjęcie takiej aktywności, Trybunał wskazał, że reforma sądownictwa w Polsce była dotychczas przedmiotem dziewięciu jego wyroków<sup>1511</sup>. Do dostrzeżonych w nich problemów z zapewnieniem jednostce prawa do sądu niezawisłego, ustanowionego ustawą, doprowadziła cała sekwencja wydarzeń. Składa się na nią kolejne reformy sądownictwa, konsekwentnie osłabiające odrębność i niezależność władzy sądowniczej, które objęły w najszerszym zakresie TK, KRS i SN. Zmianom tym towarzyszyło rozszerzenie kontroli MS nad sądami powszechnymi przez rozbudowywanie instrumentów nadzoru administracyjnego i zwiększanie jego roli w postępowaniach dyscyplinarnych. Trybunał nie pozostawił wątpliwości, że dostrzeżone przez niego problemy utrwaliło funkcjonowanie nowej KRS i jej zaangażowanie w procedury nominacyjne sędziów. Dodatkowo ugruntowało je orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie kwestionował orzecznictwo trybunałów europejskich oraz podstawy prawne ich funkcjonowania, w tym pierwszeństwo prawa unijnego. Uchwała podjęta przez trzy połączone izby SN nie doprowadziła do istotnej zmiany w tym zakresie, także z powodu obsadzenia części składu SN sędziami powołanymi przy udziale nowej KRS oraz obowiązywania „ustawy kagańcowej”.

Z tych względów Trybunał postanowił o odroczeniu spraw niezakomunikowanych jeszcze państwu-stronie na okres jednego roku od dnia wydania wyroku w sprawie ze skargi Wałęsy do dnia przyjęcia przez Polskę środków o charakterze generalnym. W Trybunale zarejestrowano bowiem 492 sprawy dotyczące różnych aspektów reformy systemu sądownictwa<sup>1512</sup>. Trybunał nie jest władny przez

---

<sup>1510</sup> Skarga nr 50849/21, HUDOC. B. Mielnik, *Skuteczność wyroków pilotażowych – Polska a inne państwa*, EPS 2023, z. 12, s. 37 i n.

<sup>1511</sup> W doktrynie panuje przekonanie o kluczowym znaczeniu „orzecznictwa europejskiego w sprawach dotyczących praworządności dla aktualnej i przyszłej sytuacji prawnej i faktycznej w Polsce”. Zob. M. Ziółkowski, *Dochodzenie przestrzegania standardów praworządności przed europejskimi trybunałami oraz sądami krajowymi (wyniki eksploracyjnych wywiadów z ekspertami – praktykami i akademikami w Polsce)*, PiP 2023, z. 12, 160. Orzeczenia te zostały częściowo omówione w niniejszej pracy, tj. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, Żurek przeciwko Polsce, Tuleya przeciwko Polsce*. Do katalogu tego niewątpliwie zaliczyć należy także wyroki ETPC: z dnia 29 czerwca 2021 roku, *Broda i Bojar przeciwko Polsce*, skarga nr 26691/18, HUDOC, z dnia 22 lipca 2021 roku, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, HUDOC, z dnia 15 marca 2022 roku, *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18, z dnia 6 października 2022 roku, *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, skarga nr 35599/20, HUDOC; z dnia 24 października 2023 roku, *Pajak i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 25226/18, HUDOC.

<sup>1512</sup> M. Stefańska, *Wyrok ETPC (Sekcja I) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21)*, ZNSA 2024, z. 1, s. 102. Zob. M. Krzyżanowska, Mierzewska, *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 2, s. 21 i n.

incydentalne orzekanie w zawisłych przed nim sprawach w sposób rzeczywisty rozwiązać problemu naruszenia praw i wolności konwencyjnych w Polsce. Aktualna sytuacja ustrojowoprawna wymaga bowiem zmian o charakterze systemowym, w tym w obowiązującym ustawodawstwie. Powinny one obejmować co najmniej (1) przywrócenie niezależności KRS przez przyznanie środowisku sędziowskiemu kompetencji do wybierania większości jej członków, (2) uregulowanie statusu wszystkich sędziów powołanych w procedurze przy udziale nowej KRS oraz rozstrzygnięcie ważności i skuteczności ich orzeczeń oraz (3) zapewnienie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS<sup>1513</sup>.

W przywołanym orzecznictwie ETPC sformułował kryteria oceny nieprawidłowości w procesie powołania sędziów, które pozostają nader przydatne wobec przekazania na rzecz sądów zadania oceny skutków tych wadliwości. W tym sensie judykaty trybunału strasburskiego uzupełniły tezy uchwały połączonych izb SN oraz umożliwiły jej wykonanie. Trybunał wskazał także na skalę naruszenia prawa jednostki do sądu ustanowionego ustawą, uznając, że standardów z niego wynikających tych nie spełniają ani izby SN, w skład których wchodzi sędziowie powołani przy udziale nowej KRS oraz TK. Każde to postawić pytanie o stan poszanowania prawa jednostki co do najmniej dwuinstancyjnego postępowania.

### **Brak dopuszczalności sądowej kontroli powołania sędziów**

Stanowisko wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Sąd Najwyższy nie jest jedynym funkcjonującym w obrocie prawnym. Dla porządku wskazać należy, że część organów władzy publicznej uznaje za uzasadniony pogląd przeciwny, opierający się na przekonaniu o niemożności dokonywania sądowej kontroli sposobu powołania sędziów. Skutkuje on uznaniem podejmowania przez sądy tego rodzaju aktywności za pozbawione podstawy prawnej. Rozważając argumentację tych organów, skądinąd

---

<sup>1513</sup> Zob. Wykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Grupa Reczkowicz (skarga nr 43447/19) oraz Broda i Bojara (skarga nr 26691/18) przeciwko Polsce, rezolucja tymczasowa Komitetu Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 roku, znak: CM/ResDH(2023)487, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ad99bf](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ad99bf)

ciekawą, pamiętać należy o wiążących Polskę orzeczeniach trybunałów europejskich, które wyłączają możliwość uznania ich za „sąd” w rozumieniu prawa unijnego.

## **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

Określenie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie dopuszczalności badania prawidłowości powołania sędziego rozpocząć należy od przywołania jego wyroku z dnia 25 marca 2019 roku, wydanego w sprawie o sygnaturze akt: K 12/18<sup>1514</sup>. Rozstrzygnięcie to zdeterminowało kolejne jego orzeczenia w sprawach związanych z kwestionowaniem statusu sędziów powołanych przy udziale nowej KRS i podważaniem jej niezależności od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W wyroku tym Trybunał nie podzielił bowiem wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów zmieniających sposób wyboru sędziów do nowej KRS. Wskazał wówczas, że Konstytucja nie przesądza o konieczności wyboru sędziów do KRS wyłącznie przez gremia sędziowskie. Z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wynika jedynie, że w skład KRS wchodzi piętnastu członków wybranych spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Dodatkowo art. 187 ust. 4 Konstytucji formułuje delegację ustawową i odsyła do regulacji tej rangi. Pozostawia zatem ustawodawcy zwykłemu określenie ustroju, zakresu działania, trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków. W ocenie TK ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji nie sposób zrekonstruować wymogu dokonywania wyboru sędziów wyłącznie przez środowisko sędziowskie<sup>1515</sup>. Uzasadniając te tezy, Trybunał powołał się na obowiązujące w obrocie prawnym orzeczenie TK, wydane dnia 20 czerwca 2017 roku, w sprawie o sygnaturze akt: K 5/17<sup>1516</sup>. Wynikało z niego, że ustawa zasadnicza, ani w art. 187 ust 1 pkt 2, ani w żadnej innej normie prawnej nie determinuje sposobu wyboru sędziów – członków KRS oraz organu, który ma tych sędziów wybierać. Przeciwnie, przekazuje tę

---

<sup>1514</sup> LEX 2635939. Zob. D. Łukowiak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm)*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2019, nr 3; M. Radajewski, *Powoływanie sędziów...*

<sup>1515</sup> Por. B. Banaszak, *Komentarz do art. 187 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 820. L. Garlicki, *Komentarz do art. 187 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. IV, Warszawa 2005, s. 5.

<sup>1516</sup> LEX 2306391.

kwestię w całości do uregulowania ustawodawcy zwykłego. Oznacza to, że nic nie stoi na przeszkodzie powierzeniu wybierania sędziów gremiom sędziowskim. Nie oznacza to jednak, że mają one wyłączne czynne prawo wyborcze członków KRS. Doprowadziło to TK do przekonania, że stwierdzenie, zgodnie z którym art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji „wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów” pozbawione jest podstawy prawnej. Ustawodawca był zatem uprawniony do zmiany procedury wyboru członków KRS i przekazania tej kompetencji przedstawicielom innej władzy. Sama ta okoliczność nie świadczy o przekroczeniu przez ustawodawcę swobody wyznaczonej mu przez ustrojodawcę i nie może stanowić podstawy do kwestionowania statusu KRS, ani jej członków, a w dalszej kolejności podważania statusu sędziów powołanych w procedurze przy udziale nowej KRS.

Reprezentatywny w tym zakresie pozostaje także wyrok TK, wydany dnia 14 lipca 2021 roku, w sprawie o sygn. P 7/20<sup>1517</sup>, w którym TK orzekł, że podważanie statusu sędziów, z powodu procedury ich powołania („z powodu wyłonienia ich kandydatur i wystąpienia z wnioskiem do Prezydenta o ich powołanie przez KRS ukształtowaną na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów” ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa) jest niedopuszczalne. W wyroku tym TK przedmiotem swojej oceny uczynił postanowienie TSUE, wydane w przedmiocie środków tymczasowych<sup>1518</sup>, zobowiązujące Polskę „natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie”, m.in. do powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed ID SN do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności, wskazanych w szczególności w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, w sprawie o sygnaturze akt: C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i inni. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że co do zasady za słuszne uznać należy przekonanie, zgodnie z którym nie sposób za bezstronny uznać organ, którego członkowie, ze względu na procedurę ich powołania, „mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz jego neutralność względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości

---

<sup>1517</sup> LEX 3228383.

<sup>1518</sup> Zob. Postanowienie SN z dnia 3 sierpnia 2021 roku, sygn. I DO 8/21, LEX 3207624.

lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach, w społeczeństwie demokratycznym”.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przesłanka ta sformułowana jest „na takim poziomie ogólności, iż może być w praktyce stosowana arbitralnie i odnoszona do dowolnych sądów (zwłaszcza w sferze powszechnego relatywizmu i postprawdy)”. Umożliwia także „niektórym sędziom” kwestionowanie „*ex ante* przymiotu niezawisłości innych sędziów”. W ocenie Trybunału konsekwencją przyznania sędziom tego uprawnienia „nieuchronnie” będzie „niepewność w stosowaniu prawa”, wynikająca z „uznania przez jednych sędziów innych sędziów za powołanych nieprawidłowo wskutek rekomendacji przez ustawowy organ”. Jedynym dopuszczalnym w ocenie TK mechanizmem oceny prawidłowości powołania sędziego oraz właściwości sądu jest „test niezawisłości sędziego”, przeprowadzany w ramach konkretnego postępowania sądowego, umożliwiającego stwierdzenie „bezwzględnej niezdolności do orzekania (...) stwierdzanej z urzędu” albo zweryfikowanie „uzasadnionego braku zaufania do sędziego (...), podnoszonego przez stronę postępowania”.

W cytowanym wyroku Trybunał powołał się na wyrok TK z dnia 2 czerwca 2020 roku, wydany w sprawie o sygnaturze akt: P 13/19<sup>1519</sup>, w którym za niezgodną z Konstytucją (z art. 179 ustawy zasadniczej) uznał dopuszczalność rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego z powodu udziału w procesie jego powołania nowej KRS. Istotną rolę w procesie powołania sędziów TK przypisał Prezydentowi. Wykonanie jego prerogatywy powołania sędziego nie wymaga uprzedniej weryfikacji i następczej kontroli. Ani Konstytucja, ani jakikolwiek inny akt prawny, wydany na jej podstawie nie przewiduje procedury pozwalającej albo polegającej na badaniu powołania sędziego na urząd. Trybunał dostrzegł rolę KRS, będącej (jedynym) gwarantem prawidłowego wykonania prerogatywy przez Prezydenta. Przyznał, że jej rola polega na przeciwdziałaniu sytuacji, w której Prezydent powołałby na urząd osobę, która nie spełnia właściwych warunków. W tym sensie spoczywa na niej szczególny obowiązek kierowania do Prezydenta wniosków dotyczących osób, które spełniają te warunki. Sposobem jego realizacji jest prowadzenie drobiazgowej weryfikacji

---

<sup>1519</sup> LEX 3008487.

wszystkich okoliczności, dotyczących kandydata na ten urząd. Jest to jedyne ograniczenie nałożone na Prezydenta przez ustrojodawcę. Jednocześnie Konstytucja nie przesądza, jakie kwalifikacje spełniać powinien kandydat na urząd sędziego. Oznacza to, że nie ogranicza ona ustawodawcy w zdeterminowaniu poszczególnych elementów postępowania przed KRS poprzedzającym złożenie wniosku oraz nie wskazuje sposobu kontroli przez KRS spełniania wymogów przez kandydatów na sędziów. Co jeszcze istotniejsze zdaniem TK, ani w prawie konstytucyjnym, „ani – tym bardziej – w prawie procesu cywilnego czy administracyjnego” ustawodawca nie przewidział procedury weryfikacji sposobu powołania sędziów. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego nie ma możliwości powołania sędziego „w żadnej formie ułomnej: na pewien czas, do określonej sprawy, czy określonego typu spraw”. Wyłącza to w ocenie TK istnienie środka kwestionowania powołania sędziego oraz przyznanie jakiegokolwiek organowi władzy publicznej uprawnienia oceny nominacji sędziowskiej. Żaden aspekt powołania czy też niepowołania sędziego nie może podlegać ocenie. Prowadziłoby to bowiem do oceny sposobu wykonywania przez Prezydenta jego prerogatywy. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał na aktualność też swojego wyroku z dnia 4 marca 2020 roku, wydanego w sprawie o sygnaturze akt: P 22/19<sup>1520</sup>, w którym wskazał na niemożność ograniczenia prerogatywy Prezydenta w akcie rangi ustawowej oraz w drodze aktów stosowania prawa. Skoro za niedopuszczalne uznać należy ustanowienie aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, który dopuszczałby ocenę powołania sędziów, tym bardziej wyłączyć należy taką możliwość w procesie stosowania prawa, za pomocą aktów indywidualno-konkretnych. Realizacji tego celu nie może służyć instytucja wyłączenia sędziego. Służy ona badaniu bezstronności sędziego w jednostkowej sprawie, nie zaś weryfikacji jego generalnej zdolności sprawowania urzędu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do powierzenia sądom kompetencji do dokonywania „jakiejs” formy rozproszonej kontroli prerogatywy Prezydenta dokonywanej w przebiegu konkretnej sprawy”.

Trybunał Konstytucyjny szerzej rozważał to zagadnienie w wyroku z dnia 23 stycznia 2022 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: P 10/19<sup>1521</sup>,

---

<sup>1520</sup> LEX 2793703.

<sup>1521</sup> LEX 3318138.

zainicjowanym pytaniem prawnym SN. Trybunał Konstytucyjny pierwotnie połączył je z postępowaniem prowadzonym pod sygnaturą akt: P 13/19, jednakże ze względu na stanowiska stron postępowania, podnoszące zakwestionowanie pytaniami prawnymi odrębnych norm prawnych, dających się wywieść z tych samych przepisów prawa, rozstrzygnął je ostatecznie w rozłączonych postępowaniach.

W ocenie Trybunału wątpliwości zgłoszone przez sądy pytające dotyczyły możliwości uznania udziału nowej KRS w procesie powołania sędziego za wpływające na bezstronność sędziego, niezależną od rozpatrywanej przez niego sprawy (bez rozważania osobistego stosunku sędziego do indywidualnie określonych stron oraz przedmiotu postępowania). Także w tym wyroku Trybunał wskazał na niemożność wykorzystywania instytucji wyłączenia sędziego w celu kontroli prerogatywy Prezydenta. Za niedopuszczalną uznał ocenę wykonywania przez Prezydenta kompetencji określonej w ustawie zasadniczej na podstawie norm prawnych, wywodzonych z aktów podkonstytucyjnych (w zawisłej przed nim sprawie – k.p.c.).

Co ciekawe w tym wyroku Trybunał oparł swoją argumentację na interpretacji art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikało z niej, że konstytucyjne prawo jednostki do sądu nie chroni sądu jako instytucji publicznoprawnej (organu władzy publicznej) i nie może stanowić płaszczyzny oceny sądu z tej perspektywy. Oznacza to, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy badania sposobu ukształtowania sądu. Sfera ta pozostaje objęta domniemaniem racjonalności działań ustawodawcy zwykłego, dysponującego swobodą określenia pozycji ustrojowoprawnej i funkcji sądów. Tym samym TK „wycofał się” z utrwalonego w dotychczasowym jego orzecznictwie poglądu, zgodnie z którym jedynym z elementów prawa do sądu jest prawo jednostki do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trybunał stwierdził bowiem, że prawo podmiotowe jednostki do sądu obejmuje prawo rozpoznania sprawy przed sądem, nie zaś prawo do sądu jako takiego, ukształtowanego zgodnie z jakimiś zasadami i regułami. Wyłączył w ten sposób możliwość weryfikowania, z powołaniem na prawo do sądu, legalności ukształtowania sądu i sposobu wyłonienia jego członków.

Trybunał dostrzegł wywodzone z art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarancje właściwego funkcjonowania sądu, konieczność ustanowienia go jako właściwego,



niezależnego, bezstronnego i niezawisłego. Za niedopuszczalną uznał jednak ocenę spełnienia przez sąd tych gwarancji, dokonywaną w sposób abstrakcyjny<sup>1522</sup>. Uznał, że gwarancje te muszą być spełnione w sprawie indywidualnej, przez konkretnego sędziego czy jednoznacznie określony skład orzekający, nie zaś przez sąd w rozumieniu organizacyjnym czy ustrojowym. Jak wskazał, art. 45 ust. 1 Konstytucji określa przymioty sądu w odniesieniu do „perspektywy indywidualnej realizacji prawa do rozpatrzenia sprawy”, nie zaś do sądu jako takiego. Kontrola ich spełniania nie może bowiem prowadzić do weryfikacji ustrojowej pozycji sądu w procesie sądowym. Ona może być dokonana jedynie przez TK, w toku oceny konstytucyjności określenia przez ustawodawcę zwykłego kształtu organizacji i ustroju sądownictwa.

W nieoczywisty sposób Trybunał odniósł się również do samej instytucji wyłączenia sędziego, która jego zdaniem nie dotyczy i nie może odnosić się do organizacji czy ustroju sądów. Nie jest bowiem w żaden sposób powiązana z zagadnieniami natury ustrojowej. Wyłącza to możliwość wywodzenia z art. 49 § 1 k.p.c., ale też tożsamy regulacji w systemie prawa uprawniający „weryfikacji legalności nominacji sędziowskich”. Powołanie sędziego przez Prezydenta na wniosek nowej KRS wykracza bowiem poza zagadnienie niezawisłości i bezstronności sędziego. Wiąże się to ponadto z niemożnością określenia przymiotu bezstronności w sposób obiektywny. Określenie jej desygnatów możliwe jest jedynie w ramach prowadzonego postępowania. Bezstronność sędziego dotyczy bowiem konkretnych stron i przedmiotu postępowania. Bez ich wskazania nie sposób weryfikować bezstronności sędziego. Sposób powołania sędziego nie stanowi sam w sobie zagrożenia dla jego bezstronności.

Przedmiotem osobnych rozważań uczynić należy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wydany dnia 20 kwietnia 2020 roku, w sprawie o sygnaturze akt: U 2/20<sup>1523</sup>, w którym TK za niezgodną z Konstytucją uznał uchwałę trzech połączonych izb Sądu Najwyższego. Wskazał, że jej istota, wbrew jednoznaczному jej uzasadnieniu, sprowadza się do zakwestionowania przez SN prawa wszystkich sędziów wszystkich rzędów, w których powołaniu brała udział nowa KRS, do orzekania. W ten sposób prowadzi do zakwestionowania skutków prawnych nominacji sędziowskich. Uchwała

---

<sup>1522</sup> Por. M. Wąsek-Wiaderek, P. Wiliński, *Konstytucyjne i konwencyjne gwarancje bezstronności sędziego*, PS 2023, z. 10, s. 121.

<sup>1523</sup> LEX 2942998.

SN różnicuje jedynie moment utraty skutków prawnych powołania sędziego, warunkując go typem spraw, w których sędzia orzeka oraz rodzajem sądu, do którego został powołany. W przypadku sędziów powołanych na stanowiska w ID SN stwierdza ona nieskuteczność ich powołania *ex tunc*. Obejmuje swoim zakresem wszystkie orzeczenia wydane z ich udziałem, niezależnie od ich daty (przed i po podjęciu uchwały przez SN). W przypadku sędziów powołanych do pozostałych izb tego sądu, SN ograniczył skutek swojej uchwały *ex tunc*, do orzeczeń wydanych po podjęciu uchwały oraz wszystkich rozstrzygnięć wydanych w sprawach karnych (niezależnie od daty ich wydania). W odniesieniu do sędziów sądów powszechnych oraz wojskowych uchwała znajduje zastosowanie w ograniczonym zakresie, tj. tylko, jeżeli wadliwości, które wystąpiły w procesie powołania sędziego, doprowadziły w konkretnym przypadku do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności. Wywiera przy tym skutek *ex nunc* i odnosi się jedynie do rozstrzygnięć wydanych po podjęciu uchwały oraz tych w sprawach karnych.

W ocenie TK uchwała SN prowadzi do nieakceptowalnych z punktu widzenia Konstytucji skutków prawnych. Z jednej strony eliminuje z obrotu prawnego wszystkie rozstrzygnięcia ID SN, jednocześnie akceptując i pozostawiając w mocy orzeczenia wydane przez nią uprzednio w sprawach karnych (oraz te, które zostaną wydane w przyszłości, w postępowaniach zawisłych w dacie wydania uchwały). Formułuje nowy, niemający podstawy prawnej, mechanizm weryfikacji sędziów powołanych przy udziale nowej KRS, tj. realizowany na podstawie zasad i elementów procedury kwestionowanej przez SN. Podstawą jego wprowadzenia jest domniemanie powołania w sposób wadliwy wszystkich nowych sędziów SN.

Badając konstytucyjność uchwały wydanej przez połączone izby SN, TK zwrócił uwagę na orzecznictwo trybunału strasburskiego, które konsekwentnie odmawia przyznania statusu „sądu” organowi, który nie został ustanowiony ustawą. Przyczyn takiego stanowiska ETPC TK upatruje w szczególnym związku „sądu” z działalnością parlamentu oraz jego aktami prawnymi. To one stanowią o legitymacji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym. Dostrzegł także, że podstawą uznania przez trybunał strasburski naruszenia konwencyjnego prawa do sądu jest ustalenie, że organ, który wydał rozstrzygnięcie,

został ustanowiony z naruszeniem przepisów prawa krajowego. W ocenie TK żaden z tych argumentów nie przemawia za ustanowieniem mechanizmu badania wadliwości powołania sędziego. Nie pozwala również wywodzić skutków prawnych ze stwierdzenia ewentualnych nieprawidłowości. Niezależnie od powyższego TK wskazał, że takie rozwiązanie prawne nieuchronnie zakładałoby kontrolę sposobu wykonania prerogatywy przez Prezydenta, która przecież nie może być oceniana „w żadnym trybie”.

Z przekonania o niemożności kontroli prerogatywy Prezydenta, TK wywodzi niemożność ograniczenia jej stosowania oraz przyjęcia zawężającej jej wykładni. Tego rodzaju normy wprowadzić mogłaby jedynie ustawa zasadnicza. Trybunał zakwalifikował uchwałę SN jako „podstawowy akt normatywny” (akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji). Uchwała SN ma charakter prawotwórczy, wprowadza nowość normatywną, którą TK ocenił jako sprzeczną nie tylko z Konstytucją, ale także z prawem unijnym i Konwencją. Nie tylko kwestionuje ona prerogatywę Prezydenta, ale także „wypacza” istotę nadzoru judykacyjnego SN. Prowadzi bowiem do powstania sprzeczności, niedającej się usunąć przy użyciu zwykłych środków orzeczniczych, polegającej na związaniu wszystkich składów SN aktem prawa wewnętrznego, który jest sprzeczny z Konstytucją przy jednoczesnym obowiązywaniu zasady podległości sędziego Konstytucji i ustawom.

Trybunał dostrzegł sprzeczność podjętej przez SN uchwały z prawem do sądu, która wynikać ma z naruszenia przez SN standardu niezawisłości sędziów i niezależności sądu w obu ich aspektach (wewnętrznym, tj. niezawisłości i bezstronności sędziego w stosunku do stron i przedmiotu postępowania, bliskim obowiązkowi obiektywizmu oraz zewnętrznym, tj. wykonywania funkcji orzeczniczych w sposób całkowicie niezależny, z wyłączeniem istnienia hierarchii służbowej oraz relacji podporządkowania). Uznając za trybunałem luksemburskim istnienie tego, TK wskazał na niemożność pogodzenia go z wypracowanym przez SN mechanizmem weryfikacji powołania sędziów. Zakłada on bowiem nieuchronnie przyznanie jednym sędziom prawa „decydowania o faktycznym orzeczeniu, iż inni sędziowie powoływani przez Prezydenta mają, *de facto*, status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*”. Prowadzi także do utworzenia procedury uprawniającej sędziów do kwestionowania

prawa innych sędziów do orzekania. Narusza dystans sędziego do zawisłego przed nim sporu. W toku rozstrzygania sędzia winien rozważać jedynie zagadnienia natury prawnej. Częścią procesu orzekania nie jest badanie związania przepisem Konstytucji oraz treścią aktu podstawowego.

Do wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zgłoszono cztery *votum separatum*. Warto zwrócić uwagę na zdanie odrębne sędziego TK Leona Kieresa, który trafnie wskazał na niedopuszczalność orzekania przez Trybunał w przedmiocie uchwały trzech połączonych izb SN. Nie podlega ona bowiem merytorycznej kontroli TK<sup>1524</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN stanowiły dwukrotnie przedmiot uwagi. Miały jednak charakter pozajudkacyjnych aktów wewnętrznych i zostały wydane przez organy wewnętrzne SN. Nigdy jednak Trybunał Konstytucyjny nie oceniał merytorycznie uchwał SN, które były podejmowane w ramach wykonywania nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi oraz wojskowymi<sup>1525</sup>. W sytuacji kwestionowania ich zgodności z ustawą zasadniczą Trybunał dotychczas jednoznacznie opowiadał się za niemożnością przypisania im charakteru normatywnego i koniecznością zakwalifikowania ich jako akty stosowania prawa.

Leon Kieres nie podzielił także merytorycznych zarzutów stawianych uchwale SN, która w jego opinii dostrzega jedynie niezaprzeczalny fakt, że powołanie sędziów przy udziale nowej KRS budzi wątpliwości stron postępowania co do spełniania przez sędziów standardu niezawisłości i bezstronności. Sąd Najwyższy zobowiązany jest do ustosunkowania się do tych wątpliwości i wskazania, w jakich przewidzianych prawem procedurach jednostki mogą uzyskać na nie odpowiedzi. W podjętej uchwale SN wskazał, w jaki sposób zarzuty te należy oceniać w odniesieniu do sędziów SN ze względu na niemożność pozostawienia tej oceny sądom, choćby w toku kontroli instancyjnej. Jednocześnie jednak SN odstąpił od jednoznacznej oceny sędziów sądów powszechnych i wojskowych, podkreślając konieczność dokonywania indywidualnej oceny ewentualnych wadliwości dotyczących powołania. W odniesieniu do sędziów

---

<sup>1524</sup> Zdanie odrębne Leona Kieresa bywa przytaczane przez Sąd Najwyższy jako uzasadnienie odmowy przypisania skutków prawnych wyrokowi TK, wydanego w sprawie sygn. U 2/20. Zob. Postanowienie SN z dnia: 16 września 2021 roku, sygn. I KZ 29/21, LEX 3223819; 29 września 2021 roku, sygn. V KZ 47/21, LEX 3230203.

<sup>1525</sup> Zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2012 roku, sygn. U 3/11, LEX 1230135; wyrok TK z dnia 24 października 2017 roku, sygn. K 3/17, LEX 2378283.

sądów niższych rzędów wątpliwości zgłaszane przez jednostki nie muszą się potwierdzić. Oznacza to, że nienależyta obsada sądu albo sprzeczność jego składu z przepisami prawa (w zależności od procedury, na podstawie której sąd procedował), zostanie stwierdzona jedynie wówczas, gdy wadliwość powołania w konkretnym przypadku prowadzi do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności.

Wszystko to w ocenie Leona Kieresa wyłącza możliwość uznania, że uchwała SN doprowadziła do powszechnego zakwestionowania prawa do orzekania sędziów powołanych w procedurze przy udziale nowej KRS. W odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i wojskowych nie ma ona skutku automatycznego i nie stawia pod znakiem zapytania ich prawa do orzekania. W tym sensie zakwestionowana uchwała dokonała jedynie wykładni art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. i art. 379 pkt 4 k.p.c. w nowych okolicznościach faktycznych i prawnych, w żaden sposób nie przesądza przyszłych rozstrzygnięć sądów, orzekających w sprawach indywidualnych<sup>1526</sup>.

Sędzia Kieres zwrócił uwagę na możliwe konsekwencje wyroku TK, które podważają jego pozycję ustrojowoprawną. Wbrew przekonaniu o konieczności zapewnienia sobie statusu „sądu ostatecznego słowa”, TK dąży do zagwarantowania prawa jednostki na niższym poziomie niż trybunały europejskie, nie dostrzegając konieczności weryfikacji spełniania przez sędziów standardu niezawisłości i bezstronności. Tym samym w istniejącym stanie prawnym wystąpić może (co Leon Kieres uznaje za prawdopodobne) sytuacja, w której TSUE i ETPC wyinterpretują

---

<sup>1526</sup> W ten sam sposób problem dopuszczalności badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności uchwały trzech połączonych izb SN, jak i samą uchwałę, *ratio legis* jej podjęcia, ocenił w swoim zdaniu odrębnym STK Piotr Pszczółkowski. Wskazał w nim, że za „falszywą” uznać należy tezę o dokonywaniu przez uchwałę SN modyfikacji norm konstytucyjnych. W jego ocenie „uchwała ta nie zmienia w niczym treści ani sensu art. 179 Konstytucji, który opisuje procedurę powoływania sędziów. Nie niweczy ani kompetencji Prezydenta w zakresie powołania sędziów, ani kompetencji KRS w zakresie przedłożenia wniosku o powołanie kandydata, który pozytywnie przeszedł przeprowadzony przez KRS proces weryfikacyjny (...) nie uchyla konkretnych aktów nominacyjnych Prezydenta podjętych na wniosek KRS procedującą w składzie wyłonionym w sposób przewidziany w ustawie grudniowej. Nie upoważnia również składów orzekających SN ani pozostałych sądów do uchylecia aktów nominacyjnych. Ogranicza się do wskazania proceduralnych konsekwencji stwierdzenia przez składy orzecznicze SN w indywidualnych sprawach, że okoliczności powołania danego sędziego zasiadającego w składzie orzekającym, w którym zapadło zaskarżone orzeczenie, nie są do pogodzenia z konstytucyjnymi i europejskimi standardami prawa do sądu”. Dodatkowo, co dalej idące Piotr Pszczółkowski wskazuje, że „(...) Prezydent powinien czuwać nad tym, aby akty urzędowe podejmowane w ramach prerogatyw czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym. Art. 144 ust. 3 Konstytucji nie mówi jednak nic o niekwestionowalności (<<ostateczności>> czy <<niepodważalności>>) takich aktów. O dopuszczalności albo niedopuszczalności ich kontroli przez inne organy władzy publicznej, w szczególności sądy, rozstrzygają normy określające ramy kompetencji (kognicji) tych organów”.

odpowiednio z przepisów Konwencji oraz Karty wyższy standard prawa do sądu i odmiennie oceniają zgodność uchwały SN z normami tych aktów.

W tym samym czasie Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2020 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: Kpt 1/20<sup>1527</sup>, rozstrzygnął spór kompetencyjny, dostrzeżony przez Marszałka Sejmu, między SN a Sejmem oraz między SN a Prezydentem<sup>1528</sup>. W wydanym postanowieniu uznał, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do dokonywania prawotwórczej wykładni przepisów prawa, prowadzącej do zmiany stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, dokonywanej w drodze uchwał abstrakcyjnych. Jedynym podmiotem, który może realizować tego rodzaju kompetencję w sposób wyłączny, jest ustawodawca. Orzekł również, że na podstawie art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta, którą wykonuje on na wniosek KRS osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji SN. Z art. 183 Konstytucji nie sposób wywodzić kompetencji SN sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy, polegającej na powołaniu sędziów, w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów, prowadzących do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta jego kompetencji.

Stanowisko zajęte w zdaniu odrębnym przez STK Leona Kieresa trafnie opisuje nie tylko orzeczenie TK dotyczące uchwały połączonych izb SN, ale odnosić je należy do wszystkich judykatów wydanych przez Trybunał w tym przedmiocie. Odstąpił w nich od własnej ugruntowanej linii orzeczniczej, określającej jego relacje z innymi podmiotami multicentrycznego systemu prawa. Dotychczas pozostawały one uzależnione od gwarantowanego przez różne regulacje prawne standardu przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Aktualne orzecznictwo TK nie wiąże istniejących wątpliwości w przedmiocie prawidłowości powołania sędziów ze standardem ich niezawisłości oraz bezstronności oraz z koniecznością zapewnienia

---

<sup>1527</sup> LEX 2945291.

<sup>1528</sup> Zob. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” 2020, nr 5; A. Wyrozumska, *Odwracanie kota ogonem bez żadnego trybu, czyli o orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach Kpt 1/20 i U 2/20* [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021; S. Biernat, *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020; M. Pyziak-Szafnicka, *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, PiP 2020, z. 5.

jednostce prawa do sądu ustanowionego ustawą. Nie dostrzega związku między wadliwością powołania sędziego a właściwym standardem sprawowania przez niego urzędu. Nie tylko nie uwzględnia w ten sposób uchwał SN oraz orzecznictwa trybunałów europejskich, ale także zapewnia jednostce niższy standard ochrony niż trybunały europejskie.

Przywołane orzeczenia Trybunału wskazują na silne jego zaangażowanie w prowadzony „spór o praworządność”. Postępowania przed Trybunałem inicjowane były z wątpliwych powodów, zwykle w reakcji na rozstrzygnięcie innego sądu czy trybunału, w celu zakwestionowania jego orzeczenia albo podstaw prawnych jego wydania. Trybunał, dążąc do zajęcia stanowiska w tym sporze, nierzadko rozszerzał zakres własnej kognicji. Trudno jest oceniać trafność przyjętego przez niego stanowiska ze względu na oparcie uzasadnień jego orzeczeń na języku konfliktu, silnie zanurzonym w aktualnej publicystyce oraz instrumentalnej wykładni ustawy zasadniczej, nierzadko niemającej uzasadnienia w orzecznictwie samego Trybunału, jak i dorobku doktryny prawa konstytucyjnego.

### **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

Tożsamość stanowisko prezentowały niektóre składy SN. W postanowieniu z dnia 21 stycznia 2020 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II DSI 75/19<sup>1529</sup>, zawierającym pytanie prawne do TK, SN wskazał, że w dotychczasowym orzecznictwie sądowym konsekwentnie podnoszono brak kompetencji sądów badania prawidłowości (wadliwości) powołania sędziego. Instrumenty ustawowe, które zawierały element tej oceny, stosowano w sytuacjach zgoła odmiennych. Nie sposób wywodzić z nich zatem choćby w drodze analogii, kompetencji sądów do oceny sposobu powołania sędziego na urząd. Były one wykorzystywane do rozstrzygania sytuacji innego rodzaju, w których stwierdzano, że osobą nieuprawnioną do orzekania jest osoba, która w ogóle nie ma statusu sędziego albo sędziego, który *in genere* posiada ten status, ale z określonych powodów nie może sprawować funkcji orzeczniczych (np. jest w delegacji do pełnienia czynności administracyjnych w MS). W orzecznictwie rozważano sytuacje mniej

---

<sup>1529</sup> LEX 2766611.

jednoznaczne, które w żaden sposób nie pozostawały jednak związane z nominacją sędziowską i nie prowadziły do podważenia statusu sędziego, tj. wpływ delegacji do sądu wyższej instancji na możliwość orzekania w sądzie będącym podstawowym miejscem służbowym sędziego, możliwość orzekania przez sędziego w przypadku nieprawidłowości delegacji, a także zagadnienie nienależytej obsady sądu (orzekanie w składzie nieznanym ustawie albo znanym, ale nieprzewidzianym przez obowiązujące przepisy dla danego rodzaju sprawy).

Żaden z tych przypadków nie jest jednak porównywalny z sytuacją weryfikacji okoliczności powołania sędziego oraz rozważania możliwości uznania sędziego, w toku powołania którego pojawiły się nieprawidłowości, za nieuprawnionego do orzekania. W ocenie SN uwzględnienie wyroku TSUE tworzyłoby sytuacje, w których dopuszczalne stałoby się badanie każdorazowo i na poziomie każdego składu sądu, czy „z perspektywy praw jednostki domagającej się ochrony sądowej udział w składzie sądu danej osoby, której powołanie na stanowisko sędziowskie mogło nastąpić w procedurze obciążonej naruszeniami (...) prowadzi do wniosku, że ukształtowany w ten sposób skład sądu jest sprzeczny z określonym w tych przepisach standardem sądu niezależnego i niezawisłego”. Oznaczałoby to przyjęcie, że „w ramach rozważania, czy w sprawie orzekał sędzia nieuprawniony i czy sąd był nienależycie obsadzony, badaniu podlega prawidłowość i skuteczność powołania sędziego przez Prezydenta RP”<sup>1530</sup>.

W cytowanym postanowieniu próby badania prawidłowości powołania sędziego SN oceniał w kategoriach kwestionowania kompetencji organów władzy publicznej, zaangażowanych w proces powoływania sędziów. Powiązał również podejmowanie takich prób z „narastającym kryzysem praworządności, z uwagi na nasilające się próby uzurpacji kompetencji konstytucyjnych organów państwa lub ich oceny przez inne organy i instytucje, którym takich uprawnień nie przyznano”. Za niebudzący

---

<sup>1530</sup> Szerzej: uchwała SN z dnia 24 listopada 2021 roku, sygn. I DO 14/21, LEX 3259130 (dotycząca zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego, który odmówił orzekania z sędzią powołanym przy udziale nowej KRS): „Sędzia w Rzeczypospolitej Polskiej nie jest też władny, aby na podstawie przeprowadzonej przez siebie oceny o zgodności ustawy z Konstytucją RP ustalać ważność aktów nominacyjnych innych sędziów powołanych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i decydować o tym, który z powołanych sędziów ma prawo orzekać (...) Nie ma zatem możliwości dokonywania oceny prawidłowości wydania postanowienia o powołaniu na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP, w kontekście wynikającej z art. 179 Konstytucji RP niewzruszalności takiego postanowienia”.



wątpliwości uznać należy charakter stosunku prawnego, łączący sędziego z państwem, mający swoje źródło w jego powołaniu, z którego wynika „niepodważalność mandatu sędziego do pełnienia przez niego tej funkcji i niewzruszalność wydawanych przezeń orzeczeń”. Wyłącza to możliwość tworzenia instrumentów prawnych, które mogłyby polegać na weryfikacji skuteczności powołania na stanowisko sędziowskie, po przyjęciu przez Prezydenta ślubowania. Kompetencji takiej, niezależnie od tego, jaki organ miałby ją wykonywać, nie wolno domniemywać. Sąd Najwyższy był skłonny przypisywać szczególne znaczenie prerogatywie Prezydenta, która (co wynika z jej charakteru) nie podlega kontroli w drodze sądowej (i administracyjnej) i stanowi element równoważenia się władz<sup>1531</sup>. Dopuszczenie sądowej kontroli procesu powołania sędziów prowadziłoby do przeniesienia tej kompetencji do sfery działalności władzy sądowniczej, a w konsekwencji do przyznania jej uprawnienia do decydowania w sposób ostateczny „samodzielnie o obsadzie stanowisk w jej obrębie”. W tym zakresie SN wskazywał także na formułowany w doktrynie prawa konstytucyjnego pogląd Bogusława Banaszaka, zgodnie z którym elementem podziału władzy jest przeniesienie poza władzę sądowniczą decyzji personalnych w zakresie jej organów. Zgodnie z tym przekonaniem władza sądownicza nie powinna decydować o swoim składzie, a procedury nominacji organów władzy sądowniczej należy powierzyć organowi, który nie należy do tej władzy i nie jest związany decyzjami personalnymi jej organów<sup>1532</sup>.

---

<sup>1531</sup> Zob. Uchwała SN z dnia 16 listopada 2021 roku, sygn. I DO 13/21, LEX 3259129: „Przypomnieć należy, iż jest to jedyny organ uprawniony do kreowania władzy sądowniczej w Polsce poprzez powierzenie osobom tego godnym prawa do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jego uprawnienia w tym zakresie wynikają wprost z Konstytucji RP oraz faktu wygranych wyborów prezydenckich i stanowią emanację woli narodu, wyrażoną w formie bezpośredniej, o której mowa w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Jest to jego osobista prerogatywa, która nie podlega jakiegokolwiek kontroli władzy sądowej (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Powołanie przez Prezydenta RP rozstrzyga w sposób definitywny i kończy tym samym dyskusję, czy ktoś jest sędzią (...) W kontekście relacji Prezydent RP – stan sędziowski przypomnieć należy, iż każdy sędzia zobowiązany jest do szacunku wobec Prezydenta, albowiem mandat Prezydenta wynika z powszechnych wyborów i stanowi podstawę oraz źródło mandatu sędziego do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Bez inwestytury otrzymanej z rąk Prezydenta żaden sędzia takim mandatem nie dysponuje, albowiem nie został powołany na urząd sędziego w wyniku bezpośrednich ani pośrednich wyborów. Obowiązek ten wynika nie tylko z faktu, że to właśnie ten organ powołuje sędziego na jego urząd, ale także z tego, że Prezydent RP pełni funkcję konstytucyjnej głowy państwa i uosabia majestat Rzeczypospolitej. Podważanie (nawet pośrednio) przez sędziego – w czasie wykonywania obowiązków służbowych – czyjejkolwiek nominacji sędziowskiej mierzy wprost w godność urzędu Prezydenta RP”. Także: uchwała SN z dnia 4 lutego 2020 roku, sygn. II DO 1/20, LEX 2788504.

<sup>1532</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 179 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 900.

Dla SN kluczowe znaczenie przypisać należy niepodważalności powołania sędziego. Stanowi ono zasadę i wartość konstytucyjną. Odgrywa zasadnicze znaczenie w procesie interpretacji przepisów prawa i wyznacza kierunek jego wykładni. Ani postanowienia Konwencji, ani TUE, w brzmieniu wynikającym z orzecznictwa trybunałów europejskich, „nie rodzą obowiązku przyjęcia konkretnych standardów organizacji systemu sądownictwa (...), a zatem nie mogą przeciwstawiać się przyjęciu, że orzekanie przez sędziów powołanych przez Prezydenta RP, niezależnie od ewentualnej wadliwości tej procedury, pozostaje bez wpływu na skuteczność aktu powołania”. Sąd Najwyższy w wydanym przez siebie postanowieniu wskazał, że orzecznictwo trybunałów europejskich, poza wyrokiem w sprawie *Guómundur Andri Astraósson przeciwko Irlandii*, nie wskazuje na istnienie zależności między zapewnieniem jednostce prawa do sądu a prawidłowością procedury powołania sędziego, „o ile powołanie to pozostaje skuteczne i ważne w myśl przepisów krajowych”. Podstawą do poszukiwania tej zależności nie jest także wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, wydany w sprawie niezależności ID SN, który jakkolwiek przyznaje uprawnienie sądom krajowym oceny ID jako „sądu”, tak nie umożliwia oceny skuteczności powołania sędziów w nim zasiadających.

Sąd Najwyższy odwoływał się także do dorobku TK, który na przestrzeni lat kilkakrotnie orzekał o niekonstytucyjności poszczególnych elementów procedury nominacyjnej sędziów (m.in. braku możliwości zaskarżenia uchwał KRS, ustaleniu reguł postępowania przed KRS w drodze rozporządzenia, zasady bezwzględnej jawności głosowań w KRS). Przyjęcie dopuszczalności sądowej oceny prawidłowości powołania sędziego, doprowadziłoby do powstania „niebezpieczeństwa powszechnego kwestionowania statusu sędziów zawsze wtedy, kiedy w procedurze nominacyjnej ujawniłyby się mniejsze lub większe, obiektywnie istniejące lub odbierane jedynie subiektywnie, uchybienia, w szczególności wówczas, kiedy określony element tej procedury zostałby uznany za niezgodny z aktem prawnym wyższego rzędu, w tym zwłaszcza z Konstytucją RP”.

Sąd Najwyższy formułował w tym zakresie stanowiska także dalej idące, pozostające w sprzeczności z aktualnym stanowiskiem TSUE, w tym w szczególności w uchwale z dnia 10 kwietnia 2019 roku, wydanej w sprawie o sygnaturze akt:

II DSI 54/18<sup>1533</sup>. Wskazał w niej, że zmiana organizacji KRS w żaden sposób nie uzasadnia zarzutów kierowanych względem ID SN i nie uzasadnia kwestionowania jej statusu jako „sądu ustanowionego ustawą”. Okoliczności powołania ID SN spełniają bowiem „europejskie warunki odnoszące się do ustanawiania organów sądowych, które zostały przyznane władzy ustawodawczej”. Zarówno ID SN, jak i sposób wyłaniania jej składu, został ustanowiony w akcie rangi ustawowej, uchwalonej przez parlament. Nawet kwestionowanie uchwał KRS oraz uznanie ich w jakimś zakresie za wadliwe, nie może wywołać skutków prawnych wobec sędziów, którzy zostali przedstawieni Prezydentowi z wnioskiem o powołanie. Przemawia za tym ranga aktu Prezydenta, której nie można wzruszyć powołaniem się na „błędy, omyłki na etapie procedowania przez Krajową Radę Sądownictwa”. Powołanie sędziego przez Prezydenta ma charakter władczy i wieńczy procedurę nominacyjną. Nie może być podważane z przyczyn dotyczących „szeroko rozumianej procedury wyboru” sędziów. Sąd Najwyższy dostrzegł wymóg wynikający z EKPC, wyraźnie wiążący gwarancję prawa do sądu z przesłanką „ustanowienia sędziego ustawą”. Interpretować ją należy jako brak uzależnienia organizacji władzy sądowniczej od dyskrecjonalnej władzy wykonawczej, ale także oparcia tej organizacji na prawie uchwalonym przez parlament. Z postanowień Konwencji nie sposób wywieść obowiązku ustawodawcy uregulowania w ustawie każdej szczegółowej kwestii dotyczącej organizacji sądów. Wystarczające pozostaje określenie w drodze ustawy „ram organizacyjnych struktury sądownictwa”. Na uzasadnienie tej tezy SN przywołał wyrok ETPC z dnia 12 października 1978 roku, wydany w sprawie *Zand przeciwko Austrii*<sup>1534</sup>, w którym Trybunał za wystarczające uznał ustanowienie na podstawie ustawy ram organizacyjnych sądu orzekającego w pierwszej instancji, który powinien zapewniać gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji, bez względu na możliwość odwołania się do sądu wyższej instancji.

Równie stanowcze stanowisko SN zajął w postanowieniu z dnia 27 sierpnia 2020 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: II DSI 37/18<sup>1535</sup>. Wskazał w nim,

---

<sup>1533</sup> LEX 2671023. Orzeczenia te, wydane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, która nie zaprzestała swojej działalności, przez część doktryny prawa jest pomijana, i uznawana za niemająca cech orzeczenia sądowego. Zob. K. Stefański, *Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego*, PiP 2021, z. 12, s. 6 i n. Szerzej: M. Taborowski, *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.

<sup>1534</sup> Skarga nr 7360/76, HUDOC.

<sup>1535</sup> LEX 3046000.

że „nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej, czy administracyjnej, w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów”. Tego rodzaju aktywność sądu musiałaby zostać uznana za pozbawioną podstawy prawnej. Nie ustanawiają jej bowiem ani przepisy rangi ustawowej, ani normy ustawy zasadniczej. W tym sensie SN w całości podzielił stanowisko TK, który jednoznacznie opowiedział się za brakiem instytucji prawnych, pozwalających na kontrolę powołania sędziów. Wynika to nie z przeoczenia ustrojodawcy, lecz stanowi przejaw i konsekwencję ukształtowania procedury powołania sędziów na poziomie samej Konstytucji.

Sąd Najwyższy krytycznie ocenił próby wywodzenia z obowiązujących przepisów prawa instrumentów umożliwiających weryfikację sposobu powołania sędziów, uznając je jako *contra legem*, sprzeczne z Konstytucją. Z punktu widzenia SN każda próba oceny wadliwości powołania sędziego jest jednoznaczna z przyznaniem sądom powszechnym uprawnienia do podważania powołania sędziego na urząd. To zaś prowadzi do ograniczenia Prezydenta i Krajową Radę Sądownictwa w możliwości wykonywania ich konstytucyjnych kompetencji. W tym samym orzeczeniu Sąd Najwyższy za błędne uznał przeświadczenie innych składów SN, wskazujących na bezzwłocznie wiążący charakter wyroków TSUE oraz konieczność ich bezzwłocznej inkorporacji do krajowego porządku prawnego. W ocenie SN tego rodzaju przymioty przypisać można wprawdzie rozstrzygnięciom TSUE, ale wydanym w sprawach, które zostały traktatowo przekazane UE przez państwa członkowskie<sup>1536</sup>. Oznacza to, że w sytuacji wydania przez TSUE orzeczenia poza zakresem należącym do kompetencji UE, orzeczeniom TSUE przypisać należy odmienny walor prawny. Nie nakładają one na sąd odsyłający obowiązku niezwłocznego jego wykonania. Uwaga ta ma w ocenie SN, podobnie jak w przekonaniu TK, bezpośrednie zastosowanie do rozstrzygnięcia TSUE, wydanego w sprawie ID SN, które jako „dotyczące materii nienależącej do kompetencji Unii, a więc i do kompetencji TSUE, nie może nakładać na sąd odsyłający, tj. Sąd Najwyższy <<obowiązku>> podejmowania przez ten sąd działań prawotwórczych w wykonaniu wyroku TSUE z 19 listopada 2019 roku, który to wyrok pomija polski porządek konstytucyjny i wprost jest z nim sprzeczny”.

---

<sup>1536</sup> Por. M. Szuniewicz, *Interpretacja prawa wspólnotowego – metody i moc wiążąca wykładni ETS*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1.

W części wydawanych przez siebie orzeczeń Sąd Najwyższy zajmował stanowisko jeszcze dalej idące. W postanowieniu z dnia 25 marca 2019 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: I CSK 183/18<sup>1537</sup>, SN wskazał, że kształtująca się praktyka oceny nieprawidłowości w toku procedury powołania sędziów, prowadzi w istocie do „wykreowania procedur służących podważeniu wprost lub pośrednio powołań sędziowskich”. Prowadzi to nie tylko do zakwestionowania niezawisłości sędziego i niezależności sądu, ale także oznacza w praktyce „próbę ukształtowania rozwiązania prawnego, które służyłoby obejściu konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego”. W dalszej kolejności stanowi to „istotne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości w razie jego utrwalenia – niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia merytorycznego wskazanych wyżej spraw, a przyszłości podobnych”. W postanowieniu tym SN podobnie ocenił poszukiwanie w instytucji wyłączenia sędziego możliwości badania spełniania przez sędziego standardu niezależności i niezawisłości. Stwierdził, że próby te nie są znane ustawom zwykłym (zarówno ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale także k.p.c.) i sprowadzają się do wyłączenia z orzekania „osoby, która nie jest sędzią”. Sąd Najwyższy, dążąc do uznania niekonstytucyjności takiej wykładni art. 49 k.p.c., wskazał na niemożność formułowania wątpliwości co do skuteczności i „ważności” powołań na stanowisko sędziego. Wyłącza to możliwość oceny wniosków o wyłączenie sędziego opartych na zarzutach odnoszących się do ewentualnej wadliwości powołania sędziego („opartych na zarzutach odnoszących się wprost lub pośrednio do wadliwości powołania sędziego, choćby z powołaniem się na <<wątpliwości co do bezstronności>> tego sędziego”).

Dla SN problem wadliwości powołania sędziego wiąże się nie tylko z kwestionowaniem prerogatywy Prezydenta (sanującej ewentualne uchybienia w procesie nominacji), co z możliwością wywierania wpływu na powołanych sędziów przez podejmowanie prób podważania stabilności ich urzędu. Sąd Najwyższy w takich samych kategoriach kwalifikuje kontrolę tych okoliczności. Ich składanie uznaje za nadużycie prawa procesowego, które nie ma nic wspólnego z prawem do sądu. Dla SN procesowa ocena tych okoliczności stanowi formę „ukrytej albo pośredniej

---

<sup>1537</sup> LEX 2638603.

<<rozproszonej>>, <<incydentalnej>>” kontroli skuteczności powołań na stanowiska sędziowskie. Niedopuszczalność realizacji takich mechanizmów wynika z zasady stabilności urzędu sędziego (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Sąd Najwyższy, skądinąd słusznie, uznaje ją za naczelną zasadę konstytucyjną i wywodzi z niej niewzruszalne gwarancje statusu sędziego, tj. jego niezawisłość, nieusuwalność, nieprzenoszalność i niezależność. Wszystkie one łącznie muszą chronić sędziego przed próbą kwestionowania jego statusu przez inny podmiot oraz dążeniem do poddawania go presji związanej z procedurą jego powołania. Za niezawisłego uznaje tego sędziego, który nie jest uzależniony od prób podważania jego statusu. Za wyłączeniem sądowej kontroli powołań sędziowskich przemawia także zasada stabilności orzeczeń sądowych oraz urzędu sędziego. Musi on opierać się na „pewności, że sąd składa się z osób posiadających niekwestionowany status sędziowski”<sup>1538</sup>. Wyłącza to możliwość oceny legalności obsadzenia sądu, zwłaszcza w zakresie aspektów ustrojowych<sup>1539</sup>.

W części wydanych przez siebie orzeczeń SN poszukiwał rozwiązań kompromisowych. W uchwale z dnia 8 stycznia 2020 roku, wydanej w sprawie o sygnaturze akt: I NOZP 3/19<sup>1540</sup>, SN (7) z jednej strony jednoznacznie opowiedział się za niedopuszczalnością badania w jakimkolwiek postępowaniu lub przez (przed) jakimkolwiek innym organem państwowym (także przez KRS) ważności i skuteczności powołania sędziego. Wskazał, że wynikają one ze stosunku ustrojowego, łączącego sędziego z Rzeczypospolitą Polską ze względu na udział Prezydenta w procedurze powołania sędziego (stosunku ustrojowego odrębnego od stosunku służbowego sędziego). Sąd Najwyższy odrzucił możliwość ustalania istnienia albo nieistnienia stosunku ustrojowego na drodze sądowej. Ponieważ nie jest dopuszczalne badanie ważności i skuteczności powołania sędziego na urząd, nie jest dopuszczalne także stwierdzenie nieważności postępowania sądowego z powodu uchybień w procedurze nominacji sędziego. Co dalej idące niedopuszczalne jest wywodzenie z ewentualnych

---

<sup>1538</sup> Postanowienie SN z dnia 17 maja 2019 roku, sygn. I NO 55/18, LEX 2677511.

<sup>1539</sup> Wyrok SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. I NO 7/19, LEX 2652295.

<sup>1540</sup> LEX 2760443. Także: wyrok SN z dnia: 25 czerwca 2020 roku, sygn. I NO 37/20, LEX 3071518; 17 czerwca 2020 roku, sygn. I NO 188/19, LEX 3017813.

wadliwości procesu nominacyjnego faktu nieistnienia sędziego, a przez to nieistnienia czynności procesowych przez niego podjętych<sup>1541</sup>.

Okoliczność ta nie zmienia faktu obowiązywania w polskim obrocie prawnym wyroku TSUE, badającego niezależność ID SN, w którym określił on kryteria oceny niezależności nowej KRS<sup>1542</sup>. Wyrok TSUE wiąże SN, który rozpoznaje odwołania od uchwał KRS w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi kandydata na stanowisko sędziego. Nakłada na niego obowiązek zbadania – w granicach podstaw odwołania – czy KRS jest organem niezależnym z punktu widzenia tych kryteriów. Jeżeli odwołujący wykaże, że brak niezależności nowej KRS miał wpływ na treść uchwały albo jeżeli (przy uwzględnieniu zakazu badania ważności i skuteczności powołania sędziego) uzasadni, że sąd, w składzie którego taki sędzia zasiadał, nie będzie niezależny i bezstronny, SN uchyli uchwałę KRS w granicach zaskarżenia. Oznacza to, że nie ma rozbieżności między brakiem możliwości kwestionowania powołania sędziego a koniecznością badania prawidłowości podjęcia przez KRS właściwych uchwał i ewentualnego ich uchylania ze względu na brak niezależności KRS. Sąd Najwyższy w pełni podzielił stanowisko TSUE co do aktualnego statusu KRS, która nie jest niezależna od władz ustawodawczej i wykonawczej.

Wykazanie przez odwołującego się, że brak niezależności wywarł wpływ na uchwałę, przesądza o obowiązku jej uchylenia. Brak niezależności nowej KRS, ze względu na swoją doniosłość, musi być uznany za samoistną podstawę jej derogacji z obrotu prawnego. Jednocześnie ze względu na trudność udowodnienia braku niezależności nowej KRS, która realizować się może przez wpływanie na jej członków w formie bezpośredniej (zaleceń) lub pośredniej, SN nie wykluczył wykorzystywania w toku dowodzenia braku niezależności konstrukcji domniemań faktycznych. Tym samym brak niezależności KRS wynikać może z całkowitego pominięcia opinii zgromadzeń, kolegów oraz wizytatorów właściwych sądów i braku transparentności

---

<sup>1541</sup> Także postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 roku, sygn. I OSK 1917/18, LEX 2774848. Szerzej: M. Dobrowolski, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 2; M. Wiącek, *Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18)*, ZNSA 2020, z. 2.

<sup>1542</sup> W wyroku tym SN stwierdził także, że ID SN nie spełnia „strukturalnie” cech sądu niezawisłego w rozumieniu ustawy zasadniczej, Konwencji oraz KPP, a także ma cechy sądu wyjątkowego. K. Stefański, *Konsekwencje ukarania...*, s. 6; L. Garlicki, *Trybunał Strasburski...*, s. 14. Szerzej: W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1-2.

procedury. Samodzielną podstawą uchylenia uchwały KRS jest potwierdzenie braku kwalifikacji etycznych i charakterologicznych sędziego, wykazanie się podatnością na wpływ lub aktywnością osłabiającą jego niezawisłość. Przykładem takich okoliczności jest pozostawanie w relacjach służbowych lub nieformalnych. W przypadku niemożności wykazania jakiegokolwiek realnego wpływu zależności nowej KRS od władzy wykonawczej lub ustawodawczej na treść jej uchwał, w przypadku stwierdzenia wygrania konkursu na stanowisko sędziego przez osobę o obiektywnie wysokich kwalifikacjach etycznych i merytorycznych, dającą rękojmię należytego sprawowania urzędu, SN stwierdzi brak podstaw do uznania niezgodności z prawem uchwały nowej KRS.

Sąd Najwyższy poszukiwał stanowiska kompromisowego również w postanowieniu z dnia 8 maja 2020 roku, wydanym w sprawie o sygnaturze akt: I NWW 7/20<sup>1543</sup>, przy okazji oceny art. 26 § 2 i 3 u.S.N., określającej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych<sup>1544</sup>. Wskazał wówczas, że wykładnia przepisów określających jej kompetencje powinna uwzględniać wytyczne TSUE, sformułowane w wyroku dotyczącym ID SN. Jednocześnie konsekwentnie wskazywał, że wyłączenie sędziego od rozpoznania danej sprawy wymaga wykazania konkretnych zarzutów, ich uzasadnienia oraz w miarę możliwości uprawdopodobnienia okoliczności będących jego podstawą. Oznacza to, że SN opowiedział się za dopuszczalnością badania spełnienia przez sędziego przymiotu niezawisłości i bezstronności *in concreto*. Stanowisko to pozostaje uzasadnione w świetle wyroku TSUE, który wyraźnie zastrzegł, że możliwe jest stwierdzenie naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sędziego, jeżeli zachodzą dodatkowe okoliczności (poza wadliwością powołania), które wskazują na naruszenie standardów niezawisłości i bezstronności sędziego w konkretnej, indywidualnie oznaczonej sprawie. Sąd Najwyższy jednoznacznie wykluczył przy tym możliwość zakwestionowania niezawisłości

---

<sup>1543</sup> LEX 2978450.

<sup>1544</sup> Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania (art. 26 § 2 u.S.N). Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 26 § 3 u.S.N).



i bezstronności sędziego przez proste powołanie się na uchwałę trzech połączonych Izb SN, jako stanowiące wniosek *in abstracto*<sup>1545</sup>. Kwestionowanie niezawisłości sędziego w sposób abstrakcyjny stanowi o niewłaściwym wykorzystywaniu tej instytucji. Wniosek o wyłączenie sędziego stanowi rodzaj „procesowego bezpiecznika”, który umożliwia wyłączenie sędziego, niespełniającego wymogów niezawisłości w konkretnej sprawie, od orzekania w tej właśnie sprawie. Nie służy badaniu statusu sędziego. Powinien zatem zawierać argumentację kwestionującą kwalifikacje sędziego, jego merytoryczne przygotowanie, dotychczasowe doświadczenie lub zachowanie po uzyskaniu nominacji sędziowskiej.

Rozstrzygnięcia ID SN w sposób oczywisty nakierowane są na ochronę statusu sędziów w niej zasiadających, powołanych w procedurze z udziałem nowej KRS. W swoich orzeczeniach, podobnie jak projektodawcy „ustawy kagańcowej”, ID SN istotne znaczenie przypisuje roli Prezydenta w procesie powołania sędziego. Podkreśla, że przyjęcie przez niego ślubowania sędziowskiego sanuje ewentualne wadliwości tego procesu. Brakiem możliwości sądowej kontroli sposobu wykonywania prerogatyw przez Prezydenta oraz zasadą nieusuwalności sędziów uzasadnia niemożność przypisania znaczenia prawnego ewentualnym uchybieniom w procesie powołania sędziego. W ten sposób SN pomija problem wadliwości ukształtowania nowej KRS oraz jej wpływ na procesy nominacje. Nie dostrzega także wspomnianego w uchwale połączonych izb SN nieuchronnego zagrożenia możliwości powstania zależności między sędziami powołanymi niezgodnie z obowiązującą procedurą oraz organami zaangażowanymi w tę procedurę. Ze względu jednak na jej ukształtowania, wątpliwości budzić muszą nie tylko tezy tych orzeczeń, ale także fakt orzekania przez ID SN we własnej sprawie.

---

<sup>1545</sup> Także uchwała SN z dnia 16 listopada 2021 roku, sygn. I DO 13/21, LEX 3259129, tj. „Przedstawiona w uchwale interpretacja przepisów w rzeczywistości kreowała uprawnienie po stronie każdego sędziego do recenzowania prawidłowości wykonywania przez Prezydenta RP jego osobistej prerogatywy. W ten sposób w drodze interpretacji przepisu ustawowego stworzono narzędzie służące do kontroli sposobu wykonywania uprawnienia wynikającego wprost z Konstytucji”.

## **„Test niezawisłości sędziego”**

Ustawodawca częściowo usankcjonował dopuszczalność oceny wadliwości powołania sędziego, wprowadzając do porządku prawnego nową instytucję procesową, niezależną od wyłączenia sędziego, tzw. „test niezawisłości”. Jej celem było zapewnienie uczestnikom postępowań sądowych gwarancji procesowych orzekania w sprawach przez sędziów, co do których nie występują wątpliwości co do bezstronności i niezawisłości<sup>1546</sup>. Ustawa przyznała stronom uprawnienie zainicjowania postępowania wpadkowego, którego przedmiotem jest sądowa weryfikacja okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego oraz tych występujących już po nominacji, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy.

Prawodawca w ustawach regulujących poszczególne procedury określił w sposób odrębny przesłanki testu niezawisłości. W ustawie o SN dopuścił badanie spełnienia przez sędziego SN lub sędziego delegowanego do pełnienia w nim czynności sędziowskich wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy<sup>1547</sup>.

Wniosek o przeprowadzenie testu niezawisłości złożyć może strona lub uczestnik postępowania przed SN<sup>1548</sup>, rozpatrującego (1) środek zaskarżenia, (2) sprawę dyscyplinarną, (3) sprawę o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, (4) sprawę z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczącą sędziego SN oraz (5) sprawę z zakresu przeniesienia sędziego SN w stan spoczynku<sup>1549</sup>. Wniosek może dotyczyć sędziego SN lub sędziego delegowanego do pełnienia czynności sędziowskich w SN, wyznaczonego do składu

---

<sup>1546</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2011, s. 46-47, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2011.pdf>

<sup>1547</sup> Art. 29 § 5 u.S.N.

<sup>1548</sup> Art. 29 § 5 u.S.N. w zw. z art. 29 § 7 u.S.N.

<sup>1549</sup> Art. 29 § 6 u.S.N.

rozpoznającego konkretną sprawę<sup>1550</sup>, w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia o możliwości złożenia wniosku oraz informującym o składzie rozpoznającym sprawę<sup>1551</sup>, przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie<sup>1552</sup>. Do czasu rozstrzygnięcia tego wniosku sędzia nie może podejmować dalszych czynności, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki<sup>1553</sup>. Nie wstrzymuje to jednak dopuszczalności wydania orzeczenia w sprawie o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, w zakresie niecierpiącym zwłoki lub w przedmiocie środka zapobiegawczego podczas rozpoznawania kasacji albo wniosku o wznowienie postępowania<sup>1554</sup>. Uwzględniając wniosek SN wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy. Wyłączenie to nie może stanowić podstawy do wyłączenia sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem<sup>1555</sup>.

Powtórzyć należy, że mimo ustanowienia testu niezawisłości ustawa o SN w dalszym ciągu wyłącza możliwość kwestionowania umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa<sup>1556</sup> oraz ustalania lub ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>1557</sup>. Przewiduje także odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego SN za podjęcie takiej aktywności<sup>1558</sup>, utrzymując w tym zakresie rozwiązania wprowadzone ustawą kagańcową. Mimo przyjętych nowelizacji w mocy pozostaje art. 29 § 4 u.S.N., zgodnie z którym okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego SN nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności.

Tym samym „test niezawisłości” nie rozstrzyga istniejących problemów ustrojowych. Nie rozwiązuje problemu niezgodności sposobu ukształtowania składu

---

<sup>1550</sup> Art. 29 § 5 u.S.N.

<sup>1551</sup> Art. 29 § 8 u.S.N.

<sup>1552</sup> Art. 29 § 8 u.S.N.

<sup>1553</sup> Art. 29 § 12 u.S.N.

<sup>1554</sup> Art. 29 § 13 u.S.N.

<sup>1555</sup> Art. 29 § 18 u.S.N.

<sup>1556</sup> Art. 29 § 2 u.S.N.

<sup>1557</sup> Art. 29 § 3 u.S.N.

<sup>1558</sup> Art. 72 § 1 pkt 3 u.S.N.

nowej KRS z Konstytucją<sup>1559</sup>, nie odnosi się do statusu sędziów powołanych z jej udziałem ani wydanych przez nich rozstrzygnięć<sup>1560</sup>. Nie pozwala na uchylenie istniejącego już w tej chwili domniemania braku bezstronności sędziego w jej aspekcie instytucjonalnym<sup>1561</sup>. Wprost wyłącza możliwość kwestionowania statusu sędziów SN jedynie z powodu nieprawidłowości związanych z procedurą ich powołania. Jego skutek pozostaje ograniczony do wyłączenia sędziego z rozpoznawania konkretnej sprawy, uniemożliwiając jednostkom powoływanie się na fakt negatywnego testu niezawisłości sędziego, przeprowadzonej w innej sprawie. Nie realizuje tym samym ani wymogów wyroku pilotażowego ETPC, ani zaleceń Komitetu Ministrów, ani też wyroków TSUE przeciwko Polsce.

Orzecznictwo w przedmiocie „testu niezawisłości”, ze względu na nowość regulacji, nie jest rozbudowane, trudno zatem rozstrzygać w przedmiocie rzeczywistej praktyki jego stosowania. Z wydanych przez SN orzeczeń wynika, że także w opinii tego sądu, „test niezawisłości” nie spełnia wymogów art. 6 ust. 1 Konwencji, który stanowi wystarczającą podstawę kompetencyjną sądu krajowego dokonania oceny, czy sąd orzekający w konkretnej sprawie, spełnia wymogi konwencyjne i może być uznany za „sąd” w jej rozumieniu. Sąd Najwyższy porównywał „test niezawisłości” ze standardami wynikającymi z orzeczeń w sprawach *Reczkowicz przeciwko Polsce*<sup>1562</sup>

---

<sup>1559</sup> Zob. uchwała SN (7) z dnia 2 czerwca 2022 roku, sygn. I KZP 2/22, LEX 3348360, jednoznacznie wskazującej, że „Krajowa Rada Sądownictwa (...) ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (...) nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP (...) Tak więc od dnia 17 stycznia 2018 r. (data wejścia w życie nowej ustawy o KRS) mamy do czynienia z sytuacją funkcjonowania ułomnego procesu powoływania sędziów (immanentny brak niezależności KRS, który nieodwracalnie skaził cały proces nominacyjny). Niewątpliwie powołania dokonuje organ do tego uprawniony, lecz czyni to na wniosek organu nieuprawnionego (...)”.

<sup>1560</sup> „Mówiąc zaś inaczej i nieco bardziej ogólnie – jeżeli <<skażony>> jest organ opiniujący, to <<skażony>> staje się również podmiot opiniowany. Tracimy bowiem gwarancję co do jakości opinii oraz merytorycznej poprawności kierowanego (...) wniosku”. J. Giezek, *Zarys modelowego ujęcia bezstronności sędziego w aspekcie instytucjonalnym* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022, s. 23.

<sup>1561</sup> Zob. W. Wróbel, *Weryfikacja standardu niezależności i bezstronności sądu według uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.1.2020 r. – wybrane problemy* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022; J. Skorupka, *Domniemanie braku bezstronności sędziego sądu powszechnego rozpoznającego sprawę karną ze względu na wadliwość procedury nominowania na urząd sędziego lub objęcia wyższego stanowiska służbowego* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.

<sup>1562</sup> Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 roku, nr skargi 43447/19, HUDOC.

oraz *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*<sup>1563</sup>. Z orzeczeń tych jasno wynika, że każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład spełnia właściwy standard niezawisłości i bezstronności. W przypadku powstania wątpliwości co do prawidłowości składu, która nie jest „oczywiście pozbawiona znaczenia”, sąd odwoławczy ma obowiązek ocenić jej zasadność, a przez to dokonać weryfikacji prawidłowości składu sądu i sposobu jego ustanowienia. Okoliczność nieprawidłowego powołania sądu, jako dotycząca bezwzględnej przeszkody procesowej, sąd winien zbadać z urzędu, niezależnie od faktu jej sygnalizowania przez skarżącego<sup>1564</sup>. Z oczekiwań, by sąd był niezawisły, bezstronny i ustanowiony ustawą wynika obowiązek ustanowienia sądu zgodnie z prawem, na podstawie prawa, a przez to bez udziału władzy wykonawczej<sup>1565</sup>. Organizacja systemu sądownictwa powinna być określona przez władzę ustawodawczą, zgodnie z normami określającymi jej kompetencje. Dotyczy to nie tylko podstawy prawnej istnienia sądu i ukształtowania składu orzekającego w każdej sprawie, ale także wszelkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział sędziego w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością, a przez to wpływa na gwarancję niezawisłości i bezstronności członków danego sądu<sup>1566</sup>. Chodzi przy tym o przepisy

---

<sup>1563</sup> LEX 3087749. Zob. M. Górski, *Perspektywa prawa jednostki do sądu należycie ustanowionego: zastosowanie testu Ástráðsson w Polsce*, EPS 2023, z. 11; G. Borkowski, K. Gajda-Roszczyńska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 1*, PS 2021, z. 6; G. Borkowski, K. Gajda-Roszczyńska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, PS 2021, z. 7-8; L. Garlicki, *Ástráðsson a sprawa polska [w:] Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, R. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), Toruń 2020; L. Bosek, G. Zmij, *Uwarunkowania prawne powoływania sędziów w Europie w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2019, z. 7; M. Szwed, *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2019, z. 7; W. Hermeliński, B. Nita-Światłowska, *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2021, z. 5; M. Wrzołek-Romańczuk, *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18)*, „Iustitia” 2021, nr 4; P. Kardas, A. Nieprzecka, *Model delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości w świetle art. 6 EKPC*, EPS 2023, z. 10, s. 20 i n. J. Kocjan, *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla naprawy wymiaru sprawiedliwości po kryzysie praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 12.

<sup>1564</sup> Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2008 roku, sygn. C-341/06 P i C-342/06, LEX 410025.

<sup>1565</sup> Postanowienie SN z dnia 21 maja 2019 roku, sygn. III CZP 25/19, LEX 2677499 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>1566</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2022 roku, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, LEX 2872424 oraz cytowane tam orzeczenia ETPC w sprawach przeciwko San Marino.

prawa, określające ich właściwość, kadencyjność, niepołączalność stanowisk oraz procedurę wyłączenia sędziów<sup>1567</sup>. Nieprawidłowości w toku powołania sędziego na urząd stanowią naruszenie prawa do sądu, gdy mają taki charakter i wagę, że „stwarza ona rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, podważając uczciwość wyniku procedury mianowania i wzbudzając w ten sposób uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy chodzi o podstawowe normy stanowiące integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa”<sup>1568</sup>. Nieprawidłowości te muszą zatem stwarzać rzeczywiste ryzyko nadużycia przez władzę wykonawczą jej uprawnień i w konsekwencji podważać uczciwość procedury wyboru sędziów, wzbudzać wątpliwości.

Uwzględniając wszystkie te aspekty, SN wskazał, że „test niezawisłości” nie stanowi właściwego instrumentu prawnego, umożliwiającego rzeczywistą weryfikację spełnienia przez sąd kryteriów niezawisłości i bezstronności. Stanowi rozwiązanie doraźne, które (jeżeli w ogóle) umożliwia ocenę skutków wadliwości powołania sędziego i jej wpływ na rozstrzygnięcie jednostkowej sprawy. Ze względu na swój jednorazowy charakter, ciężar dowodowy po stronie postępowania, obowiązek wykazania okoliczności uzasadniających złożenie wniosku, które występowały po jego powołaniu, ma charakter pozorny i jedynie obciąża dodatkowo wymiar

---

<sup>1567</sup> Wyrok Sądu (dawniej: *Sądu Pierwszej Instancji*) z dnia 23 stycznia 2018 roku, sygn. T-639/16 P, LEX 2449315 oraz cytowane tam orzeczenia ETPC. Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad odnoszących się w szczególności do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji, powodów ich wyłączenia lub odwołania, i to na skutek wprowadzenia i obowiązywania tych zasad jednostka ma uzyskać przekonanie o niezależności sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Muszą zapewnić władzy sądowniczej niezależność zarówno od władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej, wyłączając zarówno możliwość bezpośredniego wpływu na sądy (przybierającego formę zaleceń), ale także wszystkich form pośredniego oddziaływania, które mogłyby w jakiś sposób wpływać na poszczególne decyzje sędziów (wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, sygn. C-585/18, C-624/18, C-625/18, LEX 2741129). Za kluczową gwarancję Trybunał uznaje tę związaną z nieusuwalnością sędziów, która wymaga zapewnienia sędziom możliwości sprawowania urzędu do czasu osiągnięcia wieku, po którym przechodzą w stan spoczynku albo do upływu kadencji, jeżeli sprawowanie danej funkcji ma charakter czasowy. TSUE nie uznaje tej zasady za mającą charakter absolutny i dopuszcza, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, pod warunkiem uzasadnienia argumentami nadrzędnymi i prawnie uzasadnionymi, jej ograniczenia, zastrzegając jednocześnie, że wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń nie może prowadzić do powstania po stronie jednostek wątpliwości co do niezawisłości sędziów (wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku, sygn. sprawa C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce*, LEX 2683590. Szerzej: A.M. Świątkowski, *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2021, z. 10).

<sup>1568</sup> Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2022 roku, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, LEX 2872424.

sprawiedliwości. Wynika to z obowiązywania art. 29 § 4 u.S.N., który wyłącza możliwości badania okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego SN. Nie mogą one stanowić jedynej podstawy podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Przyjęte rozwiązanie ustawowe nie tylko nie spełnia standardów wyznaczonych przez trybunały europejskie i wbrew ich orzecznictwu nie łączy wadliwości powołania sędziego z naruszeniem prawa do rzetelnego procesu. Całkowicie pomija fakt, że wadliwości te wpływają na możliwość uznania sądu orzekającego za „sąd” w rozumieniu dokumentów prawa międzynarodowego także przez sądy innych państw, co rodzi istotne problemy związane z uznawaniem i wykonywaniem wzajemnie orzeczeń sądowych przez poszczególne kraje<sup>1569</sup>.

Praktyka stosowania testu niezawisłości potwierdza sygnalizowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości dotyczące konkurencyjności „testu niezawisłości” i instytucji wyłączenia sędziego. W sytuacji podniesienia przez stronę okoliczności uprzedniego sprawowania przez sędziego funkcji prokuratora i zajmowania stanowiska w Prokuraturze Krajowej, podległej Prokuratorowi Generalnemu (Ministrowi Sprawiedliwości), wykraczające poza przesłanki art. 29 u.S.N., Sąd Najwyższy wnioskowi jednostki nadawał bieg jako wnioskowi o wyłączenie sędziego<sup>1570</sup>. Co ciekawe w doktrynie wskazuje się, że ze względu na nieadekwatność „testu niezawisłości”, instytucja wyłączenia sędziego pozostaje

---

<sup>1569</sup> Zarządzenie SN z dnia: 16 sierpnia 2022 roku, sygn. II KB 2/22, LEX 3391970; 22 sierpnia 2022 roku, sygn. II KB 3/22, LEX 3411331. Problem sygnalizowany w zarządzeniach, wydanych przez SSN Michała Laskowskiego, nie ma charakteru teoretycznego i dotyczy choćby europejskich nakazów aresztowania wydawanych przez polskie sądy. Zob. Wyrok TSUE z dnia: 17 grudnia 2020 roku, w połączonych sprawach C-354/20 i C-412/20 L i P, LEX 3095389; 27 lipca 2018 roku, sygn. C-216/18 LM, LEX 2533605. Szerzej: W. Lewandowski, *Pomiędzy Scyllą zawieszenia wzajemnego zaufania i Charybdą fragmentaryzacji standardu ochrony prawa podstawowego – dylematy Trybunału Sprawiedliwości w wyroku C-216/18 PPU, LM*, EPS 2019, z. 2; T. Kocoł, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU (odroczenie wykonania europejskiego nakazu aresztowania)*, CPKiNP 2019, z. 4; P. Filipek, *Rozproszona europejska kontrola przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego w świetle zasady wzajemnego zaufania i wyroku C-216/18 PPU, LM*, EPS 2019, z. 2; P. Filipek, *Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA) [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021; A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, PiP 2018, z. 10; R. Kierzyńska, *Regres wzajemnego zaufania we współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, EPS 2022, z. 3.

<sup>1570</sup> Zarządzenie SN z dnia 16 sierpnia 2022 roku, sygn. V KB 1/22, LEX 3410328.

lepszym instrumentem badania wątpliwości co do bezstronności sędziego w jej aspekcie instytucjonalnym<sup>1571</sup>.

Dostrzec należy, że w niepodpisanej przez Prezydenta nowelizacji wprowadzono pewne zmiany w zakresie tzw. testu niezawisłości. Dopuszczono możliwość przeprowadzenia testu niezawisłości z urzędu, tj. jeżeli zachodzi w tym względzie poważna wątpliwość, uprawnionym do złożenia wniosku o przeprowadzenie testu niezawisłości jest „także właściwy sąd”. Dodatkowo nowelizacja istotnie modyfikuje przesłanki testu, dopuszczając, by możliwe było wyłączenie sędziego tylko z powodu okoliczności towarzyszących jego powołaniu. W pozostałym zakresie nowelizacja utrzymała dotychczasowe mankamenty testu niezawisłości sędziowskiej<sup>1572</sup>, tj. Jego kolizję z innymi procedurami wyłączenia sędziów, możliwość orzekania w przedmiocie testu niezawisłości sędziów powołanych przy udziale nowej KRS, niezaskarżalność rozstrzygnięcia<sup>1573</sup> oraz materialnoprawny charakter terminu na złożenie wniosku o przeprowadzenie testu.

---

<sup>1571</sup> K. Lipiński, *Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych*, „Palestra” 2022, nr 10, s. 8.

<sup>1572</sup> Jak wskazuje w swojej opinii Rzecznik „test niezawisłości” wchodzi w konflikt z: 1) szczególną procedurą wprowadzoną ustawą z dnia 20 grudnia 2019 roku, w ramach której do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego należy „rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego; 2) zwykłą procedurą wyłączenia sędziego, w ramach której ocenia się, „czy istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywierać uzasadnioną wątpliwość, co do bezstronności sędziego w danej sprawie (m.in. art. 49 k.p.c.); 3) zwykłą procedurą wyłączenia sędziego z mocy ustawy w postępowaniu cywilnym „w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki” (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.). Wszystkie te instytucje dotyczą „braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego” albo „bezstronności sędziego”. Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku..., s. 11-12.

<sup>1573</sup> Szerzej: Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 roku..., s. 10-15.



## Zakończenie

Zmiany legislacyjne dokonane w ostatnich latach w organizacji władzy sądowniczej, częściowo omówione w niniejszej pracy, oceniane są w doktrynie jako przejaw „intensywnej, niekonstytucyjnej ingerencji władzy ustawodawczej i wykonawczej w niezawisłość sądownictwa z naruszeniem zasady trójpodziału władzy”<sup>1574</sup>. Wprowadzany od 2015 roku porządek prawny kwalifikuje się w kategoriach „kryzysu konstytucyjnego”, „erozji praworządności”, „załamania porządku konstytucyjnego” i „zagrożenia dla demokracji”<sup>1575</sup>. Nie bez przyczyny rozważa się istnienie „prawa oporu” sędziów czy wręcz „prawa do nieposłuszeństwa”<sup>1576</sup>, które mogłyby stanowić ich odpowiedź na warunki konfliktu, w którym zmuszeni są funkcjonować i orzekać, a które wynikają z „ekspansji władzy politycznej na niezależność judykatury”<sup>1577</sup>. Każę to ponownie pochylić się nad znaczeniem art. 178 ust. 1 Konstytucji, w tym nad możliwością powołania się przez sędziego na zasady z niego wynikające w sytuacji naruszania jego statusu oraz wywodzenia z niego służącym sędziom środków ochrony prawnej<sup>1578</sup>. Wyjaśnię tego rodzaju poszukiwać należy nieustająco, mimo zapowiedzi zmiany stanu prawnego i powolnego wygaszania „sporu o praworządność”. Wątpliwości sformułowane w czasie jego trwania, dotyczące znaczenia zasady podległości sędziemu Konstytucji i ustawom, pozostają bowiem aktualne bez względu na obowiązujące regulacje, układ sił politycznych czy bieżące zapatrywania podmiotów sprawujących funkcje w Ministerstwie Sprawiedliwości. Skala ingerencji w niezawisłość sędziowską dokonanych w ostatnich latach oraz systemowy charakter naruszenia zasady

---

<sup>1574</sup> M. Laskowski, *Granice wolności wypowiedzi...*, s. 8.

<sup>1575</sup> Tamże, s. 8.

<sup>1576</sup> Tamże, s. 8. Także: A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach*, Warszawa 2018, s. 81-83. M. Pilich, *Nieposłuszeństwo sędziów jako problem filozofii prawa i konstytucjonalizmu porównawczego. Refleksje nad przypadkiem Polski [w:] Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka (red.), Warszawa 2020; J. Zajadło, *Sumienie...*, s. 38-39; M. Pach, M. Małecki, *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, PiP 2018, z. 7; P. Radziejewicz, *O niedostatkach teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej*, PiP 2018, z. 11.

<sup>1577</sup> E. Łętowska, *Po pierwszej lekturze wyroku Tuleya przeciw Polsce*, EPS 2023, z. 10, s. 4. E. Łętowska, *Niezależność sędziowska a trudności zyskiwania społecznego zaufania*, IUSTITIA 2022, nr 2-3.

<sup>1578</sup> Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12, KRS 2016, nr 3, s. 25 i n.*

niezależności i odrębności zdaje się nie mieć precedensu. Potwierdza on jednak utrwalony pogląd o szczególnej wrażliwości władzy sądowniczej, która ze względu na powierzoną jej funkcję, znajduje się w sytuacji permanentnego konfliktu z pozostałymi władzami. Wykazują one stałą tendencję do lekceważenia orzecznictwa sądowego oraz kwestionowania legitymacji sądów, zmieniającą się tylko w zakresie natężenia i własnych, partykularnych interesów, którymi są one uzasadnione.

Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji gwarantuje sędziom niezawisłość i podległość prawu w czasie „sprawowania urzędu”. Zakresem przedmiotowym tego pojęcia niewątpliwie objąć należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, tj. rozpatrywania spraw przedstawionych przez jednostkę. Obejmuje ono całość procesu orzeczniczego sędziego, wszystkie czynności kwalifikowane jako kierownictwo sądu nad postępowaniem, poprzedzające wydanie orzeczenia oraz podejmowane w celu rozstrzygnięcia sprawy, niezależnie od ich charakteru (pomocnicze, techniczne i administracyjne). Sprawowanie urzędu obejmuje także sprawowanie władzy sądowniczej oraz wykonywanie wszystkich czynności zleconych sądom, w tym „inne zadania z zakresu ochrony prawnej”, bez względu na przyjętą definicję tego pojęcia. Jako przynależne do sprawowania urzędu kwalifikować należy również działania powierzone sędziemu przez akty prawne powszechnie i wewnątrznie obowiązujące, które podejmuje on w ramach służby. Zaliczyć do tego należy wszystkie czynności powierzone sędziom ze względu na ich status (które realizują jako „sędziowie”) oraz sytuacje publiczne, w których znaleźli się z powodu sprawowanego urzędu, w celu realizacji wynikających z niego obowiązków albo też w celu jego ochrony<sup>1579</sup>. Pojęcie „sprawowania urzędu” ma charakter autonomiczny. Dokonując jego wykładni nie należy uwzględniać regulacji rangi ustawowej, które dążą w części do wyodrębnienia i zaklasyfikowania aktywności sędziego. Wolą ustrojodawcy było objęcie gwarancjami art. 178 ust. 1 Konstytucji możliwie najszerszej sfery jego działalności. Taką jego

---

<sup>1579</sup> „W jego zakres wchodzi czynności stanowiące sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ale jednocześnie mieścić się tu muszą także te sfery działalności sędziego, kiedy działa on zarówno jako członek składu orzekającego nie w ramach czynności orzecznich, jak też gdy działa jako organ sądu (przewodniczący wydziału, prezes, sędzia wizytator), oraz w ramach innych uprawnień przyznanych w drodze ustawy sądom i sędziom (...) gdy wykonuje inne powierzone mu zadania i kompetencje, a więc nie jako osoba prywatna, lecz funkcjonariusz państwowy (...) gdy wypełnia inne obowiązki wynikające z ustawy, a przypisane sędziemu, np. bierze udział w zgromadzeniu sędziów, dokonuje czynności dowodowych na żądanie stron postępowania karnego (...), występuje jako rzecznik dyscyplinarny”. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 178 Konstytucji...*, s. 1017.

wykładnię uzasadnia nieznosząca wyjątków zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Sędzia, pozostając podmiotem postępowań dyscyplinarnych oraz środków nadzoru administracyjnego, znajduje się pod ochroną obu tych zasad.

Poczyniona w ten sposób refleksja przynosi odpowiedź na pytanie postawione w pracy. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę związania sędziów wszystkimi aktami rangi ustawowej, w tym regulacjami ustawiającym go, określającymi reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz system środków nadzoru. Konstytucja nie przewiduje żadnych wyłączeń rodzajowych od generalnej zasady związania sędziów obowiązującym prawem. Do czasu obowiązywania domniemania konstytucyjności regulacji, sędzia zobowiązany jest do jej stosowania. Sytuacja ta zmienia się w momencie zakwestionowania domniemania, które wynikać może nie tylko z prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (ogłoszenia wyroku, oczekiwania na jego publikację, odroczenia w czasie wejścia w życie jego wyroku). Wątpliwości dotyczące zgodności danej regulacji z ustawą zasadniczą wynikać mogą z refleksji jurystycznej sędziego, uprzednich judykatów Trybunału i aktywności strony postępowania. Aktualizują one po stronie sędziego podległość Konstytucji, której przypisać należy donioślejsze znaczenie prawne, ze względu na jej najwyższą moc prawną w obowiązującym systemie prawnym oraz bezwzględny obowiązek bezpośredniego stosowania.

Sędzia podległy Konstytucji zobowiązany jest do rozważenia zgodności ustawy z Konstytucją nie tylko w toku orzekania, ale także, w tym samym stopniu, w czasie sprawowania przez siebie urzędu. Obejmować ono musi nie tylko ocenę zgodności regulacji z ustawą zasadniczą, ale także wszystkimi aktami normatywnymi, które mocą Konstytucji, mają wyższą moc prawną niż ustawa, w tym ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz prawem unijnym. Dokonanie przez sędziego tego rodzaju kontroli może skutkować uznaniem nieistnienia hierarchicznej sprzeczności aktów prawnych. Wówczas pozostaje on związany ustawą, będącą podstawowym instrumentem stosowania prawa. W sytuacji powzięcia wątpliwości co do tej zgodności, pozostaje zobowiązany do jej rozstrzygnięcia w drodze dostępnych mu środków prawnych<sup>1580</sup>. W zależności od decyzji sędziego, rodzaju tej wątpliwości, jej istotności,

---

<sup>1580</sup> Zob. A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex...*

stanu faktycznego, stanu prawnego, w tym możliwości orzekania przez TK, sędzia uprawniony jest w tym samym stopniu do skierowania pytania prawnego, jak i jednostkowego odstąpienia od zastosowania ustawy i orzeczenia bezpośrednio na podstawie Konstytucji (także ratyfikowanej umowy międzynarodowej, mającej pierwszeństwo stosowania przed ustawą zwykłą). Konstatacja ta dotyczy w całości regulacji dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz środków nadzoru administracyjnego.

W tym miejscu wskazać należy, że stosowane wobec sędziów środki nadzoru oraz inicjowane względem nich postępowania dyscyplinarne nie są prywatną, indywidualną sprawą sędziego. Mogą mieć bowiem wpływ na całe środowisko sędziowskie i wywoływać w nim „efekt mrozący”, zaburzając rzeczywistą możliwość sprawowania urzędu w poszanowaniu art. 178 ust. 1 Konstytucji. Prowadzi to do wytworzenia atmosfery strachu i nacisku na władzę sądowniczą<sup>1581</sup>, i w konsekwencji ograniczenia aktywności sędziów<sup>1582</sup>, zarówno w sferze życia społecznego, jak i w trakcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przykłady tego rodzaju aktualizowały się w polskiej rzeczywistości ustrojowej od 2015 roku i doprowadziły do wypaczenia wielu instytucji nadzoru administracyjnego. Sytuacja ta ma bezpośrednie przełożenie na sferę praw i wolności jednostki. Jej status jest bowiem uzależniony od dostępności drogi sądowej i rzetelności postępowania sądowego. Sędziowie orzekający w takich warunkach, nie będąc pewnymi własnej pozycji ustrojowej, nie są niezawisli. W konsekwencji nie gwarantują realizacji prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i niezależny sąd, a przez to nie chronią właściwie pozostałych praw i wolności przynależnych jednostce. Zagrożenie pozycji ustrojowoprawnej sędziego oceniać należy jako niebezpieczeństwo naruszenia statusu jednostki. Prowadzi to do przekonania, że zapewnienie sędziom właściwych standardów sprawowania urzędu jest istotne nie tylko z punktu widzenia zasady podziału władzy, ale przede wszystkim relacji państwa i jednostki.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Igora Tulei wskazał na konieczność zapewnienia sędziom środków ochrony prawnej oraz możliwą podstawę

---

<sup>1581</sup> E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe...*, s. 144-145.

<sup>1582</sup> Choćby w sferze debaty publicznej. Szerzej: A. Rakowska-Trela, *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, nr 47.

ich wywodzenia<sup>1583</sup>. W przywołanym wyroku Trybunał dostrzegł, że prawo do ochrony życia prywatnego, chronione art. 8 Konwencji, może zostać naruszone na skutek stosowania wobec sędziów środków dyscyplinarnych i administracyjnych, w przypadku ich określonego natężenia i powagi<sup>1584</sup>. W zawisłej sprawie Trybunał uznał, że prowadzenie kilku postępowań wyjaśniających przez rzecznika dyscyplinarnego<sup>1585</sup>, uchylenie immunitetu sędziowskiego oraz zawieszenie w obowiązkach sędziego, połączone z obniżeniem wynagrodzenia, spełniają te wymogi. W ocenie Trybunału udzieleniu sędziemu ochrony nie sprzeciwia się fakt, że wszystkie środki stosowane wobec sędziego miały związek z jego życiem zawodowym i wykonywaniem obowiązków służbowych. Zostały zastosowane w ramach właściwej ścieżki służbowej. Nie należały przez to do sfery życia prywatnego czy rodzinnego sędziego. Przeszkodą nie był również fakt niezakończenia postępowań wyjaśniających wszczęciem postępowaniem dyscyplinarnym, tj. formalne niewyciągnięcie wobec sędziego konsekwencji prawnych w ramach podjętych postępowań. Z punktu widzenia rozważań Trybunału już samo prowadzenie postępowań wyjaśniających, oparte na przekonaniu o popełnieniu przez sędziego deliktu dyscyplinarnego, wpływało na autorytet sędziego, jego pozycję zawodową i integralność skarżącego jako sędziego<sup>1586</sup>. Trybunał rozważał naruszenie praw skarżącego, przysługujących mu niezależnie od statusu sędziego, a właściwie mimo tego statusu. Niewątpliwie jednak ochrona konwencyjna w omawianej sprawie została udzielona jednostce działającej w roli sędziego, tj. „jako sądu”, w sposób władczy, w ramach powierzonego mu urzędu<sup>1587</sup>.

W doktrynie z aprobatą przyjęto argumentację wyrażoną w uzasadnieniu wyroku ETPC, zgodnie z którą za konieczne uznać należy ustanowienie w sferze służbowej sędziów określonych środków ochrony prawnej. Winny one obejmować ustanowienie

---

<sup>1583</sup> Wyrok ETPC z dnia 6 lipca 2023 roku, skarga nr 21181/19 i 51751/20, *Tuleya przeciw Polsce*, HUDOC. Zob. W. Hermeliński, B. Nita-Świątkowska, *Powierzenie funkcji orzeczniczych Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jako naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC*, EPS 2023, z. 10.

<sup>1584</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 25 września 2018 roku, nr skargi 76639/11, *Denisow przeciwko Ukrainie*, HUDOC.

<sup>1585</sup> W przedmiotowym stanie faktycznym – pięciu.

<sup>1586</sup> Wyrok ETPC z dnia 27 maja 2013 roku, skarga nr 21722/11, *Aleksander Volkov przeciwko Ukrainie*, HUDOC; wyrok ETPC z dnia 20 października 2020 roku, skarga nr 36889/18, *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, HUDOC; wyrok ETPC z dnia 31 maja 2021 roku, skarga nr 15227/19, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, HUDOC. Szerzej: M. Szwed, *Problematyka nieusuwalności sędziów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.

<sup>1587</sup> E. Łętowska, *Po pierwszej lekturze...*, s. 7.

właściwych środków zaskarżenia oraz poddania rozstrzygnięć kontroli sądowej<sup>1588</sup>. Ochrony sędziów w sytuacji arbitralnego stosowania instytucji dyscyplinarnych i *quasi* dyscyplinarnych nie można ograniczyć do instrumentów, które sędzia realizować będzie w sferze życia prywatnego, pozostawiając mu swobodę inicjowania takich postępowań. Przybrać one muszą formę drogi sądowej i objąć także rozstrzygnięcia wydawane w ramach relacji sędziego z podmiotami nadzoru administracyjnego oraz prowadzącymi postępowania dyscyplinarne. Wprowadzonym w ten sposób zmianom powinno towarzyszyć precyzyjne określenie przesłanek stosowania środków o charakterze penalnym wobec sędziów oraz nałożenia na podmioty o nich orzekające obowiązku uzasadniania rozstrzygnięć. Odbudowania wymaga również samorząd sędziowski, który winien mieć realny wpływ na organizację i zarządzanie sądem.

Fakt aktualizacji „sporu o praworządność” każe ponownie rozważyć konieczność utrzymania nadzoru zewnętrznego nad sądami powszechnymi, w tym przyznania kompetencji z tego zakresu przedstawicielowi władzy wykonawczej. Niewątpliwa weryfikacja sprawności postępowań sądowych oraz przeciwdziałanie przewlekłości musi być realizowane przez nadzór wewnętrzny, którego istnienie (w ramach władzy sądowniczej) nie jest kwestionowane. Rozważenia wymaga możliwość przekazania kompetencji przynależnych Ministrowi Sprawiedliwości organom należącym do władzy sądowniczej, tj. Krajowej Radzie Sądownictwa, Pierwszemu Prezesowi SN albo strukturze organów wewnętrznego nadzoru administracyjnego (prezesom sądów apelacyjnych, którzy odpowiedzialiby za nadzór wewnętrzny przed Pierwszym Prezesem SN).

Pogłębionych rozważań wymaga także relacja sędziego z ustawą, która go ustanawia. Zagadnienia te stanowiły podstawę do sformułowania w doktrynie prawa przekonania o istnieniu kompetencji sądu do ochrony własnej niezależności<sup>1589</sup>. Michał Ziółkowski, analizując uchwałę trzech połączonych izb SN, słusznie argumentował, że z uwagi na najwyższą moc prawną Konstytucji, jej bezpośrednie stosowanie oraz konstytucyjną istotę normy kompetencyjnej sądu, zawsze jest on upoważniony do odmowy zastosowania przepisów ustawy, które są niezgodne z Konstytucją.

---

<sup>1588</sup> Zob. A. Wyrozumska, *Kilka uwag na trzydziestolecie obowiązywania konwencji o ochronie praw człowieka w Polsce*, EPS 2021, z. 11, s. 25-26.

<sup>1589</sup> M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, PiP 2020, z. 10.

Uprawnienie to obejmuje w szczególności przepisy ustawy, wyrażające istotę kompetencji sądu. Z tych samych względów sąd jest zawsze władny do odmowy uznania „skutków prawnych doniosłych czynności konwencjonalnych innych organów władzy publicznej”<sup>1590</sup>.

Źródła tego uprawnienia sądu Ziółkowski upatruje w zasadzie niezależności sądu, która odnosi się wprost i bezpośrednio do samego sądu, zobowiązując go do poszanowania, określenia i realizacji własnej niezależności. Z tego względu odmowa zastosowania ustawy ze względu na zasadę niezależności wynika z samej Konstytucji i stanowi obowiązek sądu, który nie może przekazać go innemu organowi władzy publicznej. Angażowanie w rozstrzygnięcie sporów w przedmiocie znaczenia zasady niezależności innych organów, w tym TK, ale także TSUE, oznacza włączenie ich w rozstrzygnięcie o zakresie niezależności sądu, a przez to konstytucyjnych kompetencjach sądów. Warunkuje to zakres niezależności sądu decyzją tych organów. Sąd pozostaje wyłącznie uprawniony do orzekania w przedmiocie statuujących go przepisów ustawy, bezpośrednio na podstawie Konstytucji. Tym samym pozostaje on „wyłącznym interpretatorem swojej konstytucyjnej kompetencji”<sup>1591</sup>

Punktem wyjścia dla tak prowadzonych rozważań pozostaje przekonanie, że art. 45 ust. 1 Konstytucji nie tylko statuuje prawo jednostki do sądu i wyznacza obowiązki ustawodawcy (negatywne i pozytywne w zakresie prawodawstwa), ale zawiera też normę kompetencyjną adresowaną do samego sądu. Nakazuje mu podjęcie konkretnych działań, w odpowiedzi na aktywność jednostki, zwracającej się do sądu<sup>1592</sup>. Obejmuje nakaz sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy, w warunkach określonych w ustawie zasadniczej (braku zwłoki, zachowania niezawisłości, niezależności, w toku postępowania dwuinstancyjnego). Regulacja art. 175 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji uzasadnia przekonanie, że rozstrzygnięcie sprawy jest sądowi nakazane. Konstytucja nie wskazuje, w jakiej procedurze sąd ma rozpoznać zawisłą przed nim sprawę. Mimo to uznać należy, że wyraża on istotę kompetencji sądu oraz właściwy sposób jej wykonania (nakaz realizacji konkretnych wartości

---

<sup>1590</sup> Tamże, s. 72.

<sup>1591</sup> Tamże, s. 73.

<sup>1592</sup> Tamże, s. 84.

konstytucyjnych)<sup>1593</sup>, uniezależniając sądy od działań ustawodawcy, od skorzystania przez niego z delegacji konstytucyjnej oraz uchwalenia właściwych przepisów procesowych i materialnych<sup>1594</sup>. Podjęcie przez ustawodawcę działań, które rażąco naruszają wymogi procesu prawodawczego, wskazują na pominięcie przewidzianej procedury albo podjęcie działań w sferze zarezerwowanej dla innych organów władzy publicznej nie zwalnia sądu z obowiązku rozstrzygnięcia spraw i nie wpływa na ten obowiązek. Niezależnie bowiem od aktualnej sytuacji w obrocie prawnym żadna z zasad adresowanych do sądu, tj. domniemania drogi sądowej i konstytucyjnego zakazu jej zamykania, nie doznają wyjątków na gruncie ustawy zasadniczej<sup>1595</sup>. Sąd, w oparciu o obowiązujące ustawodawstwo, ale też w oderwaniu od niego pozostaje zobowiązany do zrekonstruowania własnej normy kompetencyjnej oraz rozstrzygnięcia w oparciu o test niezależności, że pozostaje sądem w rozumieniu ustawy zasadniczej. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za koniecznością dokonania przez sąd oceny ustawy, której ma podlegać.

Oznacza to, że „ustawę”, która ustanawia sędziego oceniać należy w takich samych kategoriach, co „ustawę”, której sędzia podlega, a zatem w sposób materialny. Aby właściwie określić podległość sędziego „ustawie”, podobnie jak w przypadku weryfikacji spełnienia przesłanki ustanowienia sądu „ustawą”, konieczne jest dokonanie jej oceny. Samo stwierdzenie, że akt normatywny spełnia formalne kryterium „ustawy”, tj. został uchwalony przez parlament we właściwej procedurze, pozostaje niewystarczające dla uznania, że w sposób prawidłowy „ustanawia” sąd, a przez to, że może on „wiązać” sędziego. Mimo zachowania przez ustawodawcę właściwej drogi legislacyjnej, uchwalony przez niego akt prawny może nie spełniać materialnych wymogów „ustawy”. W części kryteria te mają charakter uniwersalny i dotyczą wszystkich aktów prawnych. Wiązać je należy z zasadami prawidłowej legislacji i lojalności państwa wobec obywatela. W części pozostają wspólne dla regulacji prawnych, określających kompetencje i pozycję ustrojową organów władzy publicznej. Dotyczą konieczności określenia ich statusu w sposób wynikający z Konstytucji oraz zapewnienia tym organom możliwości realizacji ich ustrojowych

---

<sup>1593</sup> Tamże, s. 84.

<sup>1594</sup> Tamże, s. 84.

<sup>1595</sup> Tamże, s. 85.



zadań<sup>1596</sup>. W pozostałym zakresie „ustawa” musi uwzględniać rolę władzy sądowniczej w systemie organów władzy publicznej oraz określać jej pozycję na zasadach niezależności i odrębności. Dopiero ustalenie przez sąd, że ustawa spełnia wszystkie te wymogi, aktualizuje związanie sędziego ustawą. Powzięcie przez niego wątpliwości, co do spełnienia przez ustanawiającą go ustawę kryteriów materialnych, nakłada na niego obowiązek rozstrzygnięcia tych wątpliwości w drodze dostępnych mu środków prawnych. Ich katalog wynika z zasady podległości sędziego Konstytucji i obejmuje możliwość odstąpienia od stosowania ustawy na rzecz bezpośredniego stosowania Konstytucji albo ratyfikowanej umowy międzynarodowej, której ustawa zasadnicza przyznała pierwszeństwo stosowania przez ustawą zwykłą.

Sędzia pozostaje podległy Konstytucji oraz zobowiązany do jej bezpośredniego stosowania w czasie sprawowania urzędu. Oznacza to, że obowiązek kontroli konstytucyjności prawa obciąża go nie tylko w sferze orzekania. Nie można go zatem sprowadzić do poszukiwania podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sędzia jest zobowiązany także do oceny aktów prawnych, ustanawiających go, określających jego miejsce w sądzie, status ustrojowoprawy oraz właściwe gwarancje. Spełnienie przez niego tego obowiązku rozpatrywać należy z punktu widzenia prawa jednostki do sądu, które realizować musi konstytucyjny standard. Ani bowiem niezawisłość, ani podległość sędziego jedynie prawu nie powinna być oceniana jako przywilej sędziego, lecz właśnie jako gwarancja statusu jednostki.

---

<sup>1596</sup> Problem ten został dostrzeżony przez Trybunał Konstytucji w wyroku z dnia 13 grudnia 2016 roku, sygn. K 13/16, LEX nr 2172429, w którym Trybunał wskazał, że uprawniony jest do oceny „(...) dopuszczalności działań ustawodawcy polegających na zniesieniu kompetencji służących bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji, przyznanych uprzednio konstytucyjnemu organowi państwa”. Funkcjonuje ono w doktrynie prawa pod pojęciem „wydrążania organów władzy z ich konstytucyjnych kompetencji”. Zob. F. Jędras, *Wydrążanie organów władzy publicznej z ich konstytucyjnych kompetencji* [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawa*, M. Zubik, F. Dymitrowski (red.), Warszawa 2017.

## Bibliografia

### Akty prawne

- (1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483).
- (2) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. z 1921 roku, nr 44, poz. 267).
- (3) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. z 1952 roku, nr 33, poz. 232).
- (4) Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 roku, nr 75, poz. 444).
- (5) Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 roku (Dz. U. z 1990 roku, nr 74, poz. 439).
- (6) Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284).
- (7) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 roku).
- (8) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku (Dz. U. z 1977 roku, nr 38, poz. 167).
- (9) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 poz. 90 nr 864/2).
- (10) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 roku, nr 12, poz. 93).
- (11) Ustawa z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1452).
- (12) Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2023 roku, poz. 292).
- (13) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 roku, poz. 334).
- (14) Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2492).
- (15) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 roku, poz. 344).
- (16) Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach (Dz. U. z 2018 roku, poz. 870).
- (17) Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2512).
- (18) Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 roku, poz. 390).
- (19) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 roku, poz. 1270).
- (20) Ustawa z dnia 23 marca 2017 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2017 roku, poz. 803).
- (21) Ustawa z dnia 11 maja 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Z 2017 roku, poz. 1139).
- (22) Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 roku, poz. 3).
- (23) Ustawa z dnia 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych (Dz. U. z 2023 roku, poz. 1691).
- (24) Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2011 roku, nr 126, poz. 714).
- (25) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2250).
- (26) Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 roku, poz. 190).
- (27) Ustawa z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 roku, poz. 224).
- (28) Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 roku, poz. 203).
- (29) Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 roku, nr 203, poz. 1192).
- (30) Ustawa z dnia 10 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1224).
- (31) Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.
- (32) Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 roku, poz. 37).

- (33) Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 roku, poz. 38).
- (34) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 roku, poz. 283).
- (35) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2022 roku, poz. 2514).
- (36) Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych Dz. U. z 2021 roku, poz. 1166).
- (37) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. z 2002 roku, nr 187, poz. 1564).

### Literatura przedmiotu

- (1) Adamczewski R., *Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi* [w:] *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, D. Górecki (red.), Łódź 2019.
- (2) Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009.
- (3) Andrzejewski M., Cios M., *Nowa jakość w postępowaniu karnym – referendarz sądowy*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2011, nr 2.
- (4) Arkuszewska A., *Pozycja procesowa referendarza sądowego – de lege lata i de lege ferenda*, „Iustitia” 2015, nr 3.
- (5) Augustyniak M., *Realizacja volenté générale w systemie demokracji przedstawicielskiej – perspektywa rozważań Raymonda Carré de Malberga*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- (6) Bachera E., Smółka B., *Instytucja sądu polubownego – konkurent czy też forma pomocy dla sądownictwa powszechnego?* „Themis Polska Nova” 2014, nr 1.
- (7) Balicki R., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy* [w:] *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, K. Urbaniak (red.), Poznań 2018.
- (8) Balicki R., Piech K., *Zasady podziału władzy w Niemczech* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- (9) Bałaban A., *Konstytucyjny system źródeł prawa po 15 latach obowiązywania (tezy)* [w:] *Źródła prawa w Rzeczypospolitej Polskiej w 15 lat po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, A. Bałaban, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Szczecin 2013.
- (10) Bałaban A., *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, M. Kudej (red.), Katowice 1999.
- (11) Bałaban A., *Władza sądownicza w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, W. Skrzydło (red.), Warszawa 1997.
- (12) Banaszak B., Jabłoński M., *Konstytucyjna koncepcja mandatu posła i senatora a gwarancje jego wykonywania na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- (13) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- (14) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- (15) Banaszak B., *Konstytucyjne ujęcie zasady niezawisłości sędziowskiej w Polsce*, ZNSA 2009, z. 6.
- (16) Banaszak B., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancja i zagrożenia* [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane zagadnienia*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2013.
- (17) Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- (18) Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- (19) Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997.
- (20) Banaszak B., *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- (21) Banaszak B., *Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym* [w:] *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2015.
- (22) Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, z. 2.

- (23) Banaszczyk Z., Baszczeska J., *Czy konsekwencją wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/10 powinna być w jakimkolwiek zakresie debata nad pierwszeństwem prawa unijnego przed prawem polskim?*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (24) Baran K. [w:] *Procesowe prawo pracy. Wzory pism*. K. Baran (red.), Warszawa 2013.
- (25) Barcik J., *Postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w standardach Komisji Weneckiej Rady Europy*, „Iustitia” 2015, nr 4.
- (26) Bartosiewicz A., *Kontrola przez sądy administracyjne konstytucyjności przepisów objętych interpretacją indywidualną*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 2.
- (27) Bartoszewicz M., *Zasada równości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych*, ZNSA 2009, z. 1.
- (28) Bator A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuł recenzyjny)*, PiP 2006, z. 10.
- (29) Bator A., *Ewolucja analitycznej teorii prawa a bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2018, nr 1.
- (30) Bator A., Kozak A., *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, S. Wronkowska (red.), Kraków 2005.
- (31) Bernatt M., *Konstytucyjne aspekty sądowej kontroli działalności administracji (między efektywnością a powściągliwością)*, PiP 2017, z. 1.
- (32) Bień-Kacała A., *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów* [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, T. 1. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, J. Jaskiernia (red.), Toruń 2011.
- (33) Biernat A., *Trybunał Konstytucyjny wypowiada posłuszeństwo prawu Unii Europejskiej* [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- (34) Biernat A., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnot europejskich* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, C. Mik (red.), Toruń 1998.
- (35) Biskup-Grabowska K., Kuczkowski P., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli przez władze publiczne w rozumieniu art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem społecznych inicjatyw mieszkaniowych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1.
- (36) Bładowski B., *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013.
- (37) Bodio J., *„Nieskazitelnosc charakteru” jako kwalifikacja zawodowa sędziego wpływająca na jego wizerunek*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2013, nr 4.
- (38) Bogucki O., *Domniemania prawne w świetle pojęcia czynności konwencjonalnej*, RPEiS 2000, nr 2.
- (39) Bojańczyk A., *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004, z. 9.
- (40) Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002.
- (41) Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- (42) Borkowski G., Gajda-Roszczyńska K., *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii – cz. 2*, PS 2021, z. 7-8.
- (43) Bosek L., *Konstytucyjna zasada prawdy*, „Forum Prawnicze” 2022, nr 3.
- (44) Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2014.
- (45) Bosek L., Żmij G., *Uwarunkowania prawne powoływania sędziów w Europie w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2019, z. 7.
- (46) Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006.
- (47) Bożyk S., [w:] *Prawo konstytucyjne*, M. Grzybowski (red.), Białystok 2009.
- (48) Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, PiP 2014, z. 9.
- (49) Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, PiP 2010, z. 2.
- (50) Buczkowski Ł., *Jednostka a zbiorowość na przykładzie zasady przedstawicielskiej formy rządów*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53.
- (51) Bujalski R., *TSUE nie dopuścił wniosku prejudycjalnego Izby Kontroli Nadzwyczajnej SN. Omówienie wyroku TS z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 (Krajowa Rada Sądownictwa)*, LEX/el. 2023.
- (52) Bujkowska O., Jagielski J., Lang J., *Kontrola administracji*, Warszawa 1986.
- (53) Burda A., *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze” INP PAN 1966, z. 13.

- (54) Cebera A., Firlus J., *Ustawa z 13.1.2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw – oczami administratywisty*, „Iustitia” 2023, nr 1-2.
- (55) Cebula R., *Postępowanie cywilne – pełnomocnictwo procesowe – sędzia sądu powszechnego jako pełnomocnik sądu (pозwanej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa). Glosa do uchwały SN z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12, OSP 2013, nr 6.*
- (56) Ceglarska-Piłat K., *Dyskrecjonalność sędziowska za zagrożenie odpowiedzialnością dyscyplinarną na gruncie art. 107 § 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo ustroju sądów powszechnych* [w:] *Dyskrecjonalność w sprawach z udziałem przedsiębiorców. Zagadnienia teorii i praktyki*, M. Dębiński, R. Palewicz, T. Rakoczy, Tarnobrzeg 2015.
- (57) Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, EPS 2022, nr 10.
- (58) Chmielarz A., *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- (59) Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011.
- (60) Chmielarz A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a wtórne prawo europejskie w świetle zasady nadrzędności Konstytucji*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2009, nr 70.
- (61) Chmielarz-Grochal A., *O możliwości kształtowania świadomości konstytucyjnej przez sądy administracyjne*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2.
- (62) Chmielarz-Grochal A., *Zasady podziału władzy we Francji* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. I*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- (63) Chmielarz-Grochal A., *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- (64) Chmielarz-Grochal A., *Działanie w celu poddania eksterminacji dziecka pochodzenia żydowskiego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24.05.2017 r., II OSK 2433/15, PiP 2020, z. 11.*
- (65) Chróścielewski W., *Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, Glosa, OSP 2024, nr 1.*
- (66) Chruściak R., *Miejsce umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe w krajowym porządku prawnym (Legislacyjne aspekty powstania art. 91 Konstytucji RP)* [w:] *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), Warszawa 2003.
- (67) Ciapała J., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)*, PiP 2022, z. 10.
- (68) Complak K., *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Warszawa 1998.
- (69) Complak K., *Konstytucyjne postanowienia programowe czy normy o celach państwa?* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- (70) Czaja J., *Sądownictwo powszechne* [w:] *Jak przywrócić państwo prawa?* J. Zalesiński (red.), Warszawa 2019.
- (71) Czaplińska M., *Wylądne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego w trybie art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2.
- (72) Czapliński W., *Wyrozumsk A., Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001.
- (73) Czarnecki P., *Pojęcie i funkcje delegacji sędziego w aspekcie ustrojowym i karnoprosesowym*, „Iustitia” 2011, nr 2.
- (74) Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013.
- (75) Czarny P., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- (76) Czarny P., Naleziński B., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji; normy samowymagalne w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzeciński (red.), Warszawa 1997.
- (77) Czarny P., *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, S. Wronkowska (red.), Kraków 2005.
- (78) Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999, z. 9.
- (79) Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11-12.
- (80) Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- (81) Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- (82) Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986.

- (83) Dana A., *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2009, nr 6.
- (84) Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- (85) Dąbrowski M., *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017.
- (86) Dąbrowski S., *Ustrojowa pozycja sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1.
- (87) Dąbrowski S., *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009.
- (88) Dąbrowski S., Łazarska A., *Komentarz do art. 77* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (89) Dąbrowski S., *Niezależność sędziowska a podział władz* [w:] *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą. Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009.
- (90) Dąbrowski S., *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015.
- (91) Derlatka M., *Asesorzy sądowi. Wyrok z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06. Komentarz* [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016.
- (92) Derlatka M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy w sporach o prawa socjalne funkcjonariuszy służb mundurowych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2022, nr XVIII.
- (93) Dębowska A., Florczak-Wątor M., *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2.
- (94) Dobrowolski M., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1917/18*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 2.
- (95) Dobrowolski M., *Niepodważalność aktu powołania sędziego. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2020 r., I OSK 1394/18*, PiP 2021, z. 9.
- (96) Doktor-Bindas K., Podkowik J., *Ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw a pozakonstytucyjne akty normatywne* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, W. Brzozowski, A. Krzywoń (red.), Warszawa 2015.
- (97) Domagała M., Iwanek J., *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013, nr 10.
- (98) Domagała P., *Granice interpretacji prawa do zawarcia małżeństwa w art. 12 EKPC – Schalk i Kopf przeciwko Austrii (wyrok ETPC z 24.06.2010 r.)* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011.
- (99) Domańska A., *Zasada suwerenności narodu. Rozważania na tle regulacji art. 4 Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, A. Domańska, K. Skotnicki (red.), Łódź 2017.
- (100) Dudka K., *Aksjologia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom i asesorom sądów powszechnych na tle niektórych regulacji działu II rozdział 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o sądach powszechnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 4.
- (101) Dudka K., *Glosa do uchwały pełnego składu SN z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt BSA 1-4110-5/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- (102) Dunaj K., *Sądy wojskowe jako organy wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr XXIV (4).
- (103) Duszka-Jakimko H., Haczkowska M., *Niezależność władzy sądowniczej – realna czy iluzoryczna? Rozważania teoretyczno-prawne* [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), Rzeszów 2017.
- (104) Dybowski T., *Glosa do wyroku SN z 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90*, PS 1991, z. 3.
- (105) Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji PRL przez sądy*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 4.
- (106) Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.
- (107) Działocha K., *Komentarz do art. 4 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (108) Działocha K., *Komentarz do art. 8 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (109) Działocha K., *Komentarz do art. 90 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999.

- (110) Działocha K., *Komentarz do art. 91 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. I, Warszawa 1999.
- (111) Działocha K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, PiP 1992, z. 1.
- (112) Działocha K., *Postawy prounijnej wykładni Konstytucji*, PiP 2004, z. 11.
- (113) Działocha K., *Przepisy utrzymane w mocy, rozdział 4, art. 33a* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995.
- (114) Działocha K., *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w dziedzinie wolności i praw człowieka* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, B. Oliwa-Radzikowska (red.), Warszawa 1998.
- (115) Dziedzic W., *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015.
- (116) Ereciński T., Gudowski J., Iwański J., *Komentarz do art. 22 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (117) Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do art. 1 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (118) Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do art. 147 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (119) Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (120) Filipek P., *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państwa członkowskiego do uregulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EPS 2019, nr 12.
- (121) Filipek P., *Reorganizacja sądownictwa polskiego w świetle wymogów prawa unijnego i standardów orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucyjne granice zmian ustroju i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 4 Konstytucji RP*, S. Biernat (red.), Warszawa 2021.
- (122) Filipek P., *Rozproszona europejska kontrola przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego w świetle zasady wzajemnego zaufania i wyroku C-216/18 PPU, LM*, EPS 2019, z. 2.
- (123) Filipek P., *Wyroki TS w sprawie C-216/18 LM oraz C-354 i 412/20 L i P (wykonanie ENA)* [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- (124) Firlus J., *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, PS 2023, z. 5
- (125) Flisek K., *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 4.
- (126) Flisek K., *Prawo do sądu i pojęcie wymiaru sprawiedliwości w perspektywie koncepcji merytorycznego orzekania sądów administracyjnych*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 5.
- (127) Florczak M., *Skutki prawne odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- (128) Florczak-Wątor M., *Wątpliwości dotyczące wyjątku od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- (129) Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, EPS 2021, nr 12.
- (130) Florczak-Wątor M., *Abolicja indywidualna a prawo łaski Prezydenta. Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17, LEX/el. 2018)*.
- (131) Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- (132) Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- (133) Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 190 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- (134) Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 8 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019.
- (135) Florczak-Wątor M., *O skutkach prawnych nieopublikowanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Rozważania na tle oczekującego na publikację wyroku z 9.03.2016 r. (K 47/15)*, PS 2016, z. 10.
- (136) Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- (137) Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.

- (138) Florczak-Wątor M., *Trybunał Konstytucyjny a zasada podziału władzy*, „Jurysta” 2004, nr 7-8.
- (139) Florczak-Wątor M., *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?* [w:] *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII. Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, M. Bernett, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), Warszawa 2013.
- (140) Gajda A., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.11.2013 R. (K 31/12)*, KRS 2014, nr 2.
- (141) Gajewska A. [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009.
- (142) Galster J., Lis-Staranowicz D., *Konstytucja a suweren*, PiP 2019, z. 6.
- (143) Galster, J. *Propedeutyka wiedzy o konstytucji* [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski (red.), Toruń 2002.
- (144) Gardocki L., *Prawnokarna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, J. Giezka (red.), Kraków 2006.
- (145) Garlicki L. [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000.
- (146) Garlicki L., *Astrádsson a sprawa polska* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, R. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak (red.), Toruń 2020.
- (147) Garlicki L., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- (148) Garlicki L., *Członkostwo Polski w UE a sądy* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000.
- (149) Garlicki L., Derlatka M., *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (150) Garlicki L., *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego TK* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006.
- (151) Garlicki L., *Komentarz do art. 118 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. II, Warszawa 2001.
- (152) Garlicki L., *Komentarz do art. 175 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- (153) Garlicki L., *Komentarz do art. 177 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- (154) Garlicki L., *Komentarz do art. 178 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. IV, Warszawa 2005.
- (155) Garlicki L., *Komentarz do art. 183 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- (156) Garlicki L., *Komentarz do art. 187 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. IV, Warszawa 2005.
- (157) Garlicki L., *Komentarz do art. 188 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), t. V, Warszawa 2007.
- (158) Garlicki L., *Komentarz do art. 194 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- (159) Garlicki L., *Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne* [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego. Księga Pamiątkowa*, Z. Witkowski (red.), Toruń 1998.
- (160) Garlicki L., *Mała Konstytucja, czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego*, PS 1993, z. 5.
- (161) Garlicki L., *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, PiP 2016, z. 9.
- (162) Garlicki L., *Ochrona praw jednostki w XXI w. (globalizacja – standardy lokalne – dialog między sądami)* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), Lublin 2015.
- (163) Garlicki L., *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.
- (164) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022
- (165) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002
- (166) Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018.
- (167) Garlicki L., *Sądy* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- (168) Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016, z. 7-8.
- (169) Garlicki L., *Sądy po zmianach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- (170) Garlicki L., *Standardy Rady Europy a Konstytucja RP* [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.) Kielce 2018.



- (171) Garlicki L., Szepietowska B., *Ustawa w projektach Konstytucji RP [w:] Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, K. Działocha, A. Preisner (red.), „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 1995, nr 1745.
- (172) Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 1986, z. 2.
- (173) Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, PS 1998, z. 1.
- (174) Garlicki L., *Trybunał Strasburski a kryzys polskiego sądownictwa. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, PS 2021, z. 4.
- (175) Garlicki L., *Umiejdzynarodowienie Konstytucji*, PiP 2022, z. 10.
- (176) Gersdorf M. [w:] *Granice niezawisłości sędziów i niezależności sądów? Warszawa 18-19 stycznia 2016 r.*, G. Borkowski (red.), Warszawa-Toruń 2016.
- (177) Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 2.
- (178) Giezek J., *Refleksje na kanwie monografii Piotra Kardasa Dyscyplinowanie sędziów. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla sędziowskiej niezawisłości – artykuł recenzyjny*, „Palestra” 2020, nr 12.
- (179) Giezek J., *Zarys modelowego ujęcia bezstronności sędziego w aspekcie instytucjonalnym [w:] Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- (180) Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- (181) Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997.
- (182) Gizbert-Studnicki T., *Spór o domniemanie prawne*, PiP 1977, z. 11.
- (183) Gizbert-Studnicki T., *Znaczenie terminu <<domniemanie prawne>> w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS 1974, z. 1.
- (184) Godlewska-Michalak B., *Komentarz do art. 37d [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (185) Godlewski M., Laskowska M. [w:] M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zalesny, *Ochrona praw i wolności. System instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
- (186) Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- (187) Gomułowicz A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sędziego sądu administracyjnego i znaczenie wykładni prokonstytucyjnej. Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2018 r., II FSK 2983/17*, OSP 2020, nr 11.
- (188) Gomułowicz A., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jako źródło prawa podatkowego [w:] Ius et lex. Księga jubileuszowa profesora Andrzeja Kabata*, S. Pikulski Stanisław (red.), Olsztyn 2004.
- (189) Gomułowicz A., *Rysa na obliczu temidy*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2022, z. 2.
- (190) Gomułowicz A., *Sędzia sądu administracyjnego a zasada sprawiedliwości podatkowej*, ZNSA 2021, z. 3-4.
- (191) Gomułowicz A., *Sędziowski aktywizm*, ZNSA 2019, z. 6.
- (192) Gonera K., Łętowska E., *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, PiP 2003, z. 9.
- (193) Gonera K., Łętowska E., *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2008, z. 6.
- (194) Gonera K., Łętowska E., *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, PiP 2008, z. 4.
- (195) Gonera K., *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem? [w:] Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015.
- (196) Górecki D., *Preambuła do Konstytucji RP – potrzebna czy zbędna? [w:] Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, D. Górecki (red.), Łódź 2015.
- (197) Górecki P., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjnego jako gwarancja przestrzegania praw człowieka*, „Studia Erasmiensia Wratislaviensia” 2010, nr 4.
- (198) Górnica-Mulcahy A., Bieniek B., *Ustrojowe gwarancje niezawisłości asesora sądu powszechnego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, PiP 2022, z. 6.
- (199) Górski A. [w:] *Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.
- (200) Górski A., *Komentarz do art. 1 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski, Warszawa 2013.

- (201) Górski A. *Komentarz do art. 4 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (202) Górski A. *Nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi [w:] Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.
- (203) Górski M., *Perspektywa prawa jednostki do sądu należycie ustanowionego: zastosowanie testu Ástráðsson w Polsce*, EPS 2023, z. 11.
- (204) Grabowska-Moroz B., Szuleka M., „*Od kadr się zaczęło*”, czyli o skutkach nowelizacji z 12.07.2017 r. *Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych [w:] Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- (205) Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, PiP 2020, z. 10.
- (206) Grabowski A., *Sila argumentu interpretacyjnego z prawniczego domniemania języka (znaczenia) potocznego*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2016, nr 3.
- (207) Grabowski R., *Norma z art. 38 Konstytucji RP z 1997 r. jako zasada prawna*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2006, z. 2.
- (208) Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- (209) Grajewski K., *Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym z 9 czerwca 2022 r. – zmiana prawdziwa czy pozorna?* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5.
- (210) Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- (211) Grajewski K., *Trybunał Konstytucyjny czy trybunał dublerów?* [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023.
- (212) Grajewski K., Uziębło P., *Podstawowe założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, PiP 2021, z. 6.
- (213) Grajewski K., *Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej – uwagi w dwudziestą rocznicę wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, z. 1.
- (214) Grajewski K., *Zmiany statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa [w:] Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017.
- (215) Granat M., *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023, z. 9.
- (216) Granat M., Lis-Staranowicz D., *W sprawie pojmowania zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- (217) Granat M., *O istocie mandatu przedstawicielskiego [w:] Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, M. Kruk (red.), Warszawa 2013.
- (218) Granat M., *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994.
- (219) Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014.
- (220) Granat M., *Skutki prawne nowej charakterystyki konstytucyjnej mandatu przedstawicielskiego [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, M. Kruk (red.), Warszawa 1993.
- (221) Granat M., *Zasada trójpodziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kością SVD*, A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz (red.), Lublin 2013.
- (222) Grubalska A., *Instytucja ławnika w Sądzie Najwyższym*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 12.
- (223) Grygień J., *Wola powszechna w filozofii politycznej*, Toruń 2012.
- (224) Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 45 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (225) Grzelak A., *Przeniesienie sędziego do innego sądu bez zgody sędziego – konsekwencje prawne wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 6.10.2021 r. (Sprawa C-487/19 W.Ż.)*, LEX.
- (226) Grzelak A., Sakowicz A., *Wymóg niezależności sądu krajowego jako element skutecznej ochrony sądowej (uwagi na tle wyroku TS z 19.11.2019 r. dla polskiego wymiaru sprawiedliwości)*, PiP 2020, z. 5.
- (227) Grzelak A., Sakowicz A., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r. Sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (niezależność i bezstronność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i skutki jej ewentualnego braku). Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Polska) [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- (228) Grzelak A., *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU Celmer)*, PiP 2018, z. 10.

- (229) Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, PiP 2018, z. 9.
- (230) Gudowska-Natanek E., *Formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, z. 1.
- (231) Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., *Komentarz do art. 129 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (232) Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., *Komentarz do art. 130 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (233) Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., *Komentarz do art. 21 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (234) Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., *Komentarz do art. 38 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (235) Gudowski J., Ereciński T., Iwulski J., *Komentarz do art. 77 [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.
- (236) Gudowski J., *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 1.
- (237) Gudowski J., *Iudex impurus. Wylączenie z mocy samej ustawy sędziego objętego zarzutem wadliwego powołania lub przejścia na wyższe stanowisko sędziowskie*, PS 2022, z. 5.
- (238) Gudowski J., *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, PS 1994, z. 11-12.
- (239) Gudowski J., *Wylączenie sądu jako organu wymiaru sprawiedliwości – nowa instytucja w prawie procesowym cywilnym i karnym*, PS 2021, z. 6.
- (240) Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu [w:] Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998.
- (241) Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym*, RPEiS 2018, z. 1.
- (242) Gutowski M., Kardas P., *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5.
- (243) Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencji sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4.
- (244) Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- (245) Gutowski M., *Odpowiedzialność cywilna rzecznika dyscyplinarnego z tytułu naruszenia niezawisłości sędziowskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- (246) Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienie prawne [w:] Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997.
- (247) Haczkowska M., *Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w działalności orzeczniczej sądów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, z. 1.
- (248) Hajn Z., *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 1996 r., I PRN 101/95*, OSP 1997, nr 12, poz. 217.
- (249) Hauser R., Drachal J., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Omówienie podstawowych zasad i instytucji procesowych. Teksty aktów prawnych*, Warszawa-Zielona Góra 2003.
- (250) Hauser R., Kabat A., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w praktyce Naczelnego Sądu Administracyjnego [w:] Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, Referaty z konferencji zorganizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w Popowie w dniach 25-26 stycznia 1994 r.*, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1993 roku.
- (251) Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), Lublin 2003.
- (252) Hauser R., *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2010, z. 5-6.
- (253) Hauser R., *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, KRS 2015, nr 1.
- (254) Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023, z. 7.
- (255) Hauser R., *Prawo do sądu [w:] Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999
- (256) Hauser R., *System sądów i status sędziego. Podstawy konstytucyjne a praktyka [w:] Konstytucja jako fundament państwa prawa w 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Zientarski, Warszawa 2013.

- (257) Hauser R., Trzciniński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.
- (258) Hermeliński W., Nita-Światkowska B., *Powierzenie funkcji orzeczniczych Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego jako naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC*, EPS 2023, nr 10.
- (259) Hermeliński W., Nita-Światłowska B., *Orzeczenie sądowe wydane z udziałem sędziego powołanego wadliwie a naruszenie prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka – glosa do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 1.12.2020 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2021, z. 5.
- (260) Hofmański P., *Prawo do sądu w ujęciu konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego [w:] Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 2006.
- (261) Hofmański P., *Rec. książki B. Nity, Trybunał Konstytucyjny a proces karny*, PiP 2001, z. 2.
- (262) Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 1, Komentarz do artykułów 1-18*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010.
- (263) Horodniczy M., *Wykonywanie przez referendarzy sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, z. 3.
- (264) Izdebski H., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r. (sygn. akt II GOK 2/18)*, ZNSA 2021, z. 6.
- (265) Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- (266) Jabłońska P., *Czy Konstytucja stanowi inaczej? O wyjątkach od zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2024, z. 10.
- (267) Jabłońska P., *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, PS 2020, z. 11-12.
- (268) Jabłońska P., *Zakres prezydenckiego prawa łaski. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.07.2018 r., K 9/17*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6.
- (269) Jabłoński M., *100 lat definiowania polskiego modelu „separacji” władzy sadowniczej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, z. 4.
- (270) Jabłoński M., *Dane sędziów popierających zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa jako informacja publiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” Wrocław 2020, nr 3978.
- (271) Jackiewicz A., *Konstytucyjne funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych a zasada federalizmu w państwach europejskich*, Białystok 2019.
- (272) Jackiewicz A., *Zasada wertykalnego podziału władzy w państwach złożonych – zarys problematyki [w:] Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, T. Bąkowski (red.), Warszawa 2015.
- (273) Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- (274) Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej. Część druga: stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6.
- (275) Jamontt J., *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928.
- (276) Jamróz A., *Demokracja współczesna, Wprowadzenie*. Białystok 1993.
- (277) Jamróz L., *Kilka uwag o ustawowej marginalizacji samorządu sędziowskiego w kontekście jego istoty (na przykładzie sądów powszechnych)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.
- (278) Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
- (279) Jarosz-Żukowska S., *Powtórna niekonstytucyjność prawa w Polsce – uwagi na tle praktyki i doktryny niemieckiej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 1.
- (280) Jarosz-Żukowska S., *Prawo do ochrony zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014.
- (281) Jasińska K., *Czy „referendarza z Lublina” może zastąpić „sędzia robot”?* „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 1.
- (282) Jasiński W., *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, PiP 2009, z. 9.
- (283) Jaskiernia J., *Aksesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa [w:] Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, XLII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Polańczyk, 31 maja – 2 czerwca 2001 r.*, H. Zięba-Załużka, M. Kijowski, Rzeszów 2002.
- (284) Jaskiernia J., *Parlamentaryzm III RP: aksjologia konstytucyjna a dylematy praktyki ustrojowej [w:] Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.

- (285) Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018.
- (286) Jastrzębski R., *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, PS 2017, z. 7-8.
- (287) Jaworska M., *Prawo do sądu* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2014.
- (288) Jędras F., *Wydrążanie organów władzy publicznej z ich konstytucyjnych kompetencji* [w:] *Meandry demokratycznego państwa prawa*, M. Zubik, F. Dymitrowski (red.), Warszawa 2017.
- (289) Jędrzejewska M., *Możliwości i zakres ograniczania obowiązków sędziego*, PS 1995, z. 1.
- (290) Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór; struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995.
- (291) Jodłowski J., Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Część ogólna*. Warszawa 1958.
- (292) Józwiak P., *Wstęp do rozważań na temat aksjomatycznej podstawy zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych* [w:] *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych. IV Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Piła 2014.
- (293) Juchniewicz J., *Zasady podziału władzy w Szwajcarii* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 2, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- (294) Kabat A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.
- (295) Kabat A., *Konstytucja w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 1998, nr 1.
- (296) Kabat A., Paweła S., *Zasady postępowania i formy orzekania Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 10.
- (297) Kabat-Rudnicka D., *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?* Warszawa 2016.
- (298) Kaczmarczyk K. [w:] *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Zięba-Załucka (red.), Warszawa 2007.
- (299) Kaczmarek P., *Problem integralności moralnej w etyce prawniczej*, „Przegląd Filozoficzny” 2016, nr 2.
- (300) Kajmowicz K., *Skarga na postanowienie referendarza sądowego w postępowaniu egzekucyjnym*, „Polski Proces Cywilny” 2018, z. 3.
- (301) Kalak J. [w:] *Kierunki zmian egzekucji sądowej*, P. Grzegorzczak, M. Walasik (red.), Sopot 2017.
- (302) Kalisz M., Szuleka M., *Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce. Raport z monitoringu w 2022 r.*, Warszawa 2022 roku.
- (303) Kamiński G., *Wylączenie z mocy samego prawa sędziego delegowanego na podstawie art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c.)*, PS 2022, z. 10.
- (304) Kamiński I., *Konstytucja krajowa (prawo krajowe) jako przeszkoda w wykonaniu i uwzględnieniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – uwagi o wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/21*, EPS 2022, z. 8.
- (305) Kappes A., Skrzydło J., *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.*, BSA I-4110-1/20, „Palestra” 2020, nr 5.
- (306) Kardas P., *Dyscyplinowanie sędziów. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej a zagrożenia dla sędziowskiej niezawisłości*, Kraków 2020.
- (307) Kardas P., Giezek J., *Konstytucyjne podstawy prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, „Palestra” 2016, nr 1-2.
- (308) Kardas P., Nieprzecka A., *Model delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości w świetle art. 6 EKPC*, EPS 2023, z. 10.
- (309) Kardas P., *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, PiP 2022, z. 10.
- (310) Karolczyk B., *Koncentracja materiału procesowego w postępowaniu cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013.
- (311) Kastelik-Smaza A., *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021.
- (312) Kastelik-Smaza A., *Refleksje na temat dopuszczalności pytań prejudycjalnych inspirowane wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22.03.2022 r.*, C-508/19, Prokurator Generalny, EPS 2023, nr 10.
- (313) Katner W. J., *Spojrzenie na praworządność w Polsce jako na wartość i zasadę konstytucyjną – przedwczoraj, wczoraj, dziś i jutro. Garsć refleksji, częściowo osobistych* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), Warszawa 2022.

- (314) Kaźmierczyk S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji (uwagi polemiczne w związku z artykułem Sławomiry Wronkowskiej)*, PiP 2002, z. 4.
- (315) Kempisty H., *Ustrój sądów. Ustawa o Sądzie Najwyższym, prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o ławnikach ludowych*, Warszawa 1966.
- (316) Kępiński M., Szczepaniak R., *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, z. 3.
- (317) Kierzynka R., *Regres wzajemnego zaufania we współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, EPS 2022, nr 3.
- (318) Kijowski A., *Odrębność statusu sędziego Sądu Najwyższego*, PS 2004, z. 1.
- (319) Klugiewicz K., *Nadzór prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nad pracą orzeczniczą sędziów [w:] Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.
- (320) Kluz P., *Wymiar sprawiedliwości – tradycyjny czy nowoczesny?* „Journal of modern science” 2023, nr 4.
- (321) Kmieciak Z., *Konsekwencje powołania do pełnienia urzędu sędziego sądu administracyjnego lub asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym po przeprowadzeniu postępowania, które mogło być dotknięte wadą prawną. Glosa do wyroku NSA z 4.11.2021 r., III FSK 3626/21*, PiP 2022, z. 4.
- (322) Kmieciak Z., *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023, z. 7.
- (323) Kmieciak Z., *Rozłączność kompetencji organów władzy w świetle orzecznictwa sądowego w przedmiocie ochrony praworządności*, PiP 2020, z. 10.
- (324) Kmieciak Z., *Zakres ochrony wynikającej z prawa unijnego i krajowego w sprawach przeniesienia sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między wydziałami tego samego sądu. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku TS a dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego na postanowienie Prezydenta RP o wyznaczeniu sędziego do orzekania w Izbie Odpowiedzialności Zawodowej SN. Glosa do wyroku TS z 6.10.2021 r., C-487/19*, PIP 2023, z. 9.
- (325) Kmieciak R., *Jeszcze raz w sprawie abolicji indywidualnej*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12.
- (326) Kocoł T., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU (odroczenie wykonania europejskiego nakazu aresztowania)*, CPKiNP 2019, z. 4.
- (327) Kocjan J., *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla naprawy wymiaru sprawiedliwości po kryzysie praworządności w Polsce*, EPS 2023, nr 12.
- (328) Koczur S., *Dopuszczalność przenoszenia sędziego między wydziałami sądu a gwarancje sędziowskiej niezawisłości i prawa do rzetelnego procesu*, PiP 2024, z. 2.
- (329) Kołecki B., *Komentarz do art. 1 [w:] I. Hajduk-Hawrylak, B. Kołecki, A. Wlekińska, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- (330) Kornobis-Romanowska D., *Przywracanie legitymizacji do orzekania TK dzięki zapewnieniu unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej*, PiP 2024, z. 3.
- (331) Korózs L., Sztorc M., *Urząd referendarza w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 11.
- (332) Korycka-Zirk M., Krycka K., *Due process of law – perspektywa filozoficznoprawna*, PiP 2023, z. 4.
- (333) Kos A., *Idea zwierzchnictwa narodu*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 16.
- (334) Kos K., *Czy sądy w Polsce mogą nie stosować prawa wtórnie niekonstytucyjnego?* „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 46.
- (335) Kos K., *Wtórna niekonstytucyjność a zagadnienia wykładni prawa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 3.
- (336) Koszowski M., *Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej po uwzględnieniu zmian spowodowanych wejściem w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Prawa Prywatnego” 2012, z. 2.
- (337) Kotłowski D., *Dyrektor sądu jako organ menedżerskiego systemu zarządzania w sądach powszechnych*, Warszawa 2018.
- (338) Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu? [w:] Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013.
- (339) Kowalski M., *Udział w orzekaniu sędziego delegowanego jako przesłanka nienależytej obsady sądu albo składu sądu sprzecznego z przepisami prawa*, „Palestra” 2021, nr 1-2.
- (340) Koziulewicz W., *Instytucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie – aspekty ustrojowe i procesowe [w:] Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Świdy*, J. Skorupka (red.), Warszawa 2009.
- (341) Koziulewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego za wykroczenia [w:] Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla. Tom II*, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

- (342) Kozielewicz W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w świetle ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych – kwestie procesowe i materialne*, KRS 2017, z. 2.
- (343) Kozielewicz W., *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)* [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), Lublin 2005.
- (344) Kozłowski K., *Immunitet sędziowski wobec instytucji odpowiedzialności lustracyjnej – szkic konstytucyjnoprawny*, PiP 2016, z. 6.
- (345) Kozłowski K., *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, PS 2019, z. 1.
- (346) Kraluk W., *O mandacie przedstawicielskim w aspekcie politycznym* [w:] *Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Pullo*, A. Szmyt (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- (347) Kręcis W., *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.
- (348) Kręcis W., *Władza sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z uwzględnieniem problematyki stosowania Konstytucji)* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2014.
- (349) Królikowski M., *Powinności w czasie kryzysu uznawalności orzeczeń sądów* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- (350) Królikowski M., *Rusza Forum Współpracy Sędziów*, KRS 2017, nr 3.
- (351) Kruk M., *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- (352) Kruk M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, W. Czapliński (red.), Warszawa 2006.
- (353) Kruk M., *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, Warszawa 1994.
- (354) Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- (355) Krygier M., *The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist ‘Transitions’, Populism, and the Rule of Law*, „European Constitutional Law Review” 2019/15.
- (356) Kryszewski G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, PiP 1998, z. 3.
- (357) Krzywoń A., *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2.
- (358) Krzyżanowska-Mierzewska M., *Ochrona proceduralna przysługująca sędziom w sporach z państwem. Komentarz do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Baka przeciwko Węgrom z 23.06.2016 r., skarga nr 20261/12*, KRS 2016, nr 3.
- (359) Krzyżanowska-Mierzewska M., *Proceduralna reakcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kryzys praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 2.
- (360) Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- (361) Kubiak J. R., Kubiak J., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, PS 1994, z. 4.
- (362) Kubot Z., *Dyrektor sądu jako organ sądu*, PiZS 2012, nr 12.
- (363) Kuca G., *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy”* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, M. Grzybowski, G. Kuca (red.), Kraków 2013.
- (364) Kuca G., *Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, J. Czajkowski (red.), Kraków 2007.
- (365) Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- (366) Kuciński J., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011.
- (367) Kuciński J., *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- (368) Kuciński J., *Podstawowe instytucje państwa*, S. Korycki (red.), Warszawa 2000.
- (369) Kuciński J., Wołpiuk W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- (370) Kuczma P., *Funkcja sygnalizacyjna po zmianach* [w:] *Aktualne problemy Konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestolecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska (red.), Zielona Góra 2017.

- (371) Kuczma P., *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, S. Bożyk (red.), Białystok 2013.
- (372) Kuczma P., *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2014-2020*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2021, nr 126.
- (373) Kuczyński T., *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna* [w:] *System Prawa Administracyjnego, t. 11, Stosunek służbowy*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011.
- (374) Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunku służbowego*, Wrocław 2000.
- (375) Kudej M., *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolitej* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, A. Gwiżdż (red.), Warszawa 1997.
- (376) Kulesza C., *Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów a niezawisłość sędziowska* [w:] *W pogoni za rzetelnym procesem karnym. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Walosiowi*, D. Szumiło-Kulczycka (red.), Warszawa 2022.
- (377) Kulesza J., *Prawo łaski w świetle Konstytucji. Glosa do wyroku TK z dnia 17 lipca 2018 r., K 9/17, PiP 2020*, z. 2.
- (378) Kustra A., *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013.
- (379) Kustra-Rogatka A., *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21, EPS 2021*, z. 11.
- (380) Kwiatkowski Z., *Prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym*, „Ius Novum” 2019, nr 2.
- (381) L. Garlicki, Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2005.
- (382) Langrod J. S., *Zapowiedzi konstytucyjne o wydaniu ustaw specjalnych*, Warszawa 1929.
- (383) Laskowska M., Taborowski M., *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, S. Dudziak, N. Półtorak (red.), Warszawa 2013.
- (384) Laskowski M., *Granice wolności wypowiedzi sędziego w warunkach kryzysu praworządności*, PS 2023, z. 3.
- (385) Laskowski M., *Granice deliktu dyscyplinarnego sędziego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- (386) Laskowski M., *Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, Warszawa 2019.
- (387) Lenaerts K., *Dialog między Trybunałem Sprawiedliwości i sądami administracyjnymi państw członkowskich w ogólności a Naczelnym Sądem Administracyjnym w szczególności*, EPS 2022, nr 10.
- (388) Leoński Z., *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992*, z. 7-8.
- (389) Lewandowski S., *Kontrowersje wokół preambuły*, „Studia Iuridica” 1996, z. XXXI.
- (390) Lewandowski W., *Pomiędzy Scyllą zawieszenia wzajemnego zaufania i Charybdą fragmentaryzacji standardu ochrony prawa podstawowego – dylematy Trybunału Sprawiedliwości w wyroku C-216/18 PPU, LM, EPS 2019*, z. 2
- (391) Limbach J., *„Promieniowanie” Konstytucji na prawo prywatne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, nr 3.
- (392) Lipiński K., *Ustawowy test niezawisłości i bezstronności sędziego w sprawach karnych*, „Palestra” 2022, nr 10.
- (393) Lis-Staranowicz D. [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2023.
- (394) Lis-Staranowicz D., Kopacz M., *Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2022, nr 6.
- (395) Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- (396) Łabno A., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej a reprezentacja interesów*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- (397) Ławnikowicz G., *Niezawisłość sądów w myśli prawniczej Polski międzywojennej*, „Studia Iuridica Lubliniensis” 2007, nr 9.
- (398) Ławnikowicz G., Pilipiec S., *Nieskazitelnosc charakteru i nieposzlakowana opinia w prawie prawniczych samorządów zawodowych*, „Annales Universitatis MCS Lublin” 2016, t. LXIII.
- (399) Łazarska A., Dąbrowski S., *Komentarz do art. 77* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (400) Łazarska A., Dąbrowski S., *Komentarz do art. 79* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.



- (401) Łazarska A., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 26.02.2015 R. (SNO 3/15) – granice nadzoru administracyjnego w kontekście poleceń służbowych wydawanych sędziemu przez prezesa sądu co do liczby spraw wyznaczanych miesięcznie na wokandy*, „KRS 2015, nr 3.
- (402) Łazarska A., *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018.
- (403) Łazarska A., *O istocie, kształcie i celu nadzoru administracyjnego [w:] Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.
- (404) Łazarska A., *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013.
- (405) Łączkowski W., *Trójpodział władz a dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1.
- (406) Łętowska E., [w:] *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, E. Łętowska, K. Osajda (red.), Warszawa 2008.
- (407) Łętowska E., *Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce – uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP [w:] Minikommentarz dla Maksiprofesa, Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.
- (408) Łętowska E., *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (409) Łętowska E., *Czekając na Godota, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz (uwagi na tle sprawy Moskal v. Polska)*, EPS 2011, z. 2.
- (410) Łętowska E., *Kilka uwag o związkach między prawem i etyką*, Kwartalnik „Nauka” 2010, nr 3.
- (411) Łętowska E., Łętowski J., *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996.
- (412) Łętowska E., *Niezależność sędziowska a trudności zyskiwania społecznego zaufania*, IUSTITIA 2022, nr 2-3.
- (413) Łętowska E., *Po pierwszej lekturze wyroku Tuleya przeciw Polsce*, EPS 2023, nr 10.
- (414) Łętowska E., *Promieniowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na poszczególne gałęzie prawa [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006.
- (415) Łętowska E., *Świetlisty miecz konstytucjonalistów [w:] Konstytucyjne granice zmian ustroju i statusu prawnego sędziów. (Nad?)użycie art. 180 ust. 4 Konstytucji RP*, S. Biernat (red.), Warszawa 2021.
- (416) Łętowska E., *Udział trzeciej władzy w dyskursie społecznym – sądy i trybunały najwyższych instancji [w:] Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, R. Hauser, E. Łętowską, M. Safjan, J. Trzciniński, A. Zieliński, A. Zoll (red.), Łódź 2005.
- (417) Łętowska E., *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania? [w:] Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrkowski (red.), Warszawa 2015.
- (418) Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000.
- (419) Łukasik K., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2021.
- (420) Łukowiak D., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., sygn. akt K 12/18 (wybór sędziów do składu Krajowej Rady Sądownictwa przez Sejm)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3.
- (421) Machelski Z., *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja [w:] Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, B. Szmulik, J. Szymanek (red.), Warszawa 2020.
- (422) Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach*, Warszawa 2018.
- (423) Machnikowska A., *Odpowiedzialność władzy sądowniczej a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4.
- (424) Machnikowska A., *Sprawność postępowania sądowego w kontekście etosu sędziowskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII.
- (425) Machowicz, K., *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2009.
- (426) Majchrowski J., Winczorek P., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej z tekstem Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, Warszawa 1998.
- (427) Majewski J., *Strukturalne uzależnienie obecnej Krajowej Rady Sądownictwa od władzy politycznej i wynikająca z tego wadliwość procedury powołań na urząd sędziego a wymóg niezależności i bezstronności sądu oraz instytucja wyłączenia iudex suspectus w postępowaniu karnym (art. 41 KPK). Uwagi wybrane [w:] Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- (428) Maliński M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r. (sygn. akt I FSK 119/17)*, ZNSA 2020, z. 6.
- (429) Małajny I., Małajny R., *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22.

- (430) Małajny R., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1.
- (431) Małajny R., *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji* [w:] *Rozważania o państwie i prawie, Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Nowackiemu*, E. Giszter (red.), Katowice 1993.
- (432) Małajny R., *Podział czy trójpodział władzy?* [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwach demokratycznych. Materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Wrocław, 15-16 kwietnia 2010 r.*, A. Preisner (red.) Wrocław 2010.
- (433) Małajny R., *Podział władzy – kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, B. Szmulik, J. Szymanek (red.), Warszawa 2020.
- (434) Małajny R., *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 3.
- (435) Małajny R., *Podział władzy w Konstytucji RP z 1997 roku. Analiza formalna*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- (436) Małajny R., *Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni Konstytucji USA*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.
- (437) Małajny R., *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 – pierwszy czy równy?* „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- (438) Małajny R., *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, PiP 2019, z. 12.
- (439) Małecki J., *Lex falsa lex non est?* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci profesora W. Łączkowskiego*, A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), Poznań 2003.
- (440) Markiewicz K., *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom 2, J. Gudowski, K. Weitz (red.), Warszawa 2011.
- (441) Markiewicz K., *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialności składów sądów odwoławczych*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.
- (442) Markiewicz, K. *Czy ex iniuria ius non oritur?, czyli o „sędziach” powołanych niezgodnie z prawem* [w:] *Non omne quod licet honestum est. Studia z prawa cywilnego i handlowego w 50-lecie pracy naukowej Profesora Wojciecha Jana Katnera*, S. Byczko, A. Kappes, B. Kucharski, U. Promińska (red.), Łódź-Warszawa 2022.
- (443) Markowski K., *Jak rozumieć orzeczenia NSA w sprawie sędziów-kamikadze*, Iustitia 2021, nr 1.
- (444) Masternak-Kubiak M., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy administracyjne*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2022, nr 2.
- (445) Masternak-Kubiak M., *Komentarz do art. 183* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie Komentarz*, M. Haczowska (red.), Warszawa 2014.
- (446) Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Komentarz do art. 9* [w:] *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- (447) Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji RP*, Kraków 2003.
- (448) Mazur D., *Sędziowie pod specjalnym nadzorem, czyli „wielka reforma” wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Konstytucja. Praworzędność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- (449) Mazurczak E., *Wybrane elementy statusu sędziego*, PS 2006, z. 9.
- (450) Mazurczak-Jasińska E., *Podmioty właściwe w sprawach dotyczących stosunku służbowego sędziego. Wybrane zagadnienia*, PS 2014, z. 11-12.
- (451) Mażewski L., *Montesquieu i Rousseau: Jedno czy dwa rozumienia podziału władz?* „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1987, nr 15.
- (452) Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*, PiP 2000, z. 5.
- (453) Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997.
- (454) Mielnik B., *Skuteczność wyroków pilotażowych – Polska a inne państwa*, EPS 2023, nr 12.
- (455) Mik B., *Głosa do uchwały Pełnego Składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. BSA-4110-5/07 (dot. uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego)*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6.
- (456) Mikołajewicz J., *O słusznościowych granicach prawa*, RPEiS 2010, z. 3.
- (457) Mikołajewicz J., *Zasady orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2008.
- (458) Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- (459) Minich D., *Dylematy współczesnej władzy – kryzys demokracji liberalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7-8.
- (460) Minich D., *Konstytucjonalizm a rozumienie prawa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX (2).

- (461) Minich D., *Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej*, „Przegląd Prawa publicznego” 2020, nr 12.
- (462) Minich D., *Veto players jako koncepcja rywalizacji o władzę pomiędzy organami władzy państwowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7-8.
- (463) Mistygacz M., Sitek W., *Skutki postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 8.04.2020 r., C-791/19 R, dotyczącego niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dla postępowań dyscyplinarnych*, PS 2020, z. 7-8.
- (464) Misztal-Konecka J., *Kompetencje referendarza sądowego w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym a wymierzanie sprawiedliwości*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 8.
- (465) Młynarska-Sobaczewska A. [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w zakresie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawniczych*, D. Górecki (red.), Kraków 2006.
- (466) Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- (467) Mrozek J., *Ewolucja ustrojowoprawną pozycji referendarza sądowego*, „Wrocławskie Studia Sądowe” 2017, nr 1.
- (468) Mrozek J., *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022.
- (469) Murzynowski A., Zieliński A., *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, PiP 1992, z. 9.
- (470) Naleziński B., *Komentarz do art. 178 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023.
- (471) Nawrot O., Vachev V., *O standardach oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5.
- (472) Niczyporuk I., *Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006-2016*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1.
- (473) Niemiec T., *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, KRS 2013, nr 2.
- (474) Nita B., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP 2002, z. 9.
- (475) Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.
- (476) Nowacki J., *Domniemania prawne*, Katowice 1976.
- (477) Nowacki J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
- (478) Nowicka Z., *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19, Postępowanie zainicjowane przez W.Ż.*, EPS 2022, nr 3
- (479) Odrowąż-Sypniewski W., *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- (480) Oliwniak S., *Stefana Rozmaryna pojmowanie Konstytucji [w:] Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie-idee-prawo*, A. Lityński, P. Fiedorczyk (red.), Białystok 2003.
- (481) Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- (482) Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- (483) Opalek K., Wróblewski J., *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
- (484) Osajda K., *Glosa do wyroku SN z 8 stycznia 2002 r.*, „Palestra” 2003, nr 11-12.
- (485) Pach M., Małecki M., *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, PiP 2018, z. 7.
- (486) Pach M., Tuleja P., *Komentarz do art. 10 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (487) Pacholska A., Ujma M., *Pięć lat zmian w polskim sądownictwie z perspektywy bezpieczeństwa prawnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate” 2020, nr 10.
- (488) Paprzycki L., *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego (wybrana problematyka europejska)*, EPS 2014, nr 1.
- (489) Parelman C., *Logika prawnicza. Nowa retoryka*. Warszawa 1984.
- (490) Pastuszko G., *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019.
- (491) Paśnik J., *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000.
- (492) Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustawy*, Toruń 2012.
- (493) Paweła S., *Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński, A. Jankowicz (red.), Warszawa 1996.
- (494) Pęk R., *Komentarz do art. 5 [w:] Krajowa Rada Sądownictwa*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (495) Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.

- (496) Piątek W., *Wyrok reformatoryjny Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2017, z. 2.
- (497) Piechowiak M., *Komentarz do preambuły [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz, Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (498) Piechowiak M., *Na jaką niepozytywistyczną koncepcję prawa „otwiera się” Trybunał Konstytucyjny? O metaaksjologii Konstytucji [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.
- (499) Pietrzykowski T., *Bezstronność sędziowska. Lekcje z kryzysu*, PS 2022, z. 1
- (500) Pietrzykowski T., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, PS 1999, z. 11-12.
- (501) Pilich M., *Nieposłuszeństwo sędziów jako problem filozofii prawa i konstytucjonalizmu porównawczego. Refleksje nad przypadkiem Polski [w:] Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka (red.), Warszawa 2020.
- (502) Pinkowski J., *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w świetle orzecznictwa*, PiP 2005, z. 1.
- (503) Piotrkowski R., *Konstytucjonalizm „dobrej zmiany”*, PiP 2022, z. 10.
- (504) Piotrkowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, KRS 2017, nr 2.
- (505) Piotrkowski R., *Konstytucyjne uwarunkowania powołania sędziów przez Prezydenta RP [w:] Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniowska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023.
- (506) Piotrkowski R., *Nadzór administracji Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi [w:] Model nadzoru nad działalnością sądów i pracą orzeczniczą sędziów*, P. Zientarski (red.), Warszawa 2015.
- (507) Piotrkowski R., *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP*, RPEiS 2018, nr 1.
- (508) Piotrkowski R., *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych [w:] Pozycja ustrojowoprawna sędziego*, R. Piotrkowski (red.), Warszawa 2015.
- (509) Piotrowski R., *O znaczeniu prawa sędziowskiego w polskim ustroju państwowym [w:] Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.
- (510) Piotrowski R., *Przekazanie ustawy Sejmowi przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia a dyskontynuacja prac parlamentarnych*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2023, nr 104.
- (511) Piotrowski R., *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych [w:] Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015.
- (512) Piotrowski R., *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP [w:] Dylematy polskiego prawa wyborczego*, J. Ciapała, A. Pyrzyńska (red.), Warszawa 2021
- (513) Piotrowski R., *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym [w:] Legitymizacja władzy sądowniczej*, A. Machnikowska, Gdańsk 2016.
- (514) Piotrowski R., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 4
- (515) Pisz M., *Mandat przedstawicielski w polskiej tradycji ustrojowej i we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.
- (516) Płowiec W., *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- (517) Podkowik J., *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, PS 2018, z. 5.
- (518) Podkowik J., *Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2015.
- (519) Pogonowski P., *Efektywność filarem sprawiedliwego postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2021, nr 3.
- (520) Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej [w:] Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- (521) Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, EPS 2021, nr 12.
- (522) Preisner A., *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- (523) Prusak F., *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2002.
- (524) Przymusiński B., *Ustrój sądów powszechnych. Przepisy z wprowadzeniem*, Warszawa 2017.
- (525) Pułło A., *„Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- (526) Pułło A., *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, PiP 1983, z. 6.
- (527) Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- (528) Pyziak-Szafnicka M., *Trybunał Konstytucyjny á rebours*, PiP 2020, z. 5.

- (529) Racewicz J., *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2022, z. 11-12.
- (530) Radajewski M. [w:] O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2019.
- (531) Radajewski M., *Powoływanie sędziów do składu KRS przez Sejm oraz kontrola legalności uchwał KRS przez NSA. Glosa do wyroku TK z 25.03.2019 r., K 12/18*, PiP 2020, z. 5.
- (532) Radajewski M., *Stwierdzenie uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego*, PS 2018, z. 11-12.
- (533) Radajewski M., *Wyłączenie sędziego NSA z uwagi na fakt powołania go na wniosek KRS ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw. Glosa do postanowienia NSA z 5.02.2019 r., I OSK 1394/18*, PiP 2021, z. 9.
- (534) Radajewski M., *Zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego*, PS 2020, z. 5.
- (535) Radziejewicz P., „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 5.
- (536) Radziejewicz P., *Komentarz do art. 87 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023.
- (537) Radziejewicz P., *O niedostatkach teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej*, PiP 2018, z. 11.
- (538) Radziejewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- (539) Rakowska A., *Czy Europejski Trybunał Praw Człowieka jest zgodny z Konstytucją RP? – czyli o reakcjach władzy publicznej na orzeczenia trybunału strasburskiego w sprawach dotyczących praworządności w Polsce*, EPS 2023, z. 12.
- (540) Rakowska-Trela A., *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny? [w:] Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), Warszawa 2019.
- (541) Rakowska-Trela A., *Niezależność sądu i niezawisłość sędziego powołanego z udziałem KRS w kształcie ustalonej nowelizacją z 8 grudnia 2017 r. – przegląd orzecznictwa*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2020, nr 93.
- (542) Rakowska-Trela A., *Niezależność, niezawisłość, swoboda a dowolność. Granice wymierzania wymiaru sprawiedliwości [w:] Legitymizacja władzy sądowniczej*, A. Machnikowska (red.), Gdańsk 2016.
- (543) Rakowska-Trela A., *Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian*, „Studia Politologiczne” 2018, nr 47.
- (544) Rakowska-Trela A., *Zasada suwerenności narodu a zasada państwa prawa. Między harmonią a konfliktem [w:] Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2017.
- (545) Rawczyński P., *Pozycja ustrojowa referendarza sądowego w Polsce*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2011, z. 3.
- (546) Resich Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973.
- (547) Roch A., *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, „Prokuratora i Prawo” 2020, nr 4-5.
- (548) Rojek-Socha P., *TSUE nie rozpoznał pytań o powoływanie sędziów w Polsce. Omówienie wyroku TS z dnia 9 stycznia 2024 r., C-181/21 i C-269/21 (G, BC i DC)*, LEX/el. 2024.
- (549) Roszkowski J., *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2022, z. 11-12.
- (550) Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- (551) Ruczkowski P., *Problem pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym – kilka uwag na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji Publicznej” 2018, z. 4.
- (552) Rudnicki S., *Nowy urząd referendarza sądowego – głos w dyskusji*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 11.
- (553) Rygiel P., *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, PS 2019, z. 2.
- (554) Rylski P., *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2011, z. 10.
- (555) Sadowski K. [w:] *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, O. Piaskowska, K. Sadowski (red.), Warszawa 2016.

- (556) Sadza A., *Referendarz sądowy pełniący funkcję sędziego-komisarza i jego pozycja w systemie organów postępowania upadłościowego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2021, nr 4.
- (557) Safjan M., *O relacjach trzeciej władzy z władzą ustawodawczą i wykonawczą*, KRS 2009, nr 1.
- (558) Safjan M., *Pomiędzy prawem a polityką. O postawie sędziów, którzy bronią niezawisłości* [w:] *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), Poznań 2023.
- (559) Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (560) Safjan M., *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1.
- (561) Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- (562) Sagan S., *Preambuły w konstytucjach współczesnych* [w:] *Ustroje, trakcje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Dr. Hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, P. Mikuła, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), Warszawa 2015.
- (563) Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, PS 2017, z. 2.
- (564) Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, K. Działocha (red.), Warszawa 2005.
- (565) Sanetra W., *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jego zapewnieniu*, PS 2013, z. 7-8.
- (566) Sanetra W., *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów* [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, R. Piotrowski (red.), Warszawa 2015.
- (567) Sanetra W., *Ogólne założenia ukształtowania statusu prawnego pracowników sądowych* [w:] *Zatrudnianie pracowników sądów z perspektywy prawa pracy i zarządzania*, A. Rycak (red.), Warszawa 2014.
- (568) Sanetra W., *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, PS 1999, z. 7-8.
- (569) Sanetra W., *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, PS 2011, z. 9.
- (570) Sanetra W., *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, PS 2008, z. 6.
- (571) Sanetra W., *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, PS 2008, z. 11-12.
- (572) Sarnecki P. [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2004.
- (573) Sarnecki P., *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, KRS 2009, nr 3.
- (574) Sarnecki P., *Komentarz do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (575) Sarnecki P., *Komentarz do art. 45* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, art. 30-86*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (576) Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szymt (red.), Warszawa 2003.
- (577) Sarnecki P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- (578) Sarnecki P., *Stosowanie Konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3.
- (579) Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, K. Janowski (red.), Toruń 2007.
- (580) Sarnecki P., *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007.
- (581) Sawiński J., *Komentarz do art 107* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (582) Serowaniec M. [w:] *Polskie prawo konstytucyjne w obliczu wyzwań współczesności*, Z. Witkowski, D. Lis-Staranowicz, M. Serowaniec (red.), Toruń 2021.
- (583) Serowaniec M. [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- (584) Shetreet S., *Uwagi do projektu Międzynarodowych Standardów Niezawisłości Sędziowskiej: innowacyjne koncepcje i próba osiągnięcia konsensusu w warunkach prawnej kultury różnorodności* [w:] *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, T. Wardyński, M. Niziołek (red.), Warszawa 2009.
- (585) Siemiński F., *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 1985, nr 4.
- (586) Sikora A., *Unia Europejska jako wspólnota prawa a kwestia niezawisłości sędziowskiej. Glosa do wyroku TS z 24.06.2019 r., Komisja v. Polska*, PiP 2020, z. 12.

- (587) Siwierska A.M., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w Polsce w świetle wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Aspekty materialne i procesowe*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 4.
- (588) Skąpski M., *Skutki likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego dla statusu prawnego jej pracowników*, PiZS 2022, nr 8.
- (589) Składowski K., *Zasada podziału władzy w konstytucjach z 1921 r. i 1997 r.* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku w setną rocznicę uchwalenia*, A. Domańska, A. Michalak, Łódź 2022.
- (590) Składowski K. [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Warszawa 2012
- (591) Składowski, K. *Zasady podziału władzy w Chorwacji* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 2, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- (592) Skoczylas A., *Kwestia zasadności odrębnej regulacji ustroju sądów administracyjnych w Polsce*, „Iustitia” 2011, nr 4.
- (593) Skoczylas A., *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny – wybrane zagadnienia* [w:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr specjalny.
- (594) Skoczylas A., *Wpływ organów administracji wymiaru sprawiedliwości na postępowanie dyscyplinarne w sądownictwie administracyjnym*, RPEiS 2020, z. 1.
- (595) Skoczylas A., *Wybrane problemy postępowania immunitetowego w sprawach sędziów sądów administracyjnych* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, A. Matan (red.), Warszawa 2022.
- (596) Skonieczna-Masłowska I. [w:] *Metodyka pracy referendarza sądowego w wydziałach cywilnych, gospodarczych, ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i prowadzącym e-sąd*, M. Rojewski, Warszawa 2012.
- (597) Skorupka J., *Domniemanie braku bezstronności sędziego sądu powszechnego rozpoznającego sprawę karną ze względu na wadliwość procedury nominowania na urząd sędziego lub objęcia wyższego stanowiska służbowego* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- (598) Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006.
- (599) Skotnicki K., *O skargach konstytucyjnych złożonych w związku z niepowołaniem przez Prezydenta RP na stanowiska sędziowskie osób zawnioskowanych przez Krajową Radę Sądownictwa (wspólna sygn. Akt SK 16/08)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2008, nr 2.
- (600) Skotnicki K., *Problem konstytucyjności składu obecnej Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93.
- (601) Skowron A., *Granice samodzielności jurysdykcyjnej organu orzekającego w postępowaniu dyscyplinarnym. Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 2013 r., SDI 26/13, LEX 2015.*
- (602) Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- (603) Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000.
- (604) Skuczyński P., *Aktualne problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych* [w:] *Postępowania dyscyplinarne w zawodach prawniczych. Model ustrojowy i praktyka*, A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), Warszawa 2013.
- (605) Skuczyński P., *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej a model postępowania w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2017, nr 3.
- (606) Skwarcow M., *Status prawny i odpowiedzialność dyscyplinarna Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych*, Iustitia 2021, z. 3.
- (607) Skwarcow, M., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów oraz postępowanie przed rzecznikiem dyscyplinarnym na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych (po ostatnich zmianach ustawowych i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 15.07.2021 r., C-791/19)*, PS 2021, z. 11-12.
- (608) Smoktunowicz E., *Struktura kontroli wewnętrznej w administracji państwowej* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, J. Łętowski, J. P. Pruszyński (red.), Wrocław 1983.
- (609) Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów i trybunałów. Między oczekiwaniami administracji centralnej a partykularyzmem interesów sądowych z uwzględnieniem aspektu polityki informacyjnej* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), Poznań 2017.
- (610) Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4.
- (611) Sobczak K., *Wszystkie sądy muszą być powołane na mocy ustawy. Omówienie opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 15 grudnia 2022 r., C-181/21 i C-269/21 (G. i inni)*, LEX/el. 2022.
- (612) Sokolewicz W., *Glosa do wyroku SN z 28 XI 1990, III ARN 28/90, PiP 1991, z. 9.*

- (613) Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. I, Wstęp, art. 1-29*, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016.
- (614) Sokolewicz W., *Konstytucja regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja – urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Natalii Gajl*, T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1999.
- (615) Sokolewicz W., *Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy* [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, A. Wasilkowski (red.), Warszawa 1995.
- (616) Sokolewicz W., *Zasada podziału władzy w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996.
- (617) Spano R., *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezawisłość sądownictwa*, EPS 2021, z. 5.
- (618) Sroka T., *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 Konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 3.
- (619) Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- (620) Stefańska M., *Wyrok ETPC (Sekcja I) z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21)*, ZNSA 2024, z. 1.
- (621) Stefański K., *Konsekwencje ukarania sędziego przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego*, PiP 2021, z. 12.
- (622) Stefański R.A., *Sposób określenia czasu trwania delegacji sędziego do innego sądu i skutki procesowe jego naruszenia. Glosa do postanowienia składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 14 września 2022 r., I KZP 10/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 3.
- (623) Stębel M., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1.
- (624) Stępień-Załuska B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016.
- (625) Strus Z., *Komentarz do art. 21* [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, A. Górski (red.), Warszawa 2013.
- (626) Stryczyńska E., *Komentarz do § 34* [w:] *Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- (627) Suchocka H., *Aktualność wartości chronionych przez Konstytucję z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, z. XL.
- (628) Suchocka H., *Geneza i ewolucja bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” INP PAN 2022, nr 2.
- (629) Suchocka H., *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998.
- (630) Sulikowski A., *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie* [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska (red.), Warszawa 2013.
- (631) Sułkowski J., *O nieprzydatności testu Åstráðsson wobec prezydenckiej prerogatywy – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2021 r. (III FSK 3626/21)*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, z. 4.
- (632) Sułkowski J., *Uprawnienie Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- (633) Sylwestrzak A., *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- (634) Sylwestrzak A., *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu, Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, J. Ciepała, P. Mijał (red.), Warszawa 2017.
- (635) Sylwestrzak A., *Władza trzecia „neutralna”*, Zeszyty Prawnicze UKSW 2011, nr 11.4.
- (636) Sylwestrzak A., *Zasada suwerenności i kontroli w III RP na tle Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI.
- (637) Szczerbińska-Byrska M., *Orzecznictwo sądowno-administracyjne a wartości konstytucyjne* [w:] *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowno-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), Kraków 2001.
- (638) Szczucki K., *Wykładnia prokonstytucyjna prawa karnego*, Warszawa 2015.
- (639) Szewczyk M., *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997, z. 1.
- (640) Szlachta B., *Suwerenność – kategoria mająca dwa antyczne źródła?* [w:] *Suwerenność wybrane aspekty*, A. Krzynówek-Arndt, B. Szlachta (red.), Kraków 2016.
- (641) Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.



- (642) Szmulik B., *Władza sądownicza w ustawach zasadniczych w Polsce w latach 1989-1997*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, t. XVIII.
- (643) Szmyt A., *Normatywny wyraz idei demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w Konstytucji RP z 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, t. XX.
- (644) Szmyt A., *Ocena zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych [w:] Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, Z. Witkowski, J. Jirásek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017.
- (645) Szmyt A., *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1986, nr 2.
- (646) Sztorc M., *Status prawny referendarza sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
- (647) Szumiło-Kulczycka D., Kozub-Ciembroniewicz K., *Konsekwencje uchybień w obsadzie TK (uwagi na tle orzeczenia w sprawie K 1/20)*, PiP 2021, z. 8.
- (648) Szuniewicz M., *Interpretacja prawa wspólnotowego – metody i moc wiążąca wykładni ETS*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 1.
- (649) Szustakiewicz P., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 184, 185*, Warszawa 2022.
- (650) Szwasz M., *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, ZNSA 2014, z. 4.
- (651) Szwasz M., Małobęcka I., *Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne*, KRS 2016, z. 3.
- (652) Szwed M., *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12.03.2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, EPS 2019, nr 7.
- (653) Szwed M., *Problematyka nieusuwalności sędziów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
- (654) Szydło M., *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–83*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (655) Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP [w:] Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- (656) Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.
- (657) Szymanek J., *Podział władzy: idea i jej konstytucjonalizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2023, nr 1.
- (658) Szymanek J., *Reprezentacja polityczna w ujęciu doktryny francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- (659) Szymanek J., *System instytucji ochrony prawnej [w:] System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, M. Kruk (red.), Warszawa 2008.
- (660) Szymanek J., *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy) [w:] Systemy rządów – dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- (661) Szymanek J., *Współczesne rozumienie problemu reprezentacji politycznej (zarys problemu)*, RPEiS 2005, z. 2.
- (662) Szyszka A., [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010.
- (663) Szyszka A., *Interpretacja zasady podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji*, t. LXII, B. Banaszak (red.), Wrocław 2004.
- (664) Świątkowski A.M., *Niezawisłość a odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów*, PiZS 2020, z. 6.
- (665) Świątkowski A.M., *Unijna koncepcja praworządności. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-791/19 – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2021, z. 10.
- (666) Świeczkowski K., *Postępowania dyscyplinarne sędziów i prokuratorów, zawieszenie w czynnościach służbowych*, „Prokurator” 2005, nr 2-3.
- (667) Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- (668) Taborowski M., *Ochrona praworządności i środki tymczasowe przed sądami krajowymi [w:] Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- (669) Tkacz S., *Sędzia jako osoba sprawująca wymiar sprawiedliwości*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” Wrocław 2017, nr 3791.
- (670) Tobor Z., *Bezstronność sędziego*, PS 2005, z. 6.
- (671) Trzciniński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, ZNSA 2011, nr 3.
- (672) Trzciniński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne [w:] Zasady naczelnne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego*

- Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.), A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- (673) Trzeciński J., *Charakter i struktura norm konstytucyjnych* [w:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, K. Działocha, A. Pułło (red.), Gdańsk 1998.
- (674) Trzeciński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, Wrocław 1988.
- (675) Trzeciński J., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r. (sygn. akt P 10/07)*, ZNSA 2008, z. 1.
- (676) Trzeciński J., *Komentarz do art. 173 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999.
- (677) Trzeciński J., *Konstytucja jako akt prawotwórczy* [w:] *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, K. Działocha (red.), Acta Universitatis Wratislaviensis 1981, nr 537.
- (678) Trzeciński J., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia na tle art. 35 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003.
- (679) Trzeciński J., *Prawotwórcza funkcja sądów* [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2012.
- (680) Trzeciński J., Wiącek M., *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP, Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, M. Jabłoński (red.), Warszawa 2010.
- (681) Tuleja P., [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2008.
- (682) Tuleja P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, PiP 2022, z. 10.
- (683) Tuleja P., *Komentarz do preambuły* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2023.
- (684) Tuleja P., *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej* [w:] *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, K. Świerk-Bożek (red.), Kraków 2004.
- (685) Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP przez sądy* [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa. Szczecin 1 października 2007 r.*, O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał (red.), Szczecin 2008.
- (686) Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- (687) Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.* PiP 2020, z. 10.
- (688) Tuleja P., *Zasada pierwszeństwa konstytucji w tworzeniu prawa* [w:] *Tworzenie prawa w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2000.
- (689) Tuleja P., *Zasady konstytucyjne* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1997.
- (690) Urbaniak K., *Zasady podziału władzy w Wielkiej Brytanii* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- (691) Uziębło P., *Komentarz do Konstytucji RP, art. 4, 125*, Warszawa 2021.
- (692) Uziębło P., *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich – uwagi wprowadzające* [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich, t. 1*, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Rzeszów 2016.
- (693) W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.
- (694) Wagner B., *Nieskazitelność charakteru sędziego*, PS 2019, z. 11-12.
- (695) Waltoś S., *Kilka refleksji w związku z uwarunkowaniami rzetelności procesu karnego* [w:] *Ewolucja polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2013–2018 w świetle standardów rzetelnego procesu*, C. Kulesza, A. Sakowicz (red.), Białystok 2019.
- (696) Warecka K., *Polskie sądownictwo obciążone „wadą systemową”. Omówienie wyroku ETPC z dnia 3 lutego 2022 r., 1469/20 (Advance Pharma sp. z o.o.)*, LEX/el. 2022.
- (697) Wasilewski A., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, PS 2001, z. 9.
- (698) Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1998, z. 7.
- (699) Waszczyński J., *Ustrój organów ochrony prawnej (w zarysie)*, Łódź 1971.
- (700) Wawrzyniak J., *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, PiP 2021, z. 9.
- (701) Wawrzyniak J., *Zarys polskiego prawa konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999.
- (702) Wawrzyniak J., *Zasada podziału władzy a orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r. (K 35/15)* [w:] *Minikommentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.

- (703) Wąsek-Wiaderek M., Wiliński P., *Konstytucyjne i konwencyjne gwarancje bezstronności sędziego*, PS 2023, z. 10.
- (704) Wąsek-Wiaderek M., *Zastosowanie gwarancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do postępowań dyscyplinarnych (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Rejent” 2010, nr 3.
- (705) Węgliński C., *Teoria loi-écran i bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy we Francji*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2018, nr 2.
- (706) Wiącek M., *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, ZNSA 2021, nr 1-2.
- (707) Wiącek M., *Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18)*, ZNSA 2020, nr 2.
- (708) Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.
- (709) Wiącek-Burmańczuk A., *Konstytucyjne prawo do wypoczynku*, PS 2017, z. 5.
- (710) Wiliński P., Karlik P., *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości powołania*, Warszawa 2022.
- (711) Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 173 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (712) Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (713) Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 177 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (714) Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 178 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (715) Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 183 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz, Art. 87-243*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- (716) Wilk-Ilewicz A., *Nadzór niezależnego organu sądowego jako warunek skuteczności ochrony przed arbitralnością ze strony władzy wykonawczej. Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021r. w sprawie Bilgen przeciwko Turcji (skarga nr 1571/07)*, ZNSA 2021, nr 3-4.
- (717) Wiltos A., *Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2020, nr 3.
- (718) Winczorek P., *Komentarz do art. 10 Konstytucji [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- (719) Winczorek P., *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, P. Winczorek (red.), Warszawa 2008.
- (720) Wiszowaty M. M., *Podział władzy [w:] Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, A. Szmyt (red.), Warszawa 2016.
- (721) Wiszowaty M., *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku [w:] Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.
- (722) Wiśniewski L., *Gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela w przyszłej konstytucji [w:] Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej Konstytucji*, Z. Kędzia (red.), Poznań 1990.
- (723) Wiśniewski P., *Zasada podziału i równowagi władz w polskim prawie konstytucyjnym – w ujęciu historycznym i w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Rocznik Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2009, z. 1.
- (724) Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. [w:] Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- (725) Włodyka S., *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959.
- (726) Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
- (727) Wojciechowski B., *Dyskrecjonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004.
- (728) Wojtacki M., *Zasada zwierzchnictwa narodowego w polskiej myśli polityczno-prawnej w dobie prac nad Konstytucją marcową*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2021, nr 1.
- (729) Wojtyczek K., *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 1.
- (730) Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- (731) Wojtyczek K., *Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej [w:] Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.

- (732) Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Kraków 2007.
- (733) Wojtyczek K., *Sądowictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- (734) Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” K. 2009, z. 4.
- (735) Wolski W., *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Glosa do uchwały Sądu Apelacyjnego – Sądu Dyscyplinarnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2010 r. (ASDo 6/10)*, PS 2014, z. 3.
- (736) Wołoszyn-Cichocka A., *Konstytucyjny obowiązek zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku przez władze publiczne*, „Annales. Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” 2017, nr LXIV, nr 1.
- (737) Wójcicka E., *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, E. Wójcicka (red.), Warszawa 2017.
- (738) Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- (739) Wójtowicz K., *Suwerenność w procesie integracji europejskiej* [w:] *Spór o suwerenność*, W. Wołpiuk (red.), Warszawa 2001.
- (740) Wójtowicz K., *Traktat akcesyjny. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., K. 18/04. Komentarz* [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016.
- (741) Wójtowicz K., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec prób ograniczania prawa sądów państw członkowskich Unii Europejskiej do zadania pytań prejudycjalnych w trybie art. 267 TFUE* [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Tom I. Perspektywa publicznoprawna. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), Warszawa 2022.
- (742) Wronkowska S., M. Zieliński, *Komentarz do § 2* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 roku*, Warszawa 2012.
- (743) Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2001, z. 9.
- (744) Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (745) Wróbel A., *„Odroczenie” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. Zagadnienia wybrane* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski (red.), Warszawa 2008.
- (746) Wróbel A., *Niezawisłość sędziowska w Republice Federalnej Niemiec*, PiP 2019, z. 3.
- (747) Wróbel A., *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, EPS 2021, z. 12.
- (748) Wróbel A., *Wyrok TS z dnia 9 stycznia 2024 r. sprawach połączonych C-181/21 i C-269/21 G. przeciwko M.S. i BC, DC przeciwko X, ZNSA 2024*, z. 1.
- (749) Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” 2019, nr 1-2.
- (750) Wróbel W., *Weryfikacja standardu niezależności i bezstronności sądu według uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.1.2020 r. – wybrane problemy* [w:] *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), Warszawa 2022.
- (751) Wróbel W., *Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r. (I KZP 8/06)* [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego. Tom I*, K. Słebzak (red.), Warszawa 2007.
- (752) Wróblewski J., *Domniemania w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, z. X.
- (753) Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- (754) Wróblewski M., *Polski system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w świetle standardów prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, z. 4.
- (755) Wróblewski M., *Polskie regulacje dyscyplinarne dotyczące sędziów przed TSUE – sprawa C-791/19 (Izba Dyscyplinarna SN) oraz postępowanie wszczęte przez Komisję Europejską w sprawie tzw. ustawy kagańcowej* [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021.
- (756) Wróblewski M., *Rzecznik Praw Obywatelskich a trzecia władza* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce, Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008.
- (757) Wrzolek-Romańczuk M., *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18)*, „Iustitia” 2021, nr 4.

- (758) Wrzolek-Romańczuk M., *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (759) Wujczyk M., *Komentarz do art. 100 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, J. Żołyński, Gdańsk 2016.
- (760) Wyrozumska A., *Kilka uwag na trzydziestolecie obowiązywania konwencji o ochronie praw człowieka w Polsce*, EPS 2021, nr 11.
- (761) Wyrozumska A., *Odwracanie kota ogonem bez żadnego trybu, czyli o orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego w sprawach Kpt 1/20 i U 2/20 [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
- (762) Wyrozumska A., *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 6/21) dotyczący orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Xero Flor, które rzekomo „nie istnieje”*, EPS 2023, z. 2.
- (763) Wyrozumska A., *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, EPS 2021, nr 12.
- (764) Wyrzykowski M., *„Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego [w:] Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz (red.), Warszawa 2017.
- (765) Wyrzykowski M., *Komentarz do przepisów utrzymanych w nocy. Rozdział I, art. 1 [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Garlicki (red.), Warszawa 1995.
- (766) Wyrzykowski M., *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze [w:] Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, H. Suchocka (red.), Warszawa 1992.
- (767) Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego [w:] Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998.
- (768) Zajadło J., *„Nie biorąc prawa poważnie” – uwagi w związku z wyrokiem TSUE w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/10*, „Palestra” 2020, nr 5.
- (769) Zajadło J., *Nieposłuszeństwo sędziowskie*, PiP 2016, z. 1.
- (770) Zajadło J., *Sumienie sędziego*, RPEiS 2017, z. 4.
- (771) Zakrzewski W., *Konstytucja państwa a konstytucja społeczeństwa (z problematyki współczesnych konstytucji socjalistycznych)*, PiP 1969, z. 11.
- (772) Zaleśny J., *Kontrola konstytucyjności prawa jako forma badania relacji międzynarodowych*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 7.
- (773) Zaleśny J., *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- (774) Zaleśny J., *Posel a partia polityczna [w:] Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, M. Kruk (red.), Warszawa 2013.
- (775) Zaleśny J., *Ustrojowe uwarunkowania mandatu poselskiego – od mandatu socjalistycznego ku mandatowi wolnemu*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 15.
- (776) Zamkowski W., *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, PiP 1962, z. 1.
- (777) Zbrojewska M., *Funkcje Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] System Prawa Karnego Procesowego, t. V, Sądy i inne organy postępowania karnego*, Z. Kwiatkowski (red.), Warszawa 2015.
- (778) Zbrojewska M., *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013.
- (779) Zdziennicki B., *Granice niezależności sądów i niezawisłości sędziów [w:] Minikommentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2017.
- (780) Zdziennicki B., *Rola zasad i wartości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Problemy wymiaru sprawiedliwości karnej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Skupińskiego*, A. Błachnio-Parzych, J. Jakubowska-Hara, J. Kosonoga, H. Kuczyńska (red.), Warszawa 2013.
- (781) Zdziennicki B., *Wymiar sprawiedliwości w sprawach pracy w świetle Konstytucji RP*, PiZS 2022, z. 9.
- (782) Zdziennicki B., *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej [w:] Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.
- (783) Zdziennicki B., *Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla umacniania pozycji władzy sądowniczej [w:] Rola orzecznictwa w systemie prawa*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.
- (784) Zembruski T., *Delegowanie sędziego do pełnienia obowiązków w innym sądzie*, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 3.
- (785) Zembruski T., *Odwoławczy charakter skargi na orzeczenie referendarza sądowego*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 3.

- (786) Zembrzuski T., *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, „Polski Proces Cywilny” 2022, nr 1.
- (787) Zieliński A., *Glosa do wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90*, PS 1992, z. 3.
- (788) Zieliński H., *Ewolucja katalogu czynności z zakresu ochrony prawnej wykonywanych przez referendarzy sądowych – uwagi na tle nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – prawo upadłościowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2020, nr 111.
- (789) Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa [w:] Charakter i struktura norm Konstytucji*, J. Trzciniński (red.), Warszawa 1997.
- (790) Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008.
- (791) Zieliński M., *Zmiana treści stosunku służbowego wskutek powołania lub odwołania z pełnienia określonej funkcji lub zajmowanego stanowiska [w:] System Prawa Pracy. Tom XIII. Zawody prawnicze*, K. Baran, K. Ślebzak, Warszawa 2022.
- (792) Ziemiński Z., *Normatywna koncepcja źródeł prawa [w:] Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2007.
- (793) Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- (794) Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- (795) Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne: zarys problematyki*, Warszawa 1993.
- (796) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- (797) Ziński T., *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016.
- (798) Ziółkowska K., *Rola ławnika sądowego w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości*, Media – Kultura – Komunikacja Społeczna, 2014, nr 10/4.
- (799) Ziółkowski M., *Dochodzenie przestrzegania standardów praworządności przed europejskimi trybunałami oraz sądami krajowymi (wyniki eksploracyjnych wywiadów z ekspertami – praktykami i akademikami w Polsce)*, PiP 2023, z. 12.
- (800) Ziółkowski M., *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, PiP 2020, z. 10.
- (801) Ziółkowski M., *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, z. 3.
- (802) Zoll A., *Znaczenie konstytucyjnej zasady podziału władzy dla prawa karnego materialnego*, RPEiS 2006, z. 2.
- (803) Zoll A., *Związek sędziego ustawą [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzciniński, A. Jankowicz (red.), Warszawa 1996.
- (804) Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, PiP 1997, z. 9.
- (805) Zubik M., *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, PiP 2018, z. 1.
- (806) Zubik M., *O przewrotnych interpretacjach przepisów Konstytucji dotyczących władzy sądowniczej*, PiP 2017, z. 10.
- (807) Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023.
- (808) Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005, z. 3.
- (809) Zubik M., *Ustawa a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014, nr 2.
- (810) Zubik M., *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4.
- (811) Zubik M., Wiącek M., *„O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego” – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3.
- (812) Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 4.
- (813) Żabicka-Kłopotek M., *Konstytucyjna koncepcja źródeł prawa. Uwagi po 15 latach obowiązywania [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, M. Zubik (red.), Warszawa 2012.
- (814) Żak M., *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2.
- (815) Żurawik A., *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013.

### **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego**

- (1) Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1986 roku, sygn. U 1/86, LEX 29398.
- (2) Orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 roku, sygn. U 5/86, LEX 29397.
- (3) Orzeczenie TK z dnia 4 października 1989 roku, sygn. K 3/88, LEX 25153.
- (4) Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 roku, sygn. K 8/91, LEX 25280.
- (5) Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 roku, sygn. U 6/92, LEX 25343.

- (6) Orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 roku, sygn. K 11/93, LEX 25418.
- (7) Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 roku, sygn. K 1/94, LEX 25098.
- (8) Orzeczenie TK z dnia 8 listopada 1994 roku, sygn. P 1/94, LEX 25216.
- (9) Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1994 roku, sygn. K 6/94, LEX 25218.
- (10) Orzeczenie TK z dnia 14 marca 1995 roku, sygn. K 13/94, LEX 25535.
- (11) Orzeczenie TK z dnia 11 września 1995 roku, sygn. P 1/95, LEX 25552.
- (12) Orzeczenie TK z dnia 22 listopada 1995 roku, sygn. K 19/95, LEX 25564.
- (13) Orzeczenie TK z dnia 13 marca 1996 roku, sygn. K 11/95, LEX 25711.
- (14) Orzeczenie TK z dnia 17 lipca 1996 roku, sygn. K 8/96, LEX 25750.
- (15) Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 roku, sygn. K 25/95, LEX 28652.
- (16) Orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 roku, sygn. K 19/96, LEX 28867.
- (17) Orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 roku, sygn. K 14/96, LEX 29139.
- (18) Orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 roku, sygn. K 15/97, LEX 30764.
- (19) Postanowienie TK z dnia 2 października 1991 roku, sygn. W 6/91, LEX 25366.
- (20) Postanowienie TK z dnia 7 października 1992 roku, sygn. U 1/92, LEX 25236.
- (21) Postanowienie TK z dnia 15 grudnia 1999 roku, sygn. Ts 88/99, LEX 39275.
- (22) Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2000 roku, sygn. Ts 180/99, LEX 39333.
- (23) Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 roku, sygn. P 12/98, LEX 40000.
- (24) Postanowienie TK z dnia 4 grudnia 2000 roku, sygn. SK 10/99, LEX 44565.
- (25) Postanowienie TK z dnia 29 listopada 2001 roku, sygn. P 8/01, LEX 50271.
- (26) Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. SK 53/06, LEX 338107.
- (27) Postanowienie TK z dnia 6 lipca 2004 roku, sygn. Ts 59/03, LEX 126897.
- (28) Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2005 roku, sygn. SK 8/04, LEX 149974.
- (29) Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 roku, sygn. P 37/05, LEX 220769.
- (30) Postanowienie TK z dnia 15 maja 2007 roku, sygn. P 13/06, LEX 272785.
- (31) Postanowienie TK z dnia 8 października 2007 roku, sygn. P 45/07, LEX 322169.
- (32) Postanowienie TK z dnia 23 czerwca 2008 roku, sygn. Kpt 1/08, LEX 438296.
- (33) Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, LEX 493282.
- (34) Postanowienie TK z dnia 25 listopada 2009 roku, sygn. SK 30/07, LEX 551232.
- (35) Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 roku, sygn. U 6/08, LEX 562830.
- (36) Postanowienie TK z dnia 25 lipca 2012 roku, sygn. SK 27/11, LEX 1212075.
- (37) Postanowienie TK z dnia 15 listopada 2012 roku, sygn. Ts 292/10, LEX 1388250.
- (38) Postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2012 roku, sygn. P 16/12, LEX 1281442.
- (39) Postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2013 roku, sygn. SK 25/12, LEX 1412951.
- (40) Postanowienie TK z dnia 2 kwietnia 2014 roku, sygn. SK 26/13, LEX 1537333.
- (41) Postanowienie TK z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. SK 58/13, LEX 1785274.
- (42) Postanowienie TK z dnia 16 maja 2017 roku, sygn. P 115/15, LEX 2298649.
- (43) Postanowienie TK z dnia 14 listopada 2017 roku, sygn. SK 4/16, LEX 2402489.
- (44) Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2019 roku, sygn. SK 19/19, LEX 2696763.
- (45) Postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 roku, sygn. Kpt 1/20, LEX 2945291.
- (46) Postanowienie TK z dnia 2 czerwca 2023 roku, sygn. Kpt 1/17, LEX 3565259.
- (47) Uchwała TK z dnia 14 czerwca 1995 roku, sygn. W 19/94, LEX 25528.
- (48) Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 roku, sygn. K 40/97, LEX 31970.
- (49) Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 roku, sygn. U 17/97, LEX 32606.
- (50) Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. U 5/97, LEX 33147.
- (51) Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 roku, sygn. U 19/97, LEX 33148.
- (52) Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 roku, sygn. K 28/97, LEX 33151.
- (53) Wyrok TK z dnia 6 października 1998 roku, sygn. K 36/97, LEX 38415.
- (54) Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygn. K 41/97, LEX 34619.
- (55) Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. P 2/98, LEX 36155.
- (56) Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 roku, sygn. SK 19/98, LEX 36394.
- (57) Wyrok TK z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. K 2/98, LEX 36396.
- (58) Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. K 8/99, LEX 36399.
- (59) Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98, LEX 37389.
- (60) Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 roku, sygn. K 11/98, LEX 37392.
- (61) Wyrok TK z dnia 15 września 1999 roku, sygn. K 11/99, LEX 38257.
- (62) Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 roku, sygn. K 13/99, LEX 39227.
- (63) Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 roku, sygn. K 28/98, LEX 39228.
- (64) Wyrok TK z dnia 7 grudnia 1999 roku, sygn. K 6/99, LEX 39232.
- (65) Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1999 roku, sygn. SK 19/99, LEX 39233.
- (66) Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 roku, sygn. SK 14/98, LEX 39235.
- (67) Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 roku, sygn. K 7/99, LEX 39281.
- (68) Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 roku, sygn. Pp 1/99, LEX 39991.

- (69) Wyrok TK z dnia 28 marca 2000 roku, sygn. K 27/99, LEX 39995.
- (70) Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 roku, sygn. K 21/99, LEX 40330.
- (71) Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. K 25/99, LEX 41212.
- (72) Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. SK 12/99, LEX 41215.
- (73) Wyrok TK z dnia 4 października 2000 roku, sygn. P 8/00, LEX 44839.
- (74) Wyrok TK z dnia 24 października 2000 roku, sygn. K 12/00, LEX 44561.
- (75) Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99, LEX 46004.
- (76) Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 roku, sygn. K 22/00, LEX 46860.
- (77) Wyrok TK z dnia 11 września 2001 roku, sygn. SK 17/00, LEX 49153.
- (78) Wyrok TK z dnia 8 października 2001 roku, sygn. K 11/01, LEX 49531.
- (79) Wyrok TK z dnia 9 października 2001 roku, sygn. SK 8/00, LEX 49532.
- (80) Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 roku, sygn. P 6/01, LEX 50247.
- (81) Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. K 36/01, LEX 50255.
- (82) Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 roku, sygn. SK 18/00, LEX 50257.
- (83) Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 roku, sygn. SK 26/01, LEX 50260.
- (84) Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 roku, sygn. P 9/01, LEX 54048.
- (85) Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 roku, sygn. K 11/02, LEX 54903.
- (86) Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 roku, sygn. K 33/01, LEX 54904.
- (87) Wyrok TK z dnia 16 września 2002 roku, sygn. K 38/01, LEX 56618.
- (88) Wyrok TK z dnia 8 października 2002 roku, sygn. K 36/00, LEX 56627.
- (89) Wyrok TK z dnia 29 października 2002 roku, sygn. P 19/01, LEX 56634.
- (90) Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 roku, sygn. K 27/02, LEX 57101.
- (91) Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2002 roku, sygn. K 43/01, LEX 57105.
- (92) Wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 roku, sygn. SK 27/02, LEX 74914.
- (93) Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 roku, sygn. K 11/03, LEX 79782.
- (94) Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 roku, sygn. K 2/02, LEX 74917.
- (95) Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, LEX 76809.
- (96) Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 roku, sygn. SK 24/02, LEX 78053.
- (97) Wyrok TK z dnia 12 maja 2003 roku, sygn. SK 38/02, LEX 79777.
- (98) Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2003 roku, sygn. K 43/02, LEX 80192.
- (99) Wyrok TK z dnia 23 września 2003 roku, sygn. K 20/02, LEX 80984.
- (100) Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 roku, sygn. K 1/03, LEX 81790.
- (101) Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2003 roku, sygn. P 9/02, LEX 82404.
- (102) Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. K 12/03, LEX 84272.
- (103) Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 roku, sygn. K 45/02, LEX 107448.
- (104) Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 roku, sygn. K 33/03, LEX 107488.
- (105) Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 roku, sygn. SK 38/03, LEX 113001.
- (106) Wyrok TK z dnia 31 maja 2004 roku, sygn. K 15/04, LEX 113005.
- (107) Wyrok TK z dnia 7 września 2004 roku, sygn. P 4/04, LEX 122364.
- (108) Wyrok TK z dnia 9 września 2004 roku, sygn. K 2/03, LEX 122368.
- (109) Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 roku, sygn. K 24/04, LEX 143518.
- (110) Wyrok TK z dnia 14 marca 2005 roku, sygn. K 35/04, LEX 149922.
- (111) Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. P 1/05, LEX 149970.
- (112) Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, LEX 155502.
- (113) Wyrok TK z dnia 31 maja 2005 roku, sygn. K 27/04, LEX 155512.
- (114) Wyrok TK z dnia 19 lipca 2005 roku, sygn. K 28/04, LEX 155568.
- (115) Wyrok TK z dnia 6 września 2005 roku, sygn. K 46/04, LEX 165320.
- (116) Wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 roku, sygn. P 20/04, LEX 174097.
- (117) Wyrok TK z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. Kp 2/05, LEX 174103.
- (118) Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 roku, sygn. P 16/04, LEX 174113.
- (119) Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 roku, sygn. SK 20/04, LEX 181613.
- (120) Wyrok TK z dnia 20 lutego 2006 roku, sygn. K 9/05, LEX 182468.
- (121) Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 roku, sygn. K 4/06, LEX 182500.
- (122) Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2006 roku, sygn. P 9/05, LEX 189584.
- (123) Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2006 roku, sygn. SK 54/04, LEX 197889.
- (124) Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. U 5/04, LEX 198671.
- (125) Wyrok TK z dnia 20 lipca 2006 roku, sygn. K 40/05, LEX 198677.
- (126) Wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 roku, sygn. P 33/05, LEX 198679.
- (127) Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 roku, sygn. K 30/04, LEX 198685.
- (128) Wyrok TK z dnia 20 września 2006 roku, sygn. SK 63/05, LEX 208373.
- (129) Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 roku, sygn. K 31/06, LEX 231197.
- (130) Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2006 roku, sygn. P 35/05, LEX 220733.
- (131) Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 roku, sygn. K 28/05, LEX 257749.



- (132) Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 roku, sygn. K 8/07, LEX 257767.
- (133) Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 roku, sygn. K 2/07, LEX 272765.
- (134) Wyrok TK z dnia 4 września 2007 roku, sygn. P 19/07, LEX 316025.
- (135) Wyrok TK z dnia 4 września 2007 roku, sygn. P 43/06, LEX 316027.
- (136) Wyrok TK z dnia 5 września 2007 roku, sygn. P 21/06, LEX 316045.
- (137) Wyrok TK z dnia 19 września 2007 roku, sygn. SK 4/06, LEX 316049.
- (138) Wyrok TK z dnia 23 października 2007 roku, sygn. P 10/07, LEX 322155.
- (139) Wyrok TK z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, LEX 322157.
- (140) Wyrok TK z dnia 7 listopada 2007 roku, sygn. K 18/06, LEX 310111.
- (141) Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 roku, sygn. K 39/07, LEX 319447.
- (142) Wyrok TK z dnia 5 grudnia 2007 roku, sygn. K 36/06, LEX 319453.
- (143) Wyrok TK z dnia 4 marca 2008 roku, sygn. SK 3/07, LEX 348165.
- (144) Wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 roku, sygn. P 26/06, LEX 364447.
- (145) Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2008 roku, sygn. K 40/07, LEX 367535.
- (146) Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 roku, sygn. SK 16/07, LEX 371847.
- (147) Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 roku, sygn. SK 57/06, LEX 380075.
- (148) Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 roku, sygn. SK 17/07, LEX 391385.
- (149) Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2008 roku, sygn. K 50/05, LEX 387889.
- (150) Wyrok TK z dnia 1 lipca 2008 roku, sygn. K 23/07, LEX 395087.
- (151) Wyrok TK z dnia 2 września 2008 roku, sygn. K 35/06, LEX 425886.
- (152) Wyrok TK z dnia 16 września 2008 roku, sygn. SK 76/06, LEX 435785.
- (153) Wyrok TK z dnia 19 września 2008 roku, sygn. K 5/07, LEX 439111.
- (154) Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 roku, sygn. P 54/07, LEX 465092.
- (155) Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 roku, sygn. K 37/07, LEX 465366.
- (156) Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. K 45/07, LEX 469915.
- (157) Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 roku, sygn. Kp 3/08, LEX 479671.
- (158) Wyrok TK z dnia 24 marca 2009 roku, sygn. K 53/07, LEX 485866.
- (159) Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 roku, sygn. SK 31/08, LEX 496875.
- (160) Wyrok TK z dnia 13 lipca 2009 roku, sygn. SK 46/08, LEX 505804.
- (161) Wyrok TK z dnia 16 lipca 2009 roku, sygn. Kp 4/08, LEX 506923.
- (162) Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. K 54/07, LEX 501345.
- (163) Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2009 roku, sygn. K 14/07, LEX 503099.
- (164) Wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 roku, sygn. Kp 1/08, LEX 528086.
- (165) Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 roku, sygn. Kp 8/09, LEX 530283.
- (166) Wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 roku, sygn. Kp 5/08, LEX 562826.
- (167) Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 roku, sygn. SK 2/09, LEX 3408264.
- (168) Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. K 6/09, LEX 560317.
- (169) Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 roku, sygn. P 28/09, LEX 602879.
- (170) Wyrok TK z dnia 5 października 2010 roku, sygn. SK 26/08, LEX 621602.
- (171) Wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 roku, sygn. K 19/06, LEX 611848.
- (172) Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, LEX 621758.
- (173) Wyrok TK z dnia 25 stycznia 2011 roku, sygn. P 8/08, LEX 785590.
- (174) Wyrok TK z dnia 11 maja 2011 roku, sygn. SK 11/09, LEX 824121.
- (175) Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 roku, sygn. P 38/08, LEX 794949.
- (176) Wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 roku, sygn. SK 10/10, LEX 963709.
- (177) Wyrok TK z dnia 15 listopada 2011 roku, sygn. P 29/10, LEX 1027530.
- (178) Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. SK 45/09, LEX 1027531.
- (179) Wyrok TK z dnia 8 maja 2012 roku, sygn. K 7/10, LEX 1162322.
- (180) Wyrok TK z dnia 5 czerwca 2012 roku, sygn. K 18/09, LEX 1164527.
- (181) Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 roku, sygn. K 9/10, LEX 1168109.
- (182) Wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 roku, sygn. SK 31/10, LEX 1170880.
- (183) Wyrok TK z dnia 27 września 2012 roku, sygn. SK 4/11, LEX 1217992.
- (184) Wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 20/11, LEX 1225415.
- (185) Wyrok TK z dnia 30 października 2012 roku, sygn. SK 8/12, LEX 1225127.
- (186) Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 roku, sygn. K 21/11, LEX 1227016.
- (187) Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2012 roku, sygn. U 3/11, LEX 1230135.
- (188) Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. K 1/12, LEX 1232077.
- (189) Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 roku, sygn. SK 28/11, LEX 1257924.
- (190) Wyrok TK z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. K 27/12, LEX 1294436.
- (191) Wyrok TK z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. SK 11/11, LEX 1313915.
- (192) Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 roku, sygn. P 35/12, LEX 1330551.
- (193) Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 roku, sygn. K 33/12, LEX 1335468.
- (194) Wyrok TK z dnia 8 października 2013 roku, sygn. K 30/11, LEX 1380782.

- (195) Wyrok TK z dnia 22 października 2013 roku, sygn. SK 14/11, LEX 1393839.
- (196) Wyrok TK z dnia 22 października 2013 roku, sygn. SK 14/13, LEX 1393840.
- (197) Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 roku, sygn. K 31/12, LEX 1393910.
- (198) Wyrok TK z dnia 8 maja 2014 roku, sygn. U 9/13, LEX 1460991.
- (199) Wyrok TK z dnia 7 października 2014 roku, sygn. K 9/13, LEX 1521161.
- (200) Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 roku, sygn. SK 34/12, LEX 1587239.
- (201) Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 roku, sygn. P 31/12, LEX 1662541.
- (202) Wyrok TK z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. SK 29/13, LEX 1747501.
- (203) Wyrok TK z dnia 22 października 2015 roku, sygn. SK 28/14, LEX 1821065.
- (204) Wyrok TK z dnia 14 października 2015 roku, sygn. Kp 1/15, LEX 1815041.
- (205) Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 roku, sygn. K 34/15, LEX 1937295.
- (206) Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 roku, sygn. K 35/15, LEX 1939545.
- (207) Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. K 47/15, LEX 2001897.
- (208) Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2016 roku, sygn. K 2/14, LEX 2022408.
- (209) Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 roku, sygn. Kp 5/15, LEX 2048478.
- (210) Wyrok TK z dnia 8 czerwca 2016 roku, sygn. P 62/14, LEX 2051566.
- (211) Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2016 roku, sygn. K 31/15, LEX 2071579.
- (212) Wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 roku, sygn. K 39/16, LEX 2086840.
- (213) Wyrok TK z dnia 7 listopada 2016 roku, sygn. K 44/16, LEX 2146792.
- (214) Wyrok TK z dnia 15 listopada 2016 roku, sygn. SK 46/15, LEX 2151877.
- (215) Wyrok TK z dnia 23 listopada 2016 roku, K 6/14, LEX 2172426.
- (216) Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 roku, sygn. K 13/16, LEX 2172429.
- (217) Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 roku, sygn. K 5/17, LEX 2306391.
- (218) Wyrok TK z dnia 24 października 2017 roku, sygn. K 3/17, LEX 2378283.
- (219) Wyrok TK z dnia 17 lipca 2018 roku, sygn. K 9/17, LEX 2518248.
- (220) Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. K 12/18, LEX 2635939.
- (221) Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2019 roku, sygn. P 20/17, LEX 2678604.
- (222) Wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 roku, sygn. SK 14/18, LEX 2688775.
- (223) Wyrok TK z dnia 4 marca 2020 roku, sygn. P 22/19, LEX 2793703.
- (224) Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 roku, sygn. U 2/20, LEX 2942998.
- (225) Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2020 roku, sygn. P 13/19, LEX 3008487.
- (226) Wyrok TK z dnia 15 grudnia 2020 roku, sygn. SK 12/20, LEX 3092832.
- (227) Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 roku, w sprawie o sygn. P 7/20, LEX 3228383.
- (228) Wyrok TK z dnia 7 października 2021 roku, sygn. K 3/21, LEX 3231776.
- (229) Wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 roku, sygn. K 6/21, LEX 3259464.
- (230) Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2022 roku, sygn. P 10/19, LEX 3318138.

#### **Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

- (1) Wyrok ETPC z dnia 12 października 1978 roku, skarga nr 7360/76, *Zand przeciwko Austrii*, HUDOC.
- (2) Wyrok ETPC z dnia 3 marca 2005 roku, skarga nr 54723/00, *Brudnicka i inni przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (3) wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2010 roku, skarga nr 23614/08, *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko w Polsce*, HUDOC.
- (4) Wyrok ETPC z dnia 25 października 2011 roku, skarga nr 54809/07, *Richert przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (5) Wyrok ETPC z dnia 10 stycznia 2012 roku, skarga nr 33530/06, *Pohoska przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (6) Wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 roku, skarga nr 21722/11, *Volkov przeciwko Ukrainie*, HUDOC.
- (7) Wyrok ETPC z dnia 12 kwietnia 2018 roku, skargi nr 36661/07 i 38433/07, *Chim i Przywieczerski przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (8) wyrok ETPC z dnia 25 września 2018 roku, skargi nr 76639/11, *Denisow przeciwko Ukrainie*, HUDOC.
- (9) Wyrok ETPC z dnia 15 października 2020 roku, skarga nr 965/12, *Guz przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (10) Wyrok ETPC z dnia 20 października 2020 roku, skarga nr 36889/18, *Camelia Bogdan przeciwko Rumunii*, HUDOC.
- (11) wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 roku, skarga nr 26374/18, *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, LEX 3087749.
- (12) Wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 roku, skargi nr 17362/07, *Bilgen przeciwko Turcji*, LEX 3144557.

- (13) Wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 roku, skarga nr 4907/18, *XERO FLOR przeciwko Polsce*, LEX 3170326.
- (14) Wyrok ETPC z dnia 31 maja 2021 roku, skarga nr 15227/19, *Xhoxhaj przeciwko Albanii*, HUDOC.
- (15) Wyrok ETPC z dnia 29 czerwca 2021 roku, skarga nr 26691/18, *Broda i Bojar przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (16) Wyrok ETPC z dnia z dnia 22 lipca 2021 roku, skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (17) Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 roku, skarga nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (18) Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 roku, skarga nr 1469/20, *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (19) Wyrok ETPC z dnia: 15 marca 2022 roku, skarga nr 43572/18, *Grzęda przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (20) Wyrok ETPC z dnia 6 października 2022 roku, skarga nr 35599/20, *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (21) Wyrok ETPC z dnia 6 lipca 2023 roku, skarga nr 21181/19 i 51751/20, *Tuleya przeciw Polsce*, HUDOC.
- (22) Wyrok ETPC z dnia 24 października 2023 roku, skarga nr 25226/18, *Pająk i inni przeciwko Polsce*, HUDOC.
- (23) Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 roku, skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, HUDOC.

### **Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

- (1) Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 23 stycznia 2018 roku, sygn. T-639/16 P, LEX 2449315.
- (2) Postanowienie Prezesa TSUE z dnia 1 października 2018 roku, sygn. C-558/18 i C-563/18, niepublikowane [cyt. za:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa TSUE 2018–2020*, J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), Warszawa 2021.
- (3) Postanowienie TSUE z dnia 12 lutego 2019 roku, sygn. C-8/19, LEX 2619753.
- (4) Postanowienie TSUE z dnia 14 lipca 2021 roku, sygn. C-204/21, LEX 3196955.
- (5) Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 roku, sygn. 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.
- (6) Wyrok TSUE z dnia 19 września 2006 roku, sygn. C-506/04, LEX 226929.
- (7) Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2008 roku, sygn. C-341/06 P i C-342/06, LEX 410025.
- (8) Wyrok TSUE z dnia 16 grudnia 2008 roku, sygn. C-210/06, LEX 467609.
- (9) wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 roku, sygn. C-188/10, C-189/10, LEX 1294547.
- (10) Wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 roku, sygn. C-173/09, LEX 621398.
- (11) Wyrok TSUE z dnia 9 listopada 2010 roku, sygn. C-137/08, LEX 612123.
- (12) Wyrok TSUE z dnia 16 listopada 2011 roku, sygn. C-748/19, LEX 3256709.
- (13) Wyrok TSUE z dnia 9 października 2014 roku, sygn. C-222/13, LEX 1511432.
- (14) Wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2016 roku, sygn. C-614/14, LEX 2071000.
- (15) Wyrok TSUE z dnia 29 czerwca 2017 roku, sygn. C-579/15, LEX 2310084.
- (16) Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 roku, sygn. C-64/16, LEX 2447252.
- (17) Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 roku, sygn. C-216/18, LEX 2533605.
- (18) Wyrok TSUE z dnia 24 października 2018 roku, sygn. C-234/17, LEX 2600241.
- (19) Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 roku, sygn. C-619/18, LEX 2683590.
- (20) Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 roku, sygn. C-192/18, LEX 2734462.
- (21) Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 roku, sygn. C-585/18, C-624/18, C-625/18, LEX 2741129.
- (22) Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku, sygn. C-542/18, C-543/18, LEX 2872424.
- (23) Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2020 roku, sygn. C-558/18 i C-563/18, LEX 2859536.
- (24) Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 roku, sygn. C-354/20 i C-412/20 L i P, LEX 3095389.
- (25) Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 roku, sygn. C-824/18, LEX 3125108.
- (26) Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 roku, sygn. C-896/19, LEX 3163088.
- (27) Wyrok TSUE z dnia 18 maja 2021 roku, sygn. C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, LEX 3182475.
- (28) Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 roku, sygn. C-791/19, LEX 3196950.
- (29) Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 roku, sygn. C-487/19, TSUE, LEX 3231110.
- (30) Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2021 roku, sygn. C-564/19, LEX 3258976.
- (31) Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 roku, sygn. C-357/19, C-379/19, C-547/19, LEX 3307378.
- (32) Wyrok TSUE z dnia 26 marca 2022 roku, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, LEX 2872424.
- (33) Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 roku, w sprawie C-718/21, LEX 3645799.
- (34) Wyrok TSUE z dnia 9 stycznia 2024 roku, sygn. C-181/21 i C-269/21, LEX 3650276.

## Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

- (1) Postanowienie NSA z dnia 8 marca 2017 roku, sygn. I OSK 2937/16, LEX 2251895.
- (2) Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2017 roku, sygn. I OSK 27/17, LEX 2255084.
- (3) Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. I OSK 857/17, LEX 2441401.
- (4) Postanowienie NSA z dnia 23 marca 2018 roku, sygn. I OSK 553/18, LEX 2464725.
- (5) Postanowienie NSA z dnia 25 września 2018 roku, sygn. II GW 22/18, LEX 2551490.
- (6) Postanowienie NSA z dnia 27 września 2018 roku, sygn. II GW 27/18, LEX 2565925.
- (7) Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2019 roku, sygn. I OSK 328/19, LEX 2771110.
- (8) Postanowienie NSA z dnia 15 października 2019 roku, sygn. II GSK 92/19, LEX 2748423.
- (9) Postanowienie NSA z dnia 27 stycznia 2020 roku, sygn. I OSK 1917/18, LEX 2774848.
- (10) Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2020 roku, sygn. I OSK 1394/18, LEX 2784907.
- (11) Postanowienie NSA z dnia 24 września 2021 roku, sygn. I OSK 282/21, LEX 3232859.
- (12) Postanowienie NSA z dnia 5 października 2021 roku, sygn. III OSK 6030/21, LEX 3267657.
- (13) Uchwała NSA (7) z dnia 12 października 1998 roku, sygn. OPS 5/98, LEX 34293.
- (14) Uchwała NSA (7) z dnia 12 czerwca 2000 roku, sygn. OPS 6/00, LEX 45484.
- (15) Uchwała NSA (7) z dnia 22 maja 2000 roku, sygn. OPS 3/00, LEX 43935.
- (16) Uchwała NSA (5) z dnia 18 grudnia 2000 roku, sygn. OPK 20/00, LEX 46830.
- (17) Uchwała NSA (7) z dnia 16 lutego 2016 roku, sygn. II OPS 4/15, LEX 1976419.
- (18) Wyrok NSA z dnia 7 października 1988 roku, sygn. IV SA 889/86, LEX 10046.
- (19) Wyrok NSA z dnia 9 października 1998 roku, sygn. II SA 1246/98, LEX 656462.
- (20) Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. V SA 611/00, LEX 51316.
- (21) Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 roku, sygn. V SA 613/00, LEX 46062.
- (22) Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 roku, sygn. V SA 615/00, LEX 268655.
- (23) Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2000 roku, sygn. II SA/Kr 609/98, LEX 895903.
- (24) Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2001 roku, sygn. III SA 1170/01, LEX 51467.
- (25) Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 roku, sygn. I GSK 9/05, LEX 849518.
- (26) Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2005 roku, sygn. II OSK 121/05, LEX 196756.
- (27) Wyrok NSA (7) z dnia 16 stycznia 2006 roku, sygn. I OPS 4/05, LEX 180233.
- (28) Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2006 roku, sygn. II OSK 1403/05, LEX 179819.
- (29) Wyrok NSA z dnia 12 września 2006 roku, sygn. I OSK 365/06, LEX 500757.
- (30) Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2007 roku, sygn. II FSK 851/06, LEX 291479.
- (31) Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2008 roku, sygn. II OSK 725/07, LEX 490772.
- (32) Wyrok NSA z dnia 18 września 2008 roku, sygn. II FSK 852/07, LEX 493215.
- (33) Wyrok NSA z dnia 10 marca 2010 roku, sygn. I OSK 727/09, LEX 595495.
- (34) Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 roku, sygn. I OSK 107/10, LEX 744924.
- (35) Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 roku, sygn. II OSK 1812/09, LEX 746811.
- (36) Wyrok NSA z dnia 27 października 2011 roku, sygn. I OSK 1880/10, LEX 1131492.
- (37) Wyrok NSA z dnia 11 października 2013 roku, sygn. I OSK 1577/13, LEX 1791069.
- (38) Wyrok NSA z dnia 17 października 2013 roku, sygn. II FSK 2426/11, LEX 1378193.
- (39) Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 roku, sygn. I OSK 320/13, LEX 1391544.
- (40) Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 roku, sygn. I FSK 13/13, LEX 1528622.
- (41) Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 roku, sygn. I FSK 36/13, LEX 1528716.
- (42) Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 roku, sygn. I GSK 37/13, LEX 1517905.
- (43) Wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 roku, sygn. II OSK 2433/15, LEX 2334158.
- (44) Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 roku, sygn. II FSK 3741/18, LEX 2657637.
- (45) Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 roku, sygn. II OSK 3837/19, LEX 3027013.
- (46) Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 roku, sygn. I OSK 1107/19, LEX 3367504.
- (47) Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2020 roku, sygn. I OSK 3084/19, LEX 3040676.
- (48) Wyrok NSA z dnia 13 października 2020 roku, sygn. I OSK 2932/18, LEX 3090472.
- (49) Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 roku, sygn. I OSK 2876/19, LEX 3082779.
- (50) Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2021 roku, sygn. III OSK 2843/21, LEX 3126541.
- (51) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 2/18, LEX 3169817.
- (52) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 3/18, LEX 3170844.
- (53) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 5/18, LEX 3170875.
- (54) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 6/18, LEX 3170860.
- (55) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2021 roku, sygn. II GOK 7/18, LEX 3170800.
- (56) Wyrok NSA z dnia 13 maja 2021 roku, sygn. II GOK 4/18, LEX 3190013.
- (57) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 10/18, LEX 3241781.
- (58) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 10/18, LEX 3241781.
- (59) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 11/18, LEX 3258218.
- (60) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 12/18, LEX 3258024.
- (61) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 13/18, LEX 3258253.

- (62) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 14/18, LEX 3258178.
- (63) Wyrok NSA z dnia 21 września 2021 roku, sygn. II GOK 8/18, LEX 3241714.
- (64) Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 15/18, LEX 3266778.
- (65) Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 20/18, LEX 3267075.
- (66) Wyrok NSA z dnia 11 października 2021 roku, sygn. II GOK 9/18, LEX 3267103.
- (67) Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2021 roku, sygn. III FSK 3626/21, LEX 3254005.
- (68) Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 roku, sygn. III OSK 4374/21, LEX 3334371.
- (69) Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2022 roku, sygn. I OSK 2034/20, LEX 3397471.

#### **Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych**

- (1) Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 27 września 2018 roku, sygn. IV SA/Gl 788/18, LEX 2551357.
- (2) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 221/19, LEX 3032090.
- (3) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 222/19, LEX 2731725.
- (4) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2019 roku, sygn. IV SA/Wa 748/19, LEX 2944654.
- (5) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 roku, sygn. No 11/18, LEX 2714762.
- (6) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2020 roku, sygn. VI SA/Wa 456/20, LEX 2956966.
- (7) Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2023 roku, sygn. VI SA/Wa 8158/22, LEX 3520117.
- (8) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2005 roku, sygn. III SA/Wa 2426/05, LEX 198985.
- (9) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2005 roku, sygn. III SA/Wa 3017/05, LEX 188452.
- (10) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2006 roku, sygn. I SA/Po 2626/03, LEX 713303.
- (11) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Po 826/04, LEX 805588.
- (12) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 lutego 2006 roku, sygn. I SA/Po 828/04, LEX 805590.
- (13) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2006 roku, sygn. III SA/Wa 256/06, LEX 256457.
- (14) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia: 19 grudnia 2006 roku, sygn. I SA/Po 196/06, LEX 946438.
- (15) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 roku, sygn. II SA/Lu 241/07, LEX 957687.
- (16) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 września 2007 roku, sygn. II SA/Lu 544/07, LEX 957911.
- (17) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2010 roku, sygn. I SA/Wa 601/10, LEX 750867.
- (18) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2011 roku, sygn. I SA/Wa 997/11, LEX 1150915.
- (19) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 maja 2012 roku, sygn. I SA/Rz 294/12, LEX 1295944.
- (20) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2012 roku, sygn. I SA/Wa 243/12, LEX 1354813.
- (21) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2012 roku, sygn. II SA/Bk 827/12, LEX 1404748.
- (22) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 kwietnia 2015 roku, sygn. IV SAB/Wr 9/15, LEX 2038688.
- (23) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2016 roku, sygn. I SA/Wa 1074/16, LEX 2292361.
- (24) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 roku, sygn. VII SA/Wa 529/16, LEX 2276101.
- (25) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2018 roku, sygn. I SA/Po 1003/17, LEX 2448945.
- (26) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020 roku, sygn. VI SA/Wa 2554/19, LEX 3009405.
- (27) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2021 roku, sygn. VII SA/Wa 1847/20, LEX 3156515.
- (28) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 września 2022 roku, sygn. III SA/Łd 385/22, LEX 3405465.
- (29) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 czerwca 2023 roku, sygn. II SAB/Łd 33/23, LEX 3573750.

#### **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

- (1) Orzeczenie SN z dnia 27 czerwca 1957 roku, sygn. III CR 702/56, LEX 119125.
- (2) Postanowienie SN z dnia 3 lutego 2000 roku, sygn. III RN 195/99, LEX 44335.
- (3) Postanowienie SN z dnia 3 listopada 2000 roku, sygn. IV CKN 169/00, LEX 52476.
- (4) Postanowienie SN z dnia 7 grudnia 2000 roku, sygn. III ZP 27/00, LEX 46059.
- (5) Postanowienie SN z dnia 14 marca 2002 roku, sygn. SNO 2/02, LEX 568900.
- (6) Postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 roku, sygn. III CK 53/02, LEX 55849.
- (7) Postanowienie SN z dnia 18 września 2002 roku, sygn. III CKN 326/01, LEX 56898.
- (8) Postanowienie SN z dnia 18 września 2002 roku, sygn. SNO 25/02, LEX 471865.
- (9) Postanowienie SN z dnia: 21 października 2003 roku, sygn. SNO 59/03, LEX 470255.
- (10) Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 roku, sygn. III CK 319/03, LEX 106639.
- (11) Postanowienie SN z dnia 14 września 2004 roku, sygn. III CK 566/03, LEX 176104.
- (12) Postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2005 roku, sygn. IV CZ 24/05, LEX 1511064.

- (13) Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2005 roku, sygn. SNO 18/05, LEX 472147.
- (14) Postanowienie SN z dnia 21 września 2005 roku, sygn. I KZP 16/05, LEX 200323.
- (15) Postanowienie SN z dnia 11 października 2007 roku, sygn. III UK 70/07, LEX 467439.
- (16) Postanowienie SN z dnia 13 maja 2008 roku, sygn. III KRS 2/08, LEX 491439.
- (17) Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2009 roku, sygn. I KZP 27/09, LEX 531128.
- (18) Postanowienie SN z dnia 26 listopada 2012 roku, sygn. III PZ 13/12, LEX 1388713.
- (19) Postanowienie SN z dnia 7 sierpnia 2013 roku, sygn. SNO 15/13, LEX 1350333.
- (20) Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2014 roku, sygn. SNO 38/13, LEX 1413603.
- (21) Postanowienie SN z dnia 20 listopada 2015 roku, sygn. SNO 71/15, LEX 1918837.
- (22) Postanowienie SN z dnia 18 marca 2016 roku, sygn. III KRS 231/13, LEX 2288947.
- (23) Postanowienie SN z dnia 28 listopada 2017 roku, sygn. II PK 352/16, LEX 3547941.
- (24) Postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2018 roku, sygn. III PO 7/18, LEX 2542293.
- (25) Postanowienie SN z dnia 19 września 2018 roku, sygn. III PO 8/18, LEX 2549397.
- (26) Postanowienie SN z dnia 19 września 2018 roku, sygn. III PO 9/18, LEX 2615150.
- (27) Postanowienie SN z dnia 12 grudnia 2018 roku, sygn. III PO 10/18, LEX 2609473.
- (28) Postanowienie SN z dnia 27 lutego 2019 roku, sygn. I NO 18/18, LEX 2626315.
- (29) Postanowienie SN z dnia 20 marca 2019 roku, sygn. III CO 121/18, LEX 2644575.
- (30) Postanowienie SN z dnia 25 marca 2019 roku, sygn. I CSK 183/18, LEX 2638603.
- (31) Postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. III UK 239/18, LEX 2640572.
- (32) Postanowienie SN z dnia 28 marca 2019 roku, sygn. III KO 154/18, LEX 2643256.
- (33) Postanowienie SN z dnia 12 czerwca 2019 roku, sygn. II PO 3/19, LEX 2684153.
- (34) Postanowienie SN z dnia 17 maja 2019 roku, sygn. I NO 55/18, LEX 2677511.
- (35) Postanowienie SN z dnia 21 maja 2019 roku, sygn. III CZP 25/19, LEX 2677499.
- (36) Postanowienie SN z dnia 22 maja 2019 roku, sygn. II UK 158/18, LEX 2671074.
- (37) Postanowienie SN z dnia 24 września 2019 roku, sygn. I NO 58/19, LEX 2727424.
- (38) Postanowienie SN z dnia 25 września 2019 roku, sygn. I NO 42/19, LEX 2783289.
- (39) Postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2020 roku, sygn. I NO 181/19, LEX 2783282.
- (40) Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. I NO 174/19, LEX 2772811.
- (41) Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. III PO 8/18, LEX 2765599.
- (42) Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 roku, sygn. III PO 9/18, LEX 2765601.
- (43) Postanowienie SN z dnia 21 stycznia 2020 roku, sygn. II DSI 75/19, LEX 2766611.
- (44) Postanowienie SN z dnia 8 maja 2020 roku, sygn. I NWW 7/20, LEX 2978450.
- (45) Postanowienie SN z dnia 27 maja 2020 roku, sygn. I NO 186/19, LEX 3008273.
- (46) Postanowienie SN z dnia 15 lipca 2020 roku, sygn. II PO 3/19, LEX 3031436.
- (47) Postanowienie SN z dnia 28 lipca 2020 roku, sygn. IV CO 55/20, LEX 3113988.
- (48) Postanowienie SN z dnia 3 sierpnia 2020 roku, sygn. I NO 80/20, LEX 3119831.
- (49) Postanowienie SN z dnia 27 sierpnia 2020 roku, sygn. II DSI 37/18, LEX 3046000.
- (50) Postanowienie SN z dnia 26 listopada 2020 roku, sygn. III KO 74/20, LEX 3126227.
- (51) Postanowienie SN z dnia 8 grudnia 2020 roku, sygn. I NO 76/20, LEX 3092594.
- (52) Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 2021 roku, sygn. IV CZ 5/21, LEX 3269908.
- (53) Postanowienie SN z dnia 3 sierpnia 2021 roku, sygn. I DO 8/21, LEX 3207624.
- (54) Postanowienie SN z dnia 16 września 2021 roku, sygn. I KZ 29/21, LEX 3223819.
- (55) Postanowienie SN z dnia 29 września 2021 roku, sygn. V KZ 47/21, LEX 3230203.
- (56) Postanowienie SN z dnia 25 listopada 2021 roku, sygn. I CSKP 524/21, LEX 3262183.
- (57) Postanowienie SN z dnia: 12 stycznia 2022 roku, sygn. I NSNc 52/21, LEX 3304475.
- (58) Postanowienie SN z dnia 24 lutego 2022 roku, sygn. II DO 56/21, LEX 3314967.
- (59) Postanowienie SN z dnia 14 września 2022 roku, sygn. I ZZ 6/22, LEX 3409505.
- (60) Postanowienie SN z dnia 10 maja 2023 roku, sygn. II CSKP 1315/22, LEX 3571748.
- (61) Uchwała SN z dnia 12 lutego 1955 roku, sygn. I CO 4/55, LEX 117993.
- (62) Uchwała SN (7) z dnia 12 czerwca 1972 roku, sygn. III CZP 47/70, LEX 1442.
- (63) Uchwała SN (7) z dnia 9 lutego 1974 roku, sygn. III CZP 64/73, LEX 1681.
- (64) Uchwała SN z dnia 10 października 1979 roku, sygn. III CZP 65/79, LEX 2424.
- (65) Uchwała SN (7) z dnia 22 grudnia 1980 roku, sygn. III CZP 39/80, LEX 2606.
- (66) Uchwała SN z dnia 23 lipca 1993 roku, sygn. I PZP 30/93, LEX 13327.
- (67) Uchwała SN z dnia 11 października 1996 roku, sygn. III CZP 76/97, OSNC 1997, nr 2, poz. 16.
- (68) Uchwała SN (7) z dnia 18 stycznia 2001 roku, sygn. III ZP 28/00, LEX 44991.
- (69) Uchwała SN (7) z dnia 23 maja 2001 roku, sygn. III ZP 17/00, LEX 47021.
- (70) Uchwała SN z dnia 4 lipca 2001 roku, sygn. III ZP 12/01, LEX 48088.
- (71) Uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 roku, sygn. I KZP 28/01, LEX 49485.
- (72) Uchwała SN z dnia 27 listopada 2001 roku, sygn. III CZP 61/01, LEX 49472.
- (73) Uchwała SN z dnia 7 lutego 2002 roku, sygn. SNO 1/01, LEX 470187.
- (74) Uchwała SN z dnia 8 maja 2002 roku, sygn. SNO 10/02, LEX 470188.
- (75) Uchwała SN z dnia 23 września 2002 roku, sygn. SNO 32/02, LEX 568768.

- (76) Uchwała SN z dnia 26 września 2002 roku, sygn. I KZP 28/02, LEX 54951.
- (77) Uchwała SN z dnia 11 października 2002 roku, sygn. SNO 29/02, LEX 472133.
- (78) Uchwała SN (7) z dnia 12 marca 2003 roku, sygn. III CZP 85/02, LEX 76145.
- (79) Uchwała SN z dnia 16 września 2004 roku, sygn. SNO 30/04, LEX 471900.
- (80) Uchwała SN (7) z dnia 16 listopada 2004 roku, sygn. III SPP 42/04, LEX 125497.
- (81) Uchwała SN z dnia 17 maja 2005 roku, sygn. SNO 21/05, LEX 568907.
- (82) Uchwała SN z dnia 30 czerwca 2005 roku, sygn. SNO 35/05, LEX 471924.
- (83) Uchwała SN z dnia 12 stycznia 2006 roku, sygn. SNO 61/05, LEX 569039.
- (84) Uchwała SN z dnia 27 lipca 2006 roku, sygn. SNO 33/06, LEX 471764.
- (85) Uchwała SN z dnia 11 stycznia 2007 roku, sygn. SNO 72/06, LEX 569066.
- (86) Uchwała SN z dnia 11 stycznia 2007 roku, sygn. SNO 76/06, LEX 569075.
- (87) Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2007 roku, sygn. I PZP 3/07, LEX 236117.
- (88) Uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 roku, sygn. III CZP 81/07, LEX 276905.
- (89) Uchwała SN z dnia 11 października 2007 roku, sygn. SNO 67/07, LEX 471802.
- (90) Uchwała SN z dnia 18 października 2007 roku, sygn. III CZP 85/07, LEX 309563.
- (91) Uchwała SN (pełnego składu) z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. BSA I-4110-5/07, LEX 356265.
- (92) Uchwała SN z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. SNO 26/08, LEX 1288834.
- (93) Uchwała SN z dnia 20 marca 2008 roku, sygn. SNO 21/08, LEX 1288815.
- (94) Uchwała SN z dnia 9 kwietnia 2008 roku, sygn. SNO 17/08, LEX 418609.
- (95) Uchwała SN z dnia 9 kwietnia 2008 roku, sygn. SNO 31/08, LEX 1288856.
- (96) Uchwała SN z dnia 19 grudnia 2008 roku, sygn. III CZP 122/08, LEX 469163.
- (97) Uchwała SN z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. II PZP 5/10, LEX 577806.
- (98) Uchwała SN z dnia 17 lipca 2012 roku, sygn. I KZP 13/12, LEX 1211996.
- (99) Uchwała SN z dnia 28 listopada 2012 roku, sygn. III CZP 75/12, LEX 1230052.
- (100) Uchwała SN (pełnego składu) z dnia 28 stycznia 2014 roku, sygn. BSA I-4110-4/13, LEX 1430466.
- (101) Uchwała SN z dnia 26 czerwca 2014 roku, sygn. III CZP 30/14, LEX 1545082.
- (102) Uchwała SN z dnia 28 września 2016 roku, sygn. III CZP 43/16, LEX 2113363.
- (103) Uchwała SN (7) z dnia 31 maja 2017 roku, sygn. I KZP 4/17, LEX 2294441.
- (104) Uchwała SN z dnia 17 lipca 2017 roku, sygn. III CZP 81/07, LEX 276905.
- (105) Uchwała SN z dnia 6 lutego 2018 roku, sygn. III PZP 4/17, LEX 2437579.
- (106) Uchwała SN z dnia 10 kwietnia 2019 roku, sygn. II DSI 54/18, LEX 2671023.
- (107) Uchwała SN z dnia 8 maja 2019 roku, sygn. I DO 21/18, LEX 2657406.
- (108) Uchwała SN z dnia 9 lipca 2019 roku, sygn. I NSZP 1/19, LEX 2692744.
- (109) Uchwała SN (7) z dnia 8 stycznia 2020 roku, I NOZP 3/19, LEX 2760443.
- (110) Uchwała SN z dnia 4 lutego 2020 roku, sygn. II DO 1/20, LEX 2788504.
- (111) Uchwała połączonych Izb SN: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. BSA I-4110-1/20, LEX 2784794.
- (112) Uchwała SN z dnia 14 października 2021 roku, sygn. II DO 22/21, LEX 3359070.
- (113) Uchwała SN z dnia 16 listopada 2021 roku, sygn. I DO 13/21, LEX 3259129.
- (114) Uchwała SN z dnia 24 listopada 2021 roku, sygn. I DO 14/21, LEX 3259130.
- (115) Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2022 roku, sygn. III PZP 1/22, LEX 3329817.
- (116) Uchwała SN (7) z dnia 2 czerwca 2022 roku, sygn. I KZP 2/22, LEX 3348360.
- (117) Wyrok SN z dnia 16 lutego 1924 roku, sygn. Z.S. 69/23, LEX 1669682.
- (118) Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1967 roku, sygn. I PR 152/67, LEX 12141.
- (119) wyrok SN z dnia 19 marca 1982 roku, sygn. III CRN 35/82, LEX 8405.
- (120) Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 roku, sygn. III ARN 28/90, LEX 10780.
- (121) Wyrok SN z dnia 25 sierpnia 1994 roku, sygn. I PRN 53/94, LEX 9393.
- (122) Wyrok SN z dnia 3 lutego 1995 roku, sygn. I PRN 87/94, LEX 9429.
- (123) Wyrok SN z dnia 19 września 1996 roku, sygn. I PRN 101/95, LEX 27466.
- (124) Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 roku, sygn. I CKN 370/97, LEX 33125.
- (125) Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. I PKN 90/98, LEX 38576.
- (126) Wyrok SN z dnia 7 września 1999 roku, sygn. I PKN 277/99, LEX 44853.
- (127) Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1999 roku, sygn. II UKN 270/99, LEX 1638402.
- (128) Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. IV CKN 77/00, LEX 533847.
- (129) Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2001 roku, sygn. II CKN 28/01, LEX 483289.
- (130) Wyrok SN z dnia 29 sierpnia 2001 roku, sygn. III RN 189/00, LEX 51114.
- (131) Wyrok SN z dnia 5 września 2001 roku, sygn. II UKN 542/00, LEX 50412.
- (132) Wyrok SN z dnia 24 października 2001 roku, sygn. III CKN 268/99, LEX 551115.
- (133) Wyrok SN z dnia 7 lutego 2002 roku, sygn. SNO 1/01, LEX 470187.
- (134) Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2002 roku, sygn. SNO 18/02, LEX 470242.
- (135) Wyrok SN z dnia 27 września 2002 roku, sygn. II UKN 581/01, LEX 56408.

- (136) Wyrok SN z dnia 30 października 2002 roku, sygn. V CKN 1456/00, LEX 57237.
- (137) Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2003 roku, sygn. SNO 52/02, LEX 472163.
- (138) Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2003 roku, sygn. I CK 10/03, LEX 599505.
- (139) Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2009 roku, sygn. II PK 131/08, LEX 593418.
- (140) Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2010 roku, sygn. II UK 168/09, LEX 583810.
- (141) Wyrok SN z dnia 9 maja 2003 roku, sygn. V CK 344/02, LEX 81632.
- (142) Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 roku, sygn. V CK 47/02, LEX 157312.
- (143) Wyrok SN z dnia 29 października 2003 roku, sygn. SNO 48/03, LEX 471879.
- (144) Wyrok SN z dnia 12 listopada 2003 roku, sygn. SNO 71/03, LEX 470253.
- (145) Wyrok SN z dnia 19 maja 2004 roku, sygn. SNO 19/04, LEX 568897.
- (146) Wyrok SN z dnia 7 lipca 2004 roku, sygn. SNO 26/04, LEX 472139.
- (147) Wyrok SN z dnia 18 lipca 2014 roku, sygn. SNO 34/14, LEX 1490294.
- (148) Wyrok SN z dnia 24 listopada 2004 roku, sygn. I UK 3/04, LEX 146568.
- (149) Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2005 roku, sygn. I PK 195/04, LEX 166422.
- (150) Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2006 roku, sygn. I PK 116/05, LEX 214272.
- (151) Wyrok SN z dnia 7 marca 2006 roku, sygn. I PK 146/05, LEX 234370.
- (152) Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2007 roku, sygn. III PK 96/06, LEX 360043.
- (153) Wyrok SN z dnia 17 maja 2007 roku, sygn. SNO 28/07, LEX 471856.
- (154) Wyrok SN z dnia 5 czerwca 2007 roku, sygn. I PK 6/07, LEX 422669.
- (155) Wyrok SN z dnia 26 września 2007 roku, sygn. III KK 206/07, LEX 307755.
- (156) Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2008 roku, sygn. SNO 89/07, LEX 369725.
- (157) Wyrok SN z dnia 12 lutego 2008 roku, sygn. III KK 386/07, LEX 370243.
- (158) Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2008 roku, sygn. III KK 475/07, LEX 388535.
- (159) Wyrok SN z dnia 7 maja 2008 roku, sygn. SNO 45/08, LEX 470972.
- (160) Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2008 roku, sygn. SNO 48/08, LEX 1288916.
- (161) Wyrok SN z dnia 23 lipca 2008 roku, sygn. SNO 57/08, LEX 1288946.
- (162) Wyrok SN z dnia 8 października 2008 roku, sygn. SNO 75/08, LEX 1288987.
- (163) Wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 roku, sygn. I CSK 482/08, LEX 491552.
- (164) Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. III KK 419/09, LEX 843415.
- (165) Wyrok SN z dnia 7 września 2010 roku, sygn. SNO 35/10, LEX 1288873.
- (166) Wyrok SN z dnia 24 maja 2011 roku, sygn. SNO 19/11, LEX 1288809.
- (167) Wyrok SN z dnia 25 maja 2011 roku, sygn. II CSK 570/10, LEX 847123.
- (168) Wyrok SN z dnia 20 lipca 2011 roku, sygn. SNO 31/11, LEX 1288859.
- (169) Wyrok SN z dnia 13 września 2011 roku, sygn. SNO 34/11, LEX 1027198.
- (170) Wyrok SN z dnia 28 października 2011 roku, sygn. SNO 42/11, LEX 1288899.
- (171) Wyrok SN z dnia 15 listopada 2012 roku, sygn. SNO 46/12, LEX 1250191.
- (172) Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2013 roku, sygn. SNO 53/12, LEX 1412626.
- (173) Wyrok SN z dnia 4 września 2013 roku, sygn. III KO 58/13, LEX 1362621.
- (174) Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2014 roku, sygn. SNO 40/13, LEX 1430401.
- (175) Wyrok SN z dnia 18 lipca 2014 roku, sygn. SNO 29/14, LEX 1491139.
- (176) Wyrok SN z dnia 27 sierpnia 2014 roku, sygn. III KRS 35/14, LEX 1530787.
- (177) Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2014 roku, sygn. SNO 61/14, LEX 1583237.
- (178) Wyrok SN z dnia 4 lutego 2015 roku, sygn. SNO 70/14, LEX 1666034.
- (179) Wyrok SN z dnia 26 lutego 2015 roku, sygn. SNO 3/15, LEX 1656523.
- (180) Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2015 roku, sygn. SNO 34/15, LEX 1747852.
- (181) Wyrok SN z dnia 26 października 2015 roku, sygn. SNO 64/15, LEX 1866893.
- (182) Wyrok SN z dnia 24 listopada 2015 roku, sygn. II CSK 517/14, LEX 1940564.
- (183) Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2016 roku, sygn. III KRS 45/12, LEX 2288955.
- (184) Wyrok SN z dnia 16 czerwca 2016 roku, sygn. SNO 21/16, LEX 2064239.
- (185) Wyrok SN z dnia 7 listopada 2016 roku, sygn. III KRS 26/16, LEX 2163301.
- (186) Wyrok SN z dnia 25 listopada 2016 roku, sygn. SNO 48/16, LEX 2165598.
- (187) Wyrok SN z dnia 31 stycznia 2017 roku, sygn. II UK 651/15, LEX 2238706.
- (188) Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2017 roku, sygn. SNO 22/17, LEX 2306386.
- (189) Wyrok SN z dnia 23 listopada 2017 roku, sygn. SNO 48/17, LEX 2434714.
- (190) Wyrok SN z dnia 23 lutego 2018 roku, sygn. SNO 61/17, LEX 2511524.
- (191) Wyrok SN z dnia 16 marca 2018 roku, sygn. SNO 9/18, LEX 2469504.
- (192) Wyrok SN z dnia 26 marca 2019 roku, sygn. I NO 7/19, LEX 2652295.
- (193) Wyrok SN z dnia 30 lipca 2019 roku, sygn. I NO 20/19, LEX 2727416.
- (194) Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 roku, sygn. III PO 7/18, LEX 2746893.
- (195) Wyrok SN z dnia 10 października 2019 roku, sygn. I PK 172/18, LEX 2763812.
- (196) Wyrok SN z dnia 13 lutego 2020 roku, sygn. II DSS 18/19, LEX 3260317.
- (197) Wyrok SN z dnia 13 maja 2020 roku, sygn. I NO 75/19, LEX 3275569.
- (198) Wyrok SN z dnia 27 maja 2020 roku, sygn. I NO 96/19, LEX 3007583.



- (199) Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2020 roku, sygn. I NO 188/19, LEX 3017813.
- (200) Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2020 roku, sygn. I NO 37/20, LEX 3071518.
- (201) Wyrok SN z dnia 15 kwietnia 2021 roku, sygn. III PSKP 13/21, LEX 3181939.
- (202) Wyrok SN z dnia 12 marca 2022 roku, sygn. II DSS 10/19, LEX 3260364.
- (203) Wyrok SN z dnia 5 maja 2022 roku, sygn. III KK 59/22, LEX 3409758.
- (204) Zarządzenie SN z dnia 16 sierpnia 2022 roku, sygn. II KB 2/22, LEX 3391970.
- (205) Zarządzenie SN z dnia 16 sierpnia 2022 roku, sygn. V KB 1/22, LEX 3410328.
- (206) Zarządzenie SN z dnia 22 sierpnia 2022 roku, sygn. II KB 3/22, LEX 3411331.

### **Orzecznictwo sądów powszechnych**

- (1) Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2019 roku, sygn. III AUz 134/19, LEX 2773681.
- (2) Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 14 października 2021 roku, sygn. II AKa 154/21, LEX 3251903.
- (3) Uchwała SA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2004 roku, sygn. ASDo 3/04, LEX 1681043.
- (4) Wyrok SA w Krakowie z dnia 5 listopada 2004 roku, sygn. ASD 13/04, LEX 1681042.
- (5) Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 września 2006 roku, sygn. III APa 126/06, LEX 1645628.
- (6) Wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 roku, sygn. VI ACa 1362/12, LEX 1372488.
- (7) Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 czerwca 2015 roku, sygn. I ACa 708/13, LEX 1793829.
- (8) Wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 lutego 2022 roku, sygn. III AUa 1032/21, LEX 3324761.
- (9) Postanowienie SO w Krakowie z dnia 8 lipca 2005 roku, sygn. ASDo 10/05, LEX 1714158.

### **Źródła internetowe**

- (1) M. Szeroczyńska, *O bezpośrednim stosowaniu Konstytucji z punktu widzenia behawiorysty*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/7123>.
- (2) T. T. Koncewicz, *Emergency Constitutional Review: thinking the unthinkable? A Letter from America*, VerfBlog, 2016/3/29, <http://verfassungsblog.de/emergency-constitutional-review-thinking-the-unthinkable-a-letter-from-america/>.
- (3) K. Sobczak, *Minister Ziobro nie chce przeprosić Beaty Morawiec i kieruje kasacją do SN*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ziobro-ma-przeprosic-sedzie-beate-morawiec-kasacja-od-wyroku-sa,505924.html>.
- (4) Stanowisko Dziekanów Wydziałów Prawa dotyczące poselskiego projektu ustawy z dnia 12 grudnia 2019 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 69/IX kadencja Sejmu), tj. [https://www.uj.edu.pl/wiadomosci/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_d82IKZvhit4m/10172/144157398](https://www.uj.edu.pl/wiadomosci/-/journal_content/56_INSTANCE_d82IKZvhit4m/10172/144157398).
- (5) Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw w wersji z dnia 12 grudnia 2019 roku (druk sejmowy nr 69), sporządzonej dnia 16 grudnia 2019 roku, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/2019.12.16%20-%20Opinia%20SN%20-%20druk%20sejmowy%20nr%2069.pdf>.
- (6) Opinia Biura Analiz Sejmowych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=69>.
- (7) Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, sporządzonej dnia 18 grudnia 2019 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rzecznik\\_Praw\\_Obywatelskich\\_Adam\\_Bodnar%20opinia%2018.12.2019%20godz.%2013.30%20z%20dat%C4%85%20i%20nazwiskiem.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Rzecznik_Praw_Obywatelskich_Adam_Bodnar%20opinia%2018.12.2019%20godz.%2013.30%20z%20dat%C4%85%20i%20nazwiskiem.pdf).
- (8) Opinia Iustitii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1491), <https://kirp.pl/opinia-iustitii-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-prawo-o-ustroju-sadow-powszechnych-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-sejmowy-nr-1491/>.
- (9) Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości, znak: VII.510.92.2021.MW/PKR, datowane na 3 października 2021 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do\\_MS\\_sedia\\_Synakiewicz\\_Pilsnik\\_3.10.2021.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_MS_sedia_Synakiewicz_Pilsnik_3.10.2021.pdf).
- (10) M. Małecki, *Przesłanki zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego (art. 130 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych)*, *Ekspertyza*, <https://kipk.pl/wp-content/uploads/2021/11/ekspertyza130usp.pdf>.
- (11) Publikacja HFPC „Pięć nowych skarg polskich sędziów w Strasburgu”, <https://www.hfhr.pl/piec-nowych-skarg-polskich-sedziow-w-strasburgu/>.
- (12) Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 października 2010 roku, znak: CM/Rec (2010)12, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>.

- (13) Opinia Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich z dnia 19 listopada 2002 roku, nr 3 (2002), <https://rm.coe.int/168070098d>.
- (14) Stanowisko Komitetu Obrony Sprawiedliwości KOS w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2870), datowane na 12 stycznia 2023 roku, [https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2023/01/2023-01-12-stanowisko-KOS\\_ustawa-SN-PL-final.pdf](https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2023/01/2023-01-12-stanowisko-KOS_ustawa-SN-PL-final.pdf).
- (15) Opinia Stowarzyszenia Prokuratorów Lex Super Omnia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 902), datowana na 21 stycznia 2023 roku, <https://lexso.org.pl/2023/01/opinia-stowarzyszenia-prokuratorow-lex-super-omnia-w-sprawie-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-nr-902/>.
- (16) Wykonanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Grupa Reczkowicz (skarga nr 43447/19) oraz Broda i Bojara (skarga nr 26691/18) przeciwko Polsce, rezolucja tymczasowa Komitetu Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 roku, znak: CM/ResDH(2023)487, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ad99bf](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ad99bf).
- (17) E. Łętowska, M. Krzemiński, *Skutki uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. w procedurze cywilnej*, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/7dbbe510-0f2c-4a34-aa2d-2d77e1d95d9d/content>.
- (18) Wystąpienie Prezesa NSA na posiedzeniu plenarnym Senatu RP dnia 31 stycznia 2023 roku, <https://www.nsa.gov.pl/wydarzenia-wizyty-konferencje/wystapienie-prezesa-%20nsa-na-posiedzeniu-plenarnym-senatu-rp-31-stycznia-2023-r,news,24,932.php>.
- (19) Uchwała nr 285/2023 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 stycznia 2023 roku przedstawiająca opinię do uchwalonej przez Sejm RP na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2023 roku ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023nsenat-36341.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023nsenat-36341.pdf).
- (20) Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat rozpatrywanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 12 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do\\_Senatu\\_opinia\\_SN\\_ustawa\\_nowelizacja\\_23.01.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf).
- (21) M. Jałoszewski, *Dyscyplinarka dla sędzi za koszulkę z napisem „Konstytucja”*, <https://oko.press/dyscyplinarka-dla-sedzi-za-koszulke-z-napisem-konstytucja>.
- (22) M. Jałoszewski, *Ścigają Żurka i dwóch sędziów z Krakowa. Za prawo UE i rozmowy o Konstytucji*, <https://oko.press/chca-scigac-zurka-jeszcze-dwoje-sedziow-z-krakowa/>
- (23) M. Jałoszewski, *Sędzia Krupa ścigany, bo wystąpił w todzie przed młodzieżą na festiwalu Owsiaka*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art1609781-rzecznik-dyscyplinarny-o-postepowaniach-ws-sedziow-nie-chodzi-o-symulacje-rozpraw>.
- (24) K. Żączkiewicz-Zborska, *Czy podpisanie listy do OBWE jest naruszeniem zasad etyki sędziowskiej?* <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/podpisanie-listu-do-obwe-przez-sedziego,522472.html>.
- (25) K. Wąsowska, *System dyscyplinarny sędziów pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości, Analiza FOR*, [https://for.org.pl/pliki/artykuly/7731\\_analiza-42019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci.pdf](https://for.org.pl/pliki/artykuly/7731_analiza-42019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci.pdf).
- (26) J. Kościerzyński, *Sędziowie pod presją – raport o metodach szykanowania przez władzę niezależnych sędziów*, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport\\_Sedziowie\\_pod\\_presja\\_2019.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport_Sedziowie_pod_presja_2019.pdf).
- (27) M. Szuleka, M. Kalisz, *Raport „Postępowania dyscyplinarne przeciwko sędziom sądów powszechnych w Polsce*, Warszawa 2022, <https://hfhf.pl/upload/2023/02/raport-postepowania-dyscyplinarne-pl-2023.pdf>.
- (28) Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722) z dnia 1 czerwca 2022 roku, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/RPO\\_Senat\\_SN\\_ustawa\\_opinia\\_1.06.2022.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/RPO_Senat_SN_ustawa_opinia_1.06.2022.pdf).
- (29) Opinia Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz standardami prawa międzynarodowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, wniesionego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 4 lutego 2022 r., <http://obsil.kirp.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-w-sprawie-SN-projekt-Prezydencki-druk-2011.pdf>.
- (30) Informacja Naczelnego Sądu Administracyjnego o działalności w 2022 roku, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/7A2CEC5EECB72597C12589AA003DECEE/%24File/3214.pdf>.
- (31) Uchwała nr 285/2023 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 stycznia 2023 roku przedstawiająca opinię do uchwalonej przez Sejm RP na posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2023

- roku ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023snsenat-36341.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-prezydium-nra-nr-285-2023snsenat-36341.pdf).
- (32) Opinia Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris, sporządzona przez Z. Bakalarczyk i K. Gnysińską, <https://www.defensoriuris.pl/aktualnosci/3965>.
  - (33) Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Wykonanie <<kamieni milowych>> w zakresie postępowania dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych – analiza wprowadzonych i proponowanych rozwiązań prawnych*, <https://hfhr.pl/upload/2023/02/wykonanie-kamieni-milowych.pdf>.
  - (34) Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w przedmiocie zgodności ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., nr 480 poz. 1259) z <<kamieniami milowymi>> (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności), [https://www.iustitia.pl/images/Opinia\\_-\\_ustawa\\_o\\_SN\\_2.pdf](https://www.iustitia.pl/images/Opinia_-_ustawa_o_SN_2.pdf).
  - (35) Delikt konstytucyjny Prezydenta – opinia prawna dr hab. Jerzego Ciapały, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-%20sn/2598-delikt-konstytucyjny-prezydenta-opinia-prawna-dr-hab-jerzego-ciapaly>.
  - (36) Konkurs do Sądu Najwyższego jest nieważny – opinia prawna dr hab. Anny Rakowskiej-Treli, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-sn/2591-konkurs-%20do-sadu-najwyzszego-jest-niewazny-opinia-prawna-2>.
  - (37) Brak kontrasygnaty premiera oznacza nieważność konkursu do Sądu Najwyższego – opinia prof. dr hab. Sławomira Patyry, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-%20nowy-sn/2587-brak-kontrasygnaty-premiera-oznacza-niewaznosc-konkursu-do-sadu-najwyzszego-opinia-prof-%20dr-hab-slawomira-patyry-2>.
  - (38) Konkurs bez kontrasygnaty jest nieważny – opinia prawna Dr hab. Monika Florczak – Wątor, prof. UJ Dr Tomasz Zalasiński, radca prawny, <https://www.iustitia.pl/nowa-krs-nowy-sn/2497-%20konkurs-bez-kontrasygnaty-jest-niewazny-opinia-prawna>.
  - (39) R. Piotrowski, Opinia w przedmiocie odpowiedzi na pytanie, jakie kamienie milowe w zakresie praworządności wymagają realizacji w kontekście ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 902), <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6674/plik/oe-439.pdf>.
  - (40) Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Pilna przejściowa opinia w sprawie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (na dzień 16 stycznia 2023 r.), nr Nr: JUD-POL/460/2023 [AIC], <https://www.iustitia.pl/4624-obwe-krytycznie-o-projeckcie-ustawy-o-sadzie-najwyzszym-w-przejsciowej-opinii>.

#### Inne źródła

- (1) Opinia Rzecznika Generalnego Anthony'ego Michaela Collinsa przedstawiona dnia 15 grudnia 2022 roku, w sprawach połączonych C-181/21 i C-269/21 (ECLI:EU:C:2022:990).
- (2) Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 69 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2B5623CD240138EBC12584CE006EBCDD/%24File/69.pdf>.
- (3) Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2011, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2011.pdf>.
- (4) Uzasadnienie poselski projektu ustawy o ochronie niezawisłości sędziowskiej i szczególnych zasadach odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej sędziów, druk sejmowy nr 2013, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/91FD41EDFED66011C12587EB0047927F/%24File/2013.pdf>.
- (5) Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2011, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3942E28651DE43F4C12587EB00479255/%24File/2011.pdf>.
- (6) Skutki wyroków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (debata w redakcji „Europejskiego Przeglądu Sądowego” w dniu 17.12.2019 r.), EPS 2020, nr 1.