

ALEKSANDRA DĘBOWSKA

TRYBUNAŁ
KONSTYTUCYJNY
I SĄD NAJWYŻSZY
JAKO ORGANY
WŁADZY SĄDOWNICZEJ

POZYCJA USTROJOWA
I PROBLEM
WZAJEMNYCH RELACJI



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY I SĄD NAJWYŻSZY
JAKO ORGANY WŁADZY SĄDOWNICZEJ –
POZYCJA USTROJOWA
I PROBLEM WZAJEMNYCH RELACJI



PRAWO
KONSTYTUCJA
ARGUMENTACJA

SERIA POD REDAKCJĄ
TOMASZA GIZBERT-STUDNICKIEGO
I PIOTRA TULEI

Aleksandra Dębowska

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY I SĄD NAJWYŻSZY
JAKO ORGANY WŁADZY SĄDOWNICZEJ –
POZYCJA USTROJOWA
I PROBLEM WZAJEMNYCH RELACJI



Kraków 2024

Aleksandra Dębowska
Uniwersytet Jagielloński, Kraków
 <https://orcid.org/0000-0002-8093-2267>
 aleksandra.debowska@uj.edu.pl

© Copyright by Aleksandra Dębowska and Księgarnia Akademicka, 2024

Recenzent
dr hab. Krzysztof Grajewski, prof. UG

Opracowanie redakcyjne
Kinga Grodzka

Projekt okładki
Marta Jaszczyk

ISBN 978-83-8368-078-1 (druk)
ISBN 978-83-8368-079-8 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788383680798>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl
<https://akademicka.pl>

Spis treści

Wstęp.....	9
ROZDZIAŁ I. NOWOŻYTNE POCZĄTKI SĄDU NAJWYŻSZEGO W POLSCE.....	15
1. Uwagi ogólne.....	15
2. Sąd Najwyższy w okresie Drugiej Rzeczypospolitej.....	17
2.1. Sąd Najwyższy pod rządami przepisów tymczasowych o organizacji sądownictwa.....	17
2.2. Dekret w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1919 r.	20
2.3. Sąd Najwyższy a przepisy konstytucji marcowej.....	23
2.4. Prace nad ujednoliceniem struktury sądownictwa.....	29
2.5. Wymiar sprawiedliwości w latach 1929-1939. Rola konstytucji kwietniowej.....	35
2.6. Rola Sądu Najwyższego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w okresie dwudziestolecia międzywojennego – podsumowanie.....	59
3. Sąd Najwyższy w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.....	69
3.1. Uwagi ogólne	69
3.2. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w okresie 1945-1952.....	70
3.3. Rola Konstytucji PRL z 1952 r.	99
3.4. Ustawa z 1962 r. o Sądzie Najwyższym.....	106
3.5. Ustawa z 1984 r. o Sądzie Najwyższym. Początki transformacji ustrojowej.....	116
ROZDZIAŁ II. GENEZA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.....	131
1. Uwagi ogólne.....	131
2. Kontrola konstytucyjności ustaw w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego.....	132
2.1. Pozycja Sądu Najwyższego w świetle p.u.s.p. z 1928 r.	134
2.2. Główne nurty rozważań prowadzonych w Drugiej Rzeczypospolitej.....	142
2.3. Podsumowanie.....	152

Spis treści

3. Idea kontroli konstytucyjności prawa w prawodawstwie i doktrynie Polski Ludowej...	154
4. Decyzja o powołaniu do życia TK i motywy jej podjęcia.....	166
5. Okres początkowej działalności TK.....	175
6. Problematyka pozycji TK w trakcie prac nad konstytucją z 1997 r.	182
ROZDZIAŁ III. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY WŁADZY SĄDOWNICZEJ.....	187
1. Uwagi ogólne	187
2. Ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej.....	189
2.1. Zasada podziału władzy i jej rozwinięcie w rozdziale VIII konstytucji.....	189
2.2. Wybrane zasady ustrojowe, determinujące powiązania instytucjonalne między sądami i zakres ich właściwości.....	202
2.2.1. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości.....	202
2.2.2. Zasada domniemania właściwości sądów powszechnych.....	217
2.2.3. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego.....	222
3. Zasady konstytucyjne legitymizujące władzę sądowniczą.....	233
3.1. Konstytucyjna zasada podziału władzy jako podstawa legitymacji. Znaczenie zasady związania sędziego ustawą i zasady konstytucjonalizmu.....	233
3.2. Zasada przychylności prawu międzynarodowemu i pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej.....	240
4. Władza sądownicza z perspektywy aksjologicznej, wyznaczonej przepisami rozdziału II Konstytucji RP.....	243
4.1. Konstytucyjne ujęcie prawa do sądu. Zakaz zamykania drogi sądowej.....	243
4.2. Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.....	247
4.3. Instytucja skargi konstytucyjnej.....	248
ROZDZIAŁ IV. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SĄDU NAJWYŻSZEGO	255
1. Uwagi ogólne	255
1.1. Sąd Najwyższy jako organ o konstytucyjnie określonym statusie. Przebieg prac KKZN nad treścią art. 183 konstytucji.....	257
1.2. Konstytucyjne ramy dla kształtowania struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego.....	268
1.3. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego a status Izby Dyscyplinarnej SN.....	269
1.4. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako zagadnienie konstytucyjne.....	274
2. SN jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości.....	289
2.1. Ujęcie sposobu wymierzania sprawiedliwości przez SN na gruncie ustawy ustrojowej.....	289
2.2. Zidentyfikowanie funkcji publicznej i funkcji prywatnej Sądu Najwyższego i ich wpływ na interpretację art. 175 ust. 1 konstytucji.....	293

Spis treści

3. Nadzór Sądu Najwyższego nad działalnością orzecniczą sądów.....	297
4. Wykonywanie przez Sąd Najwyższy „innych czynności, o których mowa w Konstytucji i ustawach” (art. 183 ust. 2 konstytucji).....	303
5. Konstytucyjny status pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.....	320
ROZDZIAŁ V. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO.....	345
1. Miejsce Trybunału Konstytucyjnego w ramach przyjętego przez ustrojodawcę modelu podzielonej władzy sądowniczej.....	345
1.1. Zakres dyskusji o usytuowaniu TK na etapie poprzedzającym wejście w życie konstytucji z 1997 r.	345
1.2. Symptomy braku adekwatności przyjętych założeń do praktyki funkcjonowania TK w obrębie władzy sądowniczej.....	349
2. Pozycja TK i jego funkcje ustrojowe identyfikowane na płaszczyźnie konstytucyjnej...	352
2.1. Zakres konstytucyjnej regulacji poświęconej Trybunałowi Konstytucyjnemu.....	352
2.2. Zakres podrozdziału VIII konstytucji wyznaczającego pozycję Trybunału Konstytucyjnego.....	355
2.3. Ustawowa podstawa funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego.....	356
3. Ewolucja pozycji ustrojowej TK na tle praktyki jego funkcjonowania i postulatów doktryny.....	360
3.1. Znaczenie sądowej wykładni dla postępowań prowadzonych przed TK.....	360
3.2. Wybrane doktrynalne propozycje zmian w zakresie regulacji konstytucyjnej.....	369
3.3. Skutki wyroków TK na płaszczyźnie stosowania prawa – studium przypadku.....	371
ROZDZIAŁ VI. PODSUMOWANIE I WNIOSKI KOŃCOWE.....	389
BIBLIOGRAFIA.....	403
SUMMARY.....	431
INDEKS OSOBOWY.....	433

Wstęp

Zagadnienia pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (SN) i Trybunału Konstytucyjnego (TK), ewolucji tych organów czy chociażby wpływu ich orzecznictwa na system prawny nie od dziś budzą zainteresowanie doktryny prawa konstytucyjnego. Liczba monografii, artykułów, komentarzy, glos i innych opracowań koncentrujących się na działalności SN i TK czy podstawach prawnych ich funkcjonowania wskazuje na ogromne znaczenie tych organów dla istnienia demokratycznego państwa prawnego realizującego zasadę nadrzędności konstytucji. Wydaje się jednak, że postępujący od 2015 r. kryzys konstytucyjny otworzył nową perspektywę do stawiania pytań o podstawowym znaczeniu, takich jak pytanie o konstytucyjne usytuowanie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. W sytuacji, gdy chwieją się instytucje – wydawać by się mogło – utrwalone i mocno ugruntowane w polskiej kulturze prawnej, a ich autorytet jest systematycznie umniejszany, celowy wydaje się zwrot ku fundamentalnym założeniom, determinującym sposób działania obu tych organów. Rekonstrukcja tych założeń w mojej ocenie powinna znajdować odzwierciedlenie w analizie procesu historycznego, który doprowadził do takiego, a nie innego ukształtowania Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego oraz ich wzajemnych relacji. Jednocześnie mimo iż asumpt do prowadzonych rozważań dają wydarzenia ostatnich lat, celem niniejszej pracy nie jest konfrontowanie konkretnych posunięć ustawodawcy, normującego po 2015 r. podstawy prawne funkcjonowania SN i TK, z unormowaniami konstytucyjnymi. Kwestie te co do zasady pozostają poza zakresem moich rozważań.

Problemy ujawniające się na tle kryzysu prowokują natomiast do postawienia pytania, w jakim stopniu przyjęty w konstytucji (i potem rozwijany po 1997 r.) model ustroju władzy sądowniczej wraz ze sprecyzowaną w nim rolą SN i TK był determinowany polską kulturą prawną i stanowił wypadkową pewnych doświadczeń historycznych, a w jakim stopniu nasza kultura prawna tego modelu nie zdefiniowała. Moim zdaniem poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie może ułatwić ocenę formułowanych w dobie kryzysu postulatów *de lege ferenda*, jak również umożliwić

w przyszłości prowadzenie dyskusji nad zasadami uzgadniania rozwiązań ustawowych funkcjonujących obecnie w obrocie prawnym z przyjętymi przez ustrojodawcę zasadami i standardami konstytucyjnymi. Co więcej, wydaje się, że dopiero na tym tle możliwe będzie identyfikowanie najważniejszych wyzwań, przed którymi w przyszłości może stanąć władza sądownicza.

Biorąc pod uwagę wspomniane uwarunkowania, za szczególnie istotne uważam głębsze nawiązanie do kontekstu historycznego, w jakim formowała się pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, oraz zarysowanie wybranych problemów, jakie wiążą się obecnie z konstytucyjnym usytuowaniem SN i TK. Przedstawienie rodowodu i ewolucji analizowanych organów w szerszej perspektywie, pokazującej etapy kształtowania się polskiej kultury prawnej, sprzyja dostrzeganiu zjawisk, które wiązały się z przyjmowaniem i utrwalaniem konkretnych rozwiązań normatywnych.

Z pewnością dla pełniejszego oddania kluczowych zagadnień, pojawiających się na tle ustrojowego ukształtowania systemu organów władzy sądowniczej, zasadne byłoby również poddanie analizie konstytucyjnej pozycji Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) – niemniej jednak z kilku powodów problematyka ta znalazła się poza obszarem moich rozważań. Po pierwsze, cele pracy są dużo skromniejsze. Zmierza ona bowiem do odtworzenia głównych założeń przyjętych przez ustrojodawcę w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i ukazania ich w perspektywie kształtującej się w Polsce kultury prawnej. W mojej ocenie w procesie formowania się założeń dotyczących władzy sądowniczej te dwa organy odegrały rolę kluczową.

Po drugie, charakteryzowanie konstytucyjnej pozycji NSA wymagałoby dużo szerszych analiz poświęconych prawu do sądu, zarysowania podstawowych założeń dotyczących sądowej kontroli administracji oraz zgłębienia pewnych dalszych szczegółowych problemów, ujawniających się przede wszystkim na styku funkcjonowania TK i NSA. Przy tak szeroko zakreślonych ramach rozważań podnoszone wątki mogłyby się okazać dużo mniej czytelne.

Co więcej, działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości z wielu względów ma swoją specyfikę. Przede wszystkim organ ten – będący podobnie jak SN czy TK centralnym konstytucyjnym organem państwa – w postępowaniu sądoadministracyjnym pełni przede wszystkim rolę sądu drugiej instancji. Z kolei pozycja Sądu Najwyższego została ukształtowana w sposób odmienny – zasadniczo dostęp jednostki do Sądu Najwyższego jest postrzegany jako uzupełnienie ochrony zagwarantowanej w ramach dwuinstancyjnego postępowania sądowego realizowanego przed sądami powszechnymi. Analogiczny subsydiarny charakter ma dostęp jednostki do Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczone ramy rozprawy spowodowały, iż jej głównym przedmiotem uczyniłam pozycję Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego – jako organów, które do pewnego stopnia łączy owa „subsydiarność” ochrony jednostki.

Po trzecie, jak już wspomniałam, w mojej ocenie wpływ na kształt konstytucyjnych regulacji dotyczących władzy sądowniczej wywarły doświadczenia historyczne. Wspomniane doświadczenia – co ilustruje chociażby przebieg prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) – wskazują, iż regulacje odnoszące się do SN stanowiły punkt odniesienia przy kształtowaniu pozycji NSA (por. art. 183 ust. 3 i art. 185). Na marginesie warto także wspomnieć, że w połowie lat 90. jedną z szerzej dyskutowanych propozycji było przesądzenie w konstytucji o objęciu nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozważania historyczne mogą potwierdzić, że z jednej strony rozwój sądownictwa administracyjnego był sprzęgnięty z historią Sądu Najwyższego, z drugiej zaś strony proces ten doprowadził do uniezależnienia się Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie od racji, które spowodowały, iż pozycja NSA nie stała się przedmiotem moich analiz, w ramach prowadzonych rozważań nie sposób całkowicie pominąć odniesień do funkcjonowania w polskim systemie prawnym trzeciego segmentu władzy sądowniczej, jakim jest sądownictwo administracyjne. Pozycja ustrojowa sądów administracyjnych (w tym NSA) nie stanowi jednak przedmiotu tej dysertacji.

Rozdział I niniejszej rozprawy został poświęcony genezie Sądu Najwyższego. Pierwsza część tego rozdziału odnosi się do sposobu ukształtowania struktury, kompetencji i pozycji SN w czasie dwudziestolecia międzywojennego. W mojej ocenie warto ustalić, jakim kwestiom – w początkowym okresie funkcjonowania Sądu Najwyższego – przypisywano znaczenie zasadnicze. Z tego względu nie sposób poprzestać jedynie na zaprezentowaniu przyjmowanych wówczas rozwiązań normatywnych. Wydaje się, że wartościowe byłoby przeanalizowanie ich w perspektywie obowiązujących wówczas unormowań konstytucyjnych, jak również scharakteryzowanie ich w kontekście ogólnej kondycji ówczesnego wymiaru sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę pojawiającą się w literaturze tezę o znaczeniu okresu dwudziestolecia międzywojennego dla współczesnego postrzegania Sądu Najwyższego, ustalenia te mogą pomóc w zidentyfikowaniu racji, jakie stały za przyjęciem określonych rozwiązań determinujących pozycję Sądu Najwyższego. W dalszej kolejności może to posłużyć udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane założenia się nie zdezaktualizowały.

Druga część rozważań historycznych poświęconych Sądowi Najwyższemu odnosi się do funkcjonowania tego organu w okresie PRL. Przedmiotowa analiza ma na celu ustalenie, w jaki sposób nowe realia społeczno-polityczne wpłynęły na wznowienie działalności SN po drugiej wojnie światowej i co cechowało przyjmowane wówczas rozwiązania. Ta część analizy może ułatwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania normatywne pochodzące z tamtego okresu zostały zdyskredytowane w okresie transformacji ustrojowej, a jakie zachowano do dziś. W ten sposób można również ustalić, co decydowało o zachowaniu pewnych mechanizmów działania SN pod rządami konstytucji z 1997 r.

Przedmiotem rozdziału II jest geneza Trybunału Konstytucyjnego. Punkt wyjścia do rozważań stanowią dyskusje prowadzone w dwudziestolecu międzywojennym. Odniesienie się do tego okresu w historii polskiego sądownictwa konstytucyjnego wydaje się o tyle istotne, że już wówczas prowadzono ożywione dyskusje nad modelem sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Na tym polu ujawniły się m.in. rozbieżności w podejściu do zagwarantowania nadrzędności konstytucji w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Przywołanie tych faktów może wzbogacić analizę problemów, rysujących się w obrębie władzy sądowniczej pod rządami konstytucji z 1997 r. Nasuwa się bowiem pytanie, jakie kwestie – w obliczu tych rozbieżności – podnoszono wówczas w piśmiennictwie i czy argumenty wysuwane w tamtym okresie nie przedstawiają pewnej wartości w debatach prowadzonych współcześnie. Dalsza część rozdziału poświęconego genezie TK obejmuje okres Polskiej Republiki Ludowej (PRL). *Prima facie* można by skupić się na samym momencie ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego, wydaje się jednak, że pewną wartość niesie także odnotowanie stanu dyskusji doktrynalnych prowadzonych po drugiej wojnie światowej do momentu powołania do życia TK. Trudno zakładać, że idea ustanowienia mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa uzewnętrzniła się *deus ex machina* dopiero w latach 80. Rozważania, koncentrujące się wokół procesu, którego zwieńczeniem było powołanie do życia sądownictwa konstytucyjnego, mogą rzucić nieco światła na sposób myślenia przedstawicieli doktryny o idei kontroli konstytucyjności prawa i do pewnego stopnia tłumaczyć przyjęty ostatecznie model.

W rozdziale poświęconym genezie TK nie może zabraknąć zarówno odniesień do pierwotnych założeń towarzyszących kształtowaniu tej instytucji, jak i zaakcentowania roli, jaką organ ten odegrał w okresie transformacji ustrojowej. Kwestie te były do tej pory mocno eksponowane w doktrynie i ich szczegółowe rozwijanie nie wydaje się konieczne. Oparcie się na ustaleniach współczesnych badaczy pozwala zrozumieć, co stało u podstaw regulacji konstytucyjnej poświęconej Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Rozdział III rozprawy, poprzedzony szerszymi rozważaniami historycznymi, ma na celu ukazanie konstytucyjnego kontekstu, który wyznacza ramy dla działalności Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Dla scharakteryzowania konstytucyjnych podstaw funkcjonowania obu tych organów kluczowe wydaje się zarysowanie ogólnych założeń ustrojowych, na jakich oparł się prawodawca konstytucyjny, charakteryzując zręb działania władzy sądowniczej. Na tym polu istotne wydaje się zwrócenie uwagi na przenikanie się w konstytucji z 1997 r. płaszczyzny ustrojowej i aksjologicznej. Nie mniej istotne jest także zwrócenie uwagi na sposób, w jaki ustrojodawca wskazuje na legitymację organów władzy sądowniczej.

Konstytucyjna pozycja Sądu Najwyższego co do zasady stanowi przedmiot rozdziału IV niniejszej rozprawy. Bliższej analizie zostaną w nim poddane takie kwestie jak przebieg prac KKZN, kształtujących ustrojowe podstawy działania tego organu, pytanie o funkcje, jakie ustrojodawca przypisał Sądowi Najwyższemu, czy o status

pierwszego prezesa SN. Na tle przepisów konstytucji wyznaczających miejsce Sądu Najwyższego w systemie organów władzy rodzi się także pytanie o zakres swobody ustawodawcy w dookreślaniu pozycji SN. Rozważania prowadzone na tym polu dają także asumpt do pokazania pewnych problemów wpisanych w relacje ustrojowe między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym.

Do sygnalizowanych w rozdziale IV kwestii nawiązuje rozdział V rozprawy – skoncentrowany na zagadnieniu pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Jego celem nie jest szczegółowe prezentowanie unormowań konstytucyjnych definiujących ustrojową rolę tego organu. Wydaje się, że stosunkowo rozbudowana regulacja konstytucyjna, określająca zręby działalności TK, sprzyjała częstemu podejmowaniu tej problematyki w doktrynie prawa konstytucyjnego. Z punktu widzenia wcześniejszych rozważań istotne wydaje się natomiast zaprezentowanie ogólnych założeń, na których w tym zakresie oparł się ustrojodawca, i postawienie pytania o to, czy założenia te pozostały aktualne, szczególnie w kontekście relacji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

Wątki poruszane w poszczególnych fragmentach pracy w mojej ocenie sprzyjają udzieleniu odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustalenia przyjmowane w latach 90. pomogły właściwie ukształtować pozycję ustrojową dwóch istotnych organów władzy sądowniczej. Wydaje się, że rozważania prowadzone w szerszym kontekście mogą też rzucić pewne światło na dyskusje prowadzone w warunkach kryzysu konstytucyjnego. Do kwestii tych powrócę w końcowej części dysertacji, zawierającej podsumowanie i wnioski końcowe.

Rozdział I

Nowożytny początek Sądu Najwyższego w Polsce

1. Uwagi ogólne

Historyczne kształtowanie się pozycji i roli Sądu Najwyższego w Polsce, jak również periodyzacja dziejów tego organu stanowią przedmiot licznych opracowań naukowych¹. Dzieje się tak nie bez powodu – mając świadomość genezy konkretnych rozwiązań i argumentacji, jaka towarzyszyła ich wprowadzaniu, łatwiej zrozumieć sens aktualnych uregulowań. Ponadto, jak trafnie zauważył Jacek Gudowski, „sądownictwo to twór ustrojowy o dużej inercji, niełatwo i niechętnie poddający się radykalnym zmianom”². W doktrynie często podkreśla się w związku z tym, że reformy przeprowadzane w obrębie trzeciej władzy mają większą szansę powodzenia, jeśli dokonuje się ich ewolucyjnie, z poszanowaniem ugruntowanych zasad oraz obserwacji dogmatyki. Rekonstruując status ustrojowy Sądu Najwyższego

¹ Zob. m.in. A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2007*, Warszawa 2007; B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008; M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013, s. 11-72; L. Garlicki, Z. Resich, M. Rybicki, S. Włodyka, *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław 1983; L. Garlicki, *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989-2010)*, „Państwo i Prawo” nr 11/2010, s. 3-20; B. Stępień-Załuśka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, *Monografie Prawnicze*.

² J. Gudowski, *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2015, s. 7. Na temat destabilizującego wpływu częstych zmian ustawodawczych w sferze władzy sądowniczej zob. także: R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2017, s. 5-29.

w Polsce i formułując na tym tle określone postulaty, nie można zatem abstrahować od sposobu, w jaki na przestrzeni lat kształtowały się jego pozycja i kompetencje. Uwzględnienie kontekstu historycznego umożliwia pełniejsze zrozumienie funkcjonujących obecnie rozwiązań.

Z punktu widzenia celów niniejszej pracy sięganie do genezy wymiaru sprawiedliwości w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej czy w czasie zaborów nie wydaje się zabiegiem koniecznym³. O Sądzie Najwyższym, postrzeganym jako najwyższa instancja sądowa Rzeczypospolitej, której powierzono nadzór judykacyjny, można bowiem mówić dopiero od 1917 r. Z kolei szersze rekonstruowanie początków sądownictwa na ziemiach polskich, choć niepozbawione znaczenia, nie miało istotnego wpływu na obecne rozwiązania ustrojowe, determinujące kształt trzeciej władzy. Dużo większe znaczenie dla zrozumienia zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i określenia aktualnej pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego ma natomiast zaprezentowanie rozwiązań wypracowanych w dwudziestoleciu międzywojennym. Okres ten jest postrzegany jako punkt wyjścia dla rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu, wiele spośród ukształtowanych wówczas instytucji uznaje się zaś za element tradycji konstytucyjnej. Jednocześnie w okresie Drugiej Rzeczypospolitej powierzono Sądowi Najwyższemu kompetencje, które organ ten wykonuje także obecnie, oraz w sposób zasadniczy ukształtowano jego strukturę. Etap ten jest, nie bez racji, określany przez część przedstawicieli doktryny mianem nowożytnych początków Sądu Najwyższego⁴. Bliższa analiza pokazuje, że pewne problemy sygnalizowane wówczas przez obserwatorów praktyki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym Sądu Najwyższego, pozostają aktualne także współcześnie.

Na obowiązujące rozwiązania prawne wpływ wywarły również doświadczenia z okresu PRL. Ten wpływ miał jednak inny charakter. Sposób, w jaki funkcjonowała wówczas trzecia władza, stanowił bowiem nie tyle godny naśladowania wzór, ile pewien kontrapunkt, który – z uwagi na kontrast, który stwarzał – należało mieć na uwadze, odbudowując pewne instytucje prawne w okresie transformacji.

³ Problematykę tę podejmowano do tej pory wielokrotnie, ukazując działalność takich organów jak: Trybunał Koronny, sąd sejmowy, Sąd Kasacyjny Księstwa Warszawskiego czy charakteryzując zasady polskiego prawa ziemskiego (zob. m.in. J. Malec, *Od Trybunału Koronnego do Sądu Najwyższego. Z dziejów wymiaru sprawiedliwości ostatniej instancji w Polsce*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk (red.), *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17-20.09.2000 r.*, t. 1, Katowice 2001, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1984; W. Witkowski, *Sądownictwo Najwyższe w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...* i przywołana tam literatura; A. Korobowicz, *Polskie Sądy Najwyższe w XIX stuleciu*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...* i przywołana tam literatura).

⁴ J. Gudowski, *Sąd Najwyższy...*, s. 8.

2. Sąd Najwyższy w okresie Drugiej Rzeczypospolitej

2.1. Sąd Najwyższy pod rządami przepisów tymczasowych o organizacji sądownictwa

W literaturze często akcentuje się, że zorganizowanie systemu sądownictwa na ziemiach polskich odzwierciedlało dążenia prawników do budowy fundamentów własnej państwowości i formalnie poprzedziło powstanie niepodległego państwa polskiego⁵. Ogłoszenie wydanych przez Tymczasową Radę Stanu w dniu 18 lipca 1917 r. przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa stworzyło podstawy do ukonstytuowania Królewsko-Polskiego Sądu Najwyższego, działającego, tak jak pozostałe sądy „królewsko-polskie”, pod zwierzchnim nadzorem władz okupacyjnych⁶. Uroczysta inauguracja działalności Sądu Najwyższego miała miejsce już 1 września 1917 r. Symboliczny wymiar tego aktu był nie do przecenienia – Królewsko-Polski Sąd Najwyższy jako organ stojący na czele sądownictwa spajał system prawny, na który składało się prawodawstwo przejęte po zaborcach. Już wówczas dostrzegano, że w proces kształtowania zrębów wymiaru sprawiedliwości musi zostać wpisany sąd, który będzie nadawał jednolity kierunek stosowaniu prawa⁷. Pojawienie się tego organu korespondowało ze sposobem organizacji sądownictwa w państwach zaborczych i wiązało się z przypisaniem mu roli, jaką dotychczas odgrywał sąd kasacyjny w Petersburgu, Trybunał Rzeszy (jako najwyższa instancja dla sądownictwa zaboru pruskiego)⁸ i wiedeński Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości⁹.

⁵ M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, nr 1/1981, s. 101; W. Suleja, *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Historia*, nr 35; D. Malec, *Sąd Najwyższy w latach 1917-1939*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...*, s. 122.

⁶ Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 19 sierpnia 1917 r., nr 1, dział I, poz. 1; dalej: przepisy tymczasowe). Nazwą „Królewsko-Polski Sąd Najwyższy” posługiwano się do 30 listopada 1918 r. Po odzyskaniu niepodległości organ ten przemianowano na Sąd Najwyższy.

⁷ Przemówienie ministra sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego F. Łubińskiego wygłoszone na pierwszym posiedzeniu SN w dniu 14 grudnia 1917 r. [cyt. za:] D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 124; zob. także: S. Gołąb, *Prawa państwa polskiego*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Ustrój sądów cywilnych*, Kraków 1922, s. 403, *Prawa Państwa Polskiego*, z. 7A.

⁸ Rolę tę SN przejął w 1920 r. po Sądzie Apelacyjnym w Poznaniu.

⁹ Przy czym ten ostatni organ działał na podstawie modelu rewizyjnego, działalność Królewsko-Polskiego Sądu Najwyższego oparto zaś na modelu kasacyjnym (S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3: *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 620 i nast.).

Struktura organizacyjna Królewsko-Polskiego Sądu Najwyższego i zasady jego funkcjonowania odzwierciedlały ówczesne możliwości i potrzeby¹⁰. Zgodnie z art. 8 przepisów tymczasowych o organizacji sądownictwa organ ten składał się z izby cywilnej i izby karnej. Na czele każdej z izb stał prezes. Jeden z prezesów piastował zarazem funkcję pierwszego prezesa SN. Prawodawca przewidział możliwość powoływania do trzyosobowych składów, w których orzekano w ramach danej izby, sędziego sądu apelacyjnego¹¹. W rozwiązaniu tym ujawniał się pragmatyzm członków Tymczasowej Rady Stanu, którzy zdawali sobie sprawę z kłopotów związanych z obsadą poszczególnych sądów.

Choć sędziów Sądu Najwyższego wybierano spośród osób wyróżniających się teoretyczną i praktyczną znajomością prawa, to nawet przy tak ogólnym kryterium początkowo w skład SN wchodziło zaledwie trzech sędziów: Stanisław Pomian-Srzednicki – prezes izby pierwszej (cywilnej), a zarazem pierwszy prezes Sądu Najwyższego, Jan Jakub Litauer oraz Antoni Żydok. Wraz z wejściem w życie rozporządzenia Rady Regencyjnej w przedmiocie etatów urzędów sądowych¹², począwszy od 1 lipca 1918 r., ustalono dla Sądu Najwyższego poza jednym etatem pierwszego prezesa i jednym etatem drugiego prezesa – dziesięć kolejnych etatów sędziowskich.

Na trudności w znalezieniu odpowiedniej liczby polskich prawników, którzy mogliby objąć urzędy sędziowskie, nakładały się problemy związane z ukształtowaniem statusu sędziego i z brakiem gwarancji nieusuwalności (art. 15 przepisów tymczasowych). Jak zauważa Dorota Malec, „[ś]wiadomie narzuconym przez władze okupacyjne rozwiązaniem było traktowanie sędziów, w tym Sądu Najwyższego, jako szczególnej kategorii urzędników państwowych”¹³. Takie postrzeganie sędziów nie tylko zaważyło

¹⁰ Wspomniane zasady funkcjonowania sądów królewsko-polskich dookreślała Tymczasowa instrukcja ogólna dla sądów Królestwa Polskiego (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 26 sierpnia 1917 r., nr 2, dział III, poz. 4).

¹¹ Sędzia sądu apelacyjnego nie mógł jednak przewodniczyć składowi orzekającemu (zob. art. 8 zdanie 6 przepisów tymczasowych).

¹² Rozporządzenie z dnia 19 lipca 1918 r. w przedmiocie etatów urzędów sądowych („Dziennik Urzędowy Królewsko-Polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości” 1918, nr 11).

¹³ D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 128. Art. 14 przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim *expressis verbis* określał sędziów mianem urzędników państwowych. Stan ten nieco zmodyfikowała ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu sędziów i prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1920, nr 65, poz. 436), zgodnie z którą „system hierarchiczny, wedle którego ugrupowani są urzędnicy państwowi i urządkowane jest ich uposażenie, nie ma zastosowania do sędziów, prokuratorów i kandydatów na stanowiska sędziowskie” (art. 1). Jeszcze w 1929 r. komentujący te unormowania Gołąb wskazywał, że „zasada odrębności stanowiska sędziowskiego [...] nie wyklucza [...] sędziów w zupełności z hierarchii urzędniczej; sama konstytucja mówi o »urzędzie sędziowskim« (art. 77). Bądź co bądź jednak w wielu postanowieniach prawnych odróżnia się sędziów od innych urzędników państwowych” (S. Gołąb ze współprac.

na sposobie dalszego kształtowania ich statusu w pierwszych latach po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, lecz także kładło się cieniem na przyjmowane później rozwiązania ustrojowe¹⁴.

Z punktu widzenia organizacyjnego istotną kwestią było także przyjęte na gruncie przepisów tymczasowych powiązanie sądownictwa i prokuratury, charakterystyczne dla okresu dwudziestolecia międzywojennego. Rozwiązanie to zostało wprowadzone na mocy dekretu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 7 czerwca 1918 r., który do art. 9 przepisów tymczasowych dodawał zdanie drugie: „Przy każdej Izbie Sądu Najwyższego urzęduje prokurator i potrzebna ilość podprokuratorów”¹⁵. Jak tłumaczy Adam Lityński, „[w]zajemny stosunek między sądem a prokuraturą wynikał z podziału zadań i z zasady skargowości: prokurator oskarżał w imieniu państwa, a sąd orzekał w imieniu państwa”¹⁶. Z punktu widzenia organizacyjnego oba te segmenty wymiaru sprawiedliwości opierały się jednak na odmiennych założeniach – u podstaw funkcjonowania prokuratury tkwiła zasada jednolitości i hierarchicznego podporządkowania, podczas gdy sędziowie musieli mieć zagwarantowaną niezawisłość. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej nie stanowiło to jednak przeszkody do regulowania działalności obu tych segmentów w ramach jednego aktu normatywnego.

W świetle przepisów tymczasowych tak ukształtowany Sąd Najwyższy był „sądem powszechnym najwyższej instancji”¹⁷. Zostały mu powierzone kompetencje kasacyjne¹⁸ oraz w ograniczonym zakresie – kompetencje sądu dyscyplinarnego¹⁹.

I. Rosenblüthem, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929, s. 45). Zob. także: Z. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1931, s. 260.

¹⁴ Na temat „spychania sądownictwa polskiego do roli urzędniczego wymiaru sprawiedliwości” – zob. Z. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa...*, s. 195; J. Gudowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 1/2003, s. 23-24.

¹⁵ Dekret Rady Regencyjnej w przedmiocie zmiany art. 9 Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dz.U. 1918, nr 6, poz. 14). Szerzej na temat funkcjonowania prokuratury przy SN: M. Allerhand, *Uwagi do regulaminu Sądu Najwyższego ogłoszonego rozp. Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1929*, Nr 53, poz. 479, Dz. U., Lwów 1930, s. 10-13; M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy...*, s. 91; D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 127, 142, 176.

¹⁶ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007, s. 74.

¹⁷ S. Kotowski, *Siedemdziesięciolecie Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” nr 4/1989, s. 4.

¹⁸ M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy...*, s. 86.

¹⁹ Zgodnie z art. 28 przepisów tymczasowych Sąd Najwyższy w składzie izb połączonych pełnił funkcję sądu dyscyplinarnego dla sędziów i prokuratorów przy Sądzie Najwyższym i apelacyjnym oraz funkcję sądu dyscyplinarnego dla prezesów, wiceprezesów i prokuratorów sądów okręgowych. Z kolei w świetle art. 53 dekretu w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz.U. z dnia 30 grudnia 1918 r., nr 22, poz. 75; dalej także: statut tymczasowy Palestry) przy SN miał zostać utworzony senat dla spraw dyscyplinarnych adwokatów, złożony z sędziów SN oraz członków rady naczelnej adwokackiej. Senatowi powierzono funkcje organu drugiej instancji „w sprawach, dotyczących obowiązków adwokata lub nadużyć pisma i słowa”.

Istotnym zadaniem SN było wyjaśnianie przepisów obowiązującego wówczas prawa. W 1918 r. rozważano utworzenie w Sądzie Najwyższym trzeciej izby – administracyjnej²⁰ – niemniej jednak pomysł ten nie został zrealizowany. Nie oznacza to jednak, że sprawy wynikłe na gruncie administrowania państwem pozostawały w tamtym okresie całkowicie poza sferą działalności Sądu Najwyższego. Na mocy art. 63 i 68 przepisów tymczasowych o urzędach ziemskich, uchwalonych przez Radę Regencyjną 11 października 1918 r., Sądowi Najwyższemu przekazano orzecznictwo w tzw. sprawach ziemskich²¹. Przyjęcie takiego rozwiązania było zapewne podyktowane względami praktycznymi. Jak tłumaczył J. Mrozowski, nie istniał wówczas żaden trybunał administracyjny, pod którego kognicję można by poddać tego rodzaju sprawy. Wspomniany autor już wówczas zwracał uwagę na potrzebę podjęcia dyskusji nad należytą organizacją sądownictwa administracyjnego²². Strukturą zorganizowaną już na przełomie lat 1918/19 było natomiast sądownictwo wojskowe, na czele z Najwyższym Sądem Wojskowym. Funkcjonowało ono, jako odrębnie zaprojektowana część trzeciej władzy, przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego.

2.2. Dekret w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1919 r.

Po objęciu władzy przez Józefa Piłsudskiego Sądowi Najwyższemu przydano zupełnie nowe kompetencje – w myśl postanowień Dekretu Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego SN rozpatrywał protesty wyborcze (art. 24) oraz skargi na orzeczenia głównej komisji wyborczej, oparte na zarzucie przekroczenia

²⁰ Wskazywano, że dopóki jedyną sferę władzy częściowo przekazaną przez władze okupacyjne stanowiło sądownictwo, nie było potrzeby zastanawiania się nad tą kwestią. Wraz z wyłanianiem się kolejnych dziedzin administracji państwowej aktualny stał się problem powierzenia Sądowi Najwyższemu dalszych zadań. Postulowano m.in., by kognicją SN objąć: spory kompetencyjne między poszczególnymi działami administracji państwowej oraz między sądownictwem i administracją; zażalenia na niezgodne z prawem zarządzenia władz państwowych czy sprawy administracyjne znajdujące się pod jurysdykcją dawnego senatu rosyjskiego. W kontekście tych postulatów racjonalne wydawało się utworzenie w SN odrębnej izby do spraw administracyjnych. Część prawników wyrażała sceptycyzm wobec tych postulatów, dopuszczając jednak utworzenie takiej wyspecjalizowanej izby i przekształcenie jej w Najwyższy Sąd Administracyjny (zob. *Przegląd prac Zarządu Sprawiedliwości w ciągu okresu od stycznia 1917 do kwietnia 1918 r. (ciąg dalszy)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 41/1918, s. 386; J. Mrozowski, *Sądy a administracja*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 48/1918, s. 472-473).

²¹ Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w przedmiocie przepisów tymczasowych o Urzędach Ziemskich z 11 października 1918 r. (Dz.U. 1918, nr 11, poz. 22). Kognicję SN w sprawach odnoszących się do ustroju rolnego utrzymał art. 12 ustawy z dnia 6 lipca 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich (Dz.U. 1920 r., nr 70, poz. 461).

²² J. Mrozowski, *Sądy...*, s. 471.

prawa (art. 42)²³. Zmienił się także sposób powoływania sędziów SN – uprawnienia nominacyjne zostały przeniesione z Rady Regencyjnej na naczelnika państwa. Wraz ze stopniowym poszerzaniem się granic Rzeczypospolitej rozszerzał się także zakres terytorialny działania Sądu Najwyższego²⁴. Na mocy dekretu naczelnika państwa z 8 lutego 1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w byłym zaborze austriackim Sądowi Najwyższemu powierzono kolejne obowiązki – organ ten przejął funkcje najwyższego trybunału sądowego i kasacyjnego oraz trybunału administracyjnego²⁵. W ten sposób SN został wpisany w funkcjonujący na tym obszarze model jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, wyposażonego w kompetencje kasacyjne. Z kolei na ziemiach byłego zaboru pruskiego kompetencje Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie przekazano Sądowi Nadziemiańskiemu (Apelacyjnemu) w Poznaniu, Sądowi Najwyższemu pozostawiając kompetencje Sądu Najwyższego Rzeszy w sprawach karnych i cywilnych.

Objęciu jurysdykcją SN nowych obszarów towarzyszyły zmiany struktury organizacyjnej tego organu. Przekazanie Sądowi Najwyższemu kompetencji trybunałów funkcjonujących w byłym zaborze austriackim wiązało się z utworzeniem odpowiednio trzeciej izby SN (do spraw cywilnych i karnych) i czwartej izby SN (do spraw administracyjnych). Z kolei sprawy karne i cywilne z ziem byłego zaboru pruskiego rozpatrywała piąta izba Sądu Najwyższego.

Dokonując periodyzacji dziejów SN w latach 1917-1939, Malec opisuje ten okres jako początek drugiego etapu w historii SN, którego cezurę wyznaczało wydanie przez naczelnika państwa dekretu w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1919 r.²⁶ Etap ten charakteryzowały wzmożone prace nad ujednoliceniem regulacji prawnych i zintegrowaniem systemów sądownictwa pozostawionych przez zaborców. Do momentu ujednolicenia prawa poszczególne izby Sądu Najwyższego stosowały odmienne regulacje prawne, właściwe dla obszaru, z którego pochodziła dana sprawa.

W przywołanym dekreście częściowo utrzymano strukturę organizacyjną Sądu Najwyższego. W świetle art. 1 Sąd Najwyższy stanowili sędziowie i prezesi, sam

²³ Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 1918, nr 18, poz. 46). Taką regulację zawierała też późniejsza ustawa z 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922, nr 66, poz. 590). Warto zaznaczyć, że w trakcie przeprowadzonych w 1919 r. wyborów do Sejmu Ustawodawczego na obszarze byłego zaboru austriackiego opisane kompetencje wykonywał Wyższy Sąd Krajowy w Krakowie.

²⁴ Zob. M. Materniak-Pawłowska, *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917-1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” nr 1/2001, s. 278 i nast.; szerzej nt. kształtowania się zasięgu jurysdykcji SN: B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 112-113 i D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 131-132.

²⁵ Dz.U. 1919, nr 15, poz. 200; zob. także: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 20.

²⁶ Dz.Pr., nr 15, poz. 199; D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 131.

Sąd dzielił się zaś na izby. Dekret nie przesądzał zakresu działania poszczególnych izb, pozostawiając to w gestii nowo wyodrębnionego podmiotu – Ogólnego Zgromadzenia prezesów i sędziów SN. Zgromadzenie decydowało również o składzie osobowym każdej z izb. Co do zasady SN orzekał w składzie trzech sędziów, a w sprawach dyscyplinarnych – pięciu sędziów. Zgodnie z brzmieniem art. 2 istniała możliwość zastrzeżenia pewnych spraw do rozstrzygnięcia przez izbę bądź ogólne zgromadzenie SN. Ponadto prawodawca dopuścił, by skład orzekający w danej sprawie mógł przekazać ją izbie, jak również by izba mogła przekazać sprawę ogólnemu zgromadzeniu Sądu Najwyższego. Jak wskazywał Maurycy Allerhand, regulacja ta odbiegała od rozwiązania zawartego w § 137 niemieckiej ustawy o organizacji sądownictwa, zgodnie z którym owo przekazanie nie mogło dotyczyć całej sprawy, a jedynie kwestii prawnej. Mimo tej różnicy w praktyce nieraz „przekazywano całej izbie rozstrzygnięcie kwestji zasadniczej a następnie w komplecie zwykłym rozstrzygano sprawę”²⁷.

Ważność uchwał danej izby była obwarowana wymogiem obecności dwóch trzecich spośród jej członków, co najmniej pięciu sędziów, w tym prezesa. Z kolei do ważności uchwały ogólnego zgromadzenia wystarczyła obecność połowy członków Sądu Najwyższego (sędziów i prezesów). Art. 2 utrzymywał rozwiązanie przewidziane w przepisach tymczasowych, zgodnie z którym do składu orzekającego mógł zostać powołany sędzia sądu apelacyjnego (bez możliwości przewodniczenia składowi). Ponadto przyjęto, że skład można uzupełnić, powołując sędziego orzekającego w innej izbie.

Dotychczasowe kompetencje Sądu Najwyższego, uregulowane w odrębnych ustawach, zostały uzupełnione o kompetencję Zgromadzenia Ogólnego do wyjaśniania przepisów wywołujących wątpliwości w praktyce lub stosowanych rozbieżnie, o ile z takim wnioskiem zwróciły się minister sprawiedliwości. Z powyższej możliwości stosunkowo często korzystano, co dawało szansę na ujednolicanie wykładni prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej²⁸. Ponadto Sąd Najwyższy był władny „wypominać i usuwać w miarę możliwości usterki, dostrzeżone w czynnościach urzędowych sądów niższych, oraz według uznania zawiadamiać o nich Ministra Sprawiedliwości”²⁹.

Art. 5 dekretu stwarzał podstawę prawną do działania sekretariatu prawniczego, działającego przy Sądzie Najwyższym. W skład sekretariatu wchodziły osoby posiadające kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziowskiego. Zakres ich obowiązków miała określać instrukcja wewnętrzna.

²⁷ M. Allerhand, *Uwagi do regulaminu...*, s. 3.

²⁸ D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 135.

²⁹ Art. 3 lit. b ww. dekretu.

2.3. Sąd Najwyższy a przepisy konstytucji marcowej

Wydanie przedmiotowego dekretu o niemal trzy lata wyprzedziło uchwalenie konstytucji marcowej³⁰. Fundamentalnym założeniem, na którym opierała się konstytucja, było przyjęcie zasady podziału władzy. Wraz z jej wejściem w życie niezależne sądy zostały zdefiniowane jako „Organy Narodu [...] w zakresie wymiaru sprawiedliwości”, stając się *expressis verbis* władzą równorzędną egzekutywie i legislatywie. Jak wskazywał Wacław Komarnicki, w art. 2 i art. 74 konstytucji ustrojodawca przesądził, że owo „wymierzanie sprawiedliwości” nie opiera się na żadnej delegacji udzielonej sądom przez przedstawicieli pozostałych organów. Zaakcentowaniu wspomnianej równorzędności władz towarzyszyło podkreślenie „odrębnego stanowiska” organów sądownictwa (art. 80)³¹.

Rozdział IV konstytucji w sposób ramowy wyznaczał pozycję sądów, w tym Sądu Najwyższego, w strukturze organów państwa. Punktem wyjścia dla analizy tego rozdziału powinien być art. 74, stanowiący, iż „Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. W doktrynie podnoszono, że przywołany przepis wyznacza „materiałne kryterium funkcji sądowej”, jakim jest wymiar sprawiedliwości. Kryterium to interpretowano stosunkowo szeroko, nie ograniczając kompetencji sądów jedynie do „orzekania w sporach o prawa subiektywne”³². Komarnicki twierdził, że z teoretycznego punktu widzenia treść art. 74 stanowiła *superfluum* – jego zdaniem nie było potrzeby wyrażania w konstytucji normy, zgodnie z którą „organy sądowe sprawują funkcję sądową w znaczeniu materialnym”, zważywszy na to, że przypisanie im tej funkcji wynika z zasady podziału władzy³³. Argumentował, że wspomniana zasada stwarza w tym zakresie domniemanie kompetencyjne na rzecz sądów, a co za tym idzie – wyraźnego unormowania konstytucyjnego wymaga jedynie powierzenie sądom kompetencji wykraczających poza „wymierzanie sprawiedliwości”. Zdaniem Komarnickiego nawet rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy o ważności zaprotestowanych wyborów (art. 19 zd. drugie konstytucji marcowej) czy orzekanie przez sądy w sprawach odwołań od karnych orzeczeń władz administracyjnych (art. 72 konstytucji marcowej) stanowiło „właściwą kompetencję sądową”. Wspomniany autor, poszukując powodów, które skłoniły ustrojodawcę do ogólnego oznaczenia funkcji sądów w tekście konstytucji, zwrócił uwagę na zbyt szerokie ujmowanie działalności sędziowskiej w pierwszym okresie kształtowania się administracji. W brzmieniu art. 74 widział „wyraz reakcji

³⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

³¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 155; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, reprint wydania z 1922 r., Warszawa 2008, s. 506-507, *Biblioteka Przeglądu Sejmowego*.

³² W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 507-509.

³³ *Ibidem*, s. 510.

przeciwko zbyt niemu rozciągnięciu tej kompetencji w pierwszych latach istnienia odbudowanej Rzeczypospolitej”³⁴. Komarnicki podkreślał też, że przedmiotowa funkcja była wykonywana „w imieniu Rzeczypospolitej”, co dowodziło samodzielności sądów w tym zakresie (wspomniany brak delegacji).

Charakterystyki organów sądownictwa na gruncie konstytucji marcowej nie można jednak ograniczyć do funkcji wymierzania sprawiedliwości, zdeterminowanej przepisami rozdziału IV konstytucji. Materią, która niewątpliwie także wymaga uwzględnienia, była dyskutowana wówczas kwestia kontroli legalności decyzji administracyjnych. Propozycje, by w kompetencję do dokonywania takiej kontroli wyposażać sądy powszechne, jak również by rolę instancji odwoławczej sprawowała specjalnie utworzona w tym celu izba administracyjna Sądu Najwyższego, nie zyskały odpowiedniego poparcia³⁵. Ustrojodawca zapowiedział powołanie osobnego sądownictwa

³⁴ *Ibidem*, s. 509.

³⁵ Na tym polu toczono spory doktrynalne. W prasie przeciwstawne stanowiska sformułowali m.in. Bolesław Bielawski i Jan Sawicki. Pierwszy ze wskazanych autorów opowiadał się za powierzeniem sądownictwa administracyjnego specjalnym wydziałom sądów ogólnych i za utworzeniem izby administracyjnej w Sądzie Najwyższym. Bielawski podkreślał, że takie zorganizowanie sądownictwa administracyjnego obciążyłoby budżet państwa w mniejszym stopniu aniżeli powołanie odrębnych trybunałów administracyjnych. Ponadto wskazywał, że władza wykonawcza *in statu nascendi*, nie posiadając jeszcze ugruntowanych metod rozstrzygania sporów administracyjnych, powinna zostać wpisana w system sądownictwa powszechnego. Uważał bowiem, że kontrola ze strony doświadczonych sędziów pozwoli wykształcić u urzędników poszanowanie dla idei legalności i praworządności. Rozwijając swe stanowisko, argumentował, że „każdy trybunał specjalny administracyjny, wyłączony ze współzycia z całością sądownictwa, wykluczony z rodziny sędziowskiej i nie oddychający jej tradycją w sposób nieunikniony przekształci się na instytucję urzędniczą, która ponad wszystko stawiać będzie politykę chwili oraz subiektywnie pojętą rację stanu”. Polemizując z przywołanymi argumentami, Sawicki podkreślał, że sytuacja finansowa państwa póki co nie pozwala na powołanie instancyjnego sądownictwa administracyjnego, umożliwia jednak zorganizowanie jednostopniowego sądownictwa administracyjnego, stanowiącego „samoistną magistraturę sądową”. Jego zdaniem powierzenie sądom sprawującym wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych dodatkowej kompetencji do rozstrzygania spraw z zakresu prawa publicznego nie przyniosłoby oczekiwanych rezultatów. Zasadniczej przeszkody dla wprowadzenia takiego rozwiązania upatrywał w specyfice tych ostatnich spraw – o ile bowiem, jego zdaniem, sędziowie orzekający w sprawach cywilnych i karnych nie muszą uwzględniać interesu publicznego, o tyle sędzia rozstrzygający sprawy administracyjne „w niejednym przypadku podporządkować musi interes jednostki interesom ogółu”. Ponadto w ocenie Sawickiego organizacja Sądu Najwyższego nie odpowiadała potrzebom „sądu dla spraw prawa publicznego” – sygnalizując jedynie kwestię niedostatecznej liczby etatów w Sądzie Najwyższym, zwracał uwagę na poważniejszy problem. Jego zdaniem SN powinien być zorganizowany w sposób jednolity, włączenie go w proces stosowania odrębnej gałęzi prawa wymaga zaś „zupełnie odmiennego specjalnego wyszkolenia [...] sędziów i [...] sekretariatu, zupełnie innej procedury sądowej i odmiennie funkcjonującej kancelarii”. Sawicki mocno bowiem podkreślał, że Sąd Najwyższy orzekający w sprawach cywilnych i karnych został pomyślany jako najwyższa instancja sądowa. Powierzenie mu spraw administracyjnych

administracyjnego na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym (NTA). Sposób, w jaki to uczynił, formalnie sytuował sądownictwo administracyjne poza organizacją sądową – zagadnienie to zostało bowiem uregulowane w rozdziale III poświęconym egzekutywie³⁶. W praktyce deklaracja ustrojodawcy, sformułowana w art. 73 konstytucji, została częściowo zrealizowana 3 sierpnia 1922 r., kiedy to uchwalono ustawę o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA)³⁷. W skład nowo powołanego NTA weszli wszyscy sędziowie zasiadający w czwartej izbie SN.

Obok Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego konstytucja stwarzała także podstawę prawną do działania Trybunału Kompetencyjnego, powołanego do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnymi i sądami (art. 86), oraz Trybunału Stanu (art. 64). Ustawodawca, realizując dyspozycję art. 86 konstytucji, przesądził, że do grona członków Trybunału Kompetencyjnego będą należeć czterej sędziowie Sądu Najwyższego, a niezależnie od tego jednym z prezesów Trybunału również będzie sędzia SN³⁸.

Z kolei w myśl art. 64 konstytucji Trybunałowi Stanu przewodniczył z urzędu pierwszy prezes SN. Jak wskazuje Malec, „rozwiązanie to uwikłało Sąd Najwyższy w bieżącą politykę i spowodowało zainteresowanie władz składem osobowym sądu, a zwłaszcza osobą Pierwszego Prezesa”³⁹. Ustawa z 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu pogłębiała jedynie wzajemne powiązanie Trybunału Stanu i Sądu Najwyższego, przesądzając m.in. o tym, że przeprowadzenie tzw. śledztwa wstępnego zostanie powierzone jednemu z sędziów SN (art. 16 ustawy). Ponadto pierwszy prezes SN miał spośród urzędników obsługujących Sąd Najwyższy wyznaczać „sekretarza i niezbędną dla Trybunału pomoc kancelaryjną” (art. 11 ustawy)⁴⁰. Patrząc z perspektywy konstytucyjnej, Komarnicki podkreślał jednak, że choć art. 64 w pewien sposób wiązał Trybunał Stanu

opierało się zaś na austriackiej ustawie z 1875 r., kształtującej trybunał administracyjny jako „instancję, przed którą postępowanie sądowe bierze swój początek i przed którą się kończy”. Tak różne role Sądu Najwyższego były, zdaniem Sawickiego, trudne do pogodzenia i kładły się cieniem na bieżące funkcjonowanie tego organu. Uwzględniając po części argumentację swego oponenta, Sawicki zaproponował, by prawodawca ustanowił odrębny trybunał dla spraw prawa publicznego, przesądzając w ustawie, że połowa składu tego organu będzie powoływana spośród sędziów i adwokatów. W niedługim czasie propozycje Sawickiego znalazły odzwierciedlenie w przepisach, jemu samemu zaś powierzono funkcję Pierwszego Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego (B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości”, dział nieurzędowy, 1920, s. 22; J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości”, dział nieurzędowy, 1920, s. 180-183).

³⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 508.

³⁷ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922, nr 67, poz. 600).

³⁸ Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. 1925, nr 126, poz. 897).

³⁹ D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 145.

⁴⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415).

z magistraturą sądową, to sposób ukonstytuowania tego organu przemawiał za tym, by zakwalifikować go do organów sądownictwa nadzwyczajnego⁴¹.

Szczegółowa analiza zasad przewodnich ustroju sądownictwa, zawartych w konstytucji marcowej, przekraczałaby ramy niniejszego rozdziału. Warto jednak odwołać się pokrótce do poczynionych w tym zakresie ustaleń Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej⁴². Wyodrębniła ona w tekście konstytucji siedem zasad ustrojowych, na których opierał się system sądownictwa przyjęty przez ustrojodawcę.

Jedną z najistotniejszych była zasada niezawisłości sędziów. Akcentował ją już wspomniany art. 2 konstytucji, rozwijał zaś art. 77, stanowiący, iż „[s]ędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą”. Co ciekawe, pierwotne brzmienie wspomnianej regulacji było inne – proponowano, by zakresem niezawisłości objąć nie tyle „sprawowanie urzędu”, ile „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. W trakcie drugiego czytania projektu ustawy konstytucyjnej zwrócono jednak uwagę na kwestię ustawowego delegowania sędziów do różnych struktur (m.in. do urzędów ziemskich czy komisji wyborczych). Na tle tych przykładów uznano, że „należałoby [...] niezawisłość zastrzec dla sędziów wszędzie, gdzie pełnią obowiązki w charakterze sędziów” i zmieniono pierwotne brzmienie diskutowanego przepisu⁴³. W ocenie Komarnickiego rozumowanie stojące u podstaw tej modyfikacji stanowiło zgodę na ustawowe rozszerzanie kompetencji sądów, dokonywane *praeter legem* w stosunku do przepisów konstytucji. Przywołany autor zauważył bowiem, że ustawodawca mógł w związku z tym powierzać sądom zadania, które nie będą wpisywały się w wymiar sprawiedliwości *sensu stricto*. Wśród tych zadań wymieniał zarówno akty administracyjne (np. prowadzenie rejestrów, ksiąg gruntowych, dokonywanie legalizacji, udział w postępowaniu egzekucyjnym), jak i zadania o „charakterze politycznym” (takie jak rozstrzyganie protestów wyborczych czy udział w komisjach wyborczych). Jego zdaniem wspomniane rozszerzenie zakresu właściwości sądów niewątpliwie ma znaczenie gwarancyjne, niemniej jednak „załatwianie spraw tego rodzaju odciąga organy sądowe od spełniania właściwego zadania, przeciąża je pracą, a w niektórych wypadkach może narazić na szwank ich autorytet, np. przez wmieszanie sędziów do spraw politycznych”⁴⁴.

⁴¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 508.

⁴² M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 57 i nast.

⁴³ Sprawozdanie stenograficzne ze 179 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 r., s. 39; zob. także: S. Gołąb, *Ustrój sądów cywilnych*, s. 397. W ślad za konstytucją marcową także konstytucja kwietniowa i konstytucja z 1997 r. odnosiły zasadę niezawisłości do „sprawowanego urzędu”.

⁴⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint wydania z 1937 r., Kraków 2006, s. 342-343.

Inną wyodrębnioną przez Materniak-Pawłowską zasadą była zasada nominacji sędziów. Zgodnie z art. 76 mianowanie sędziów co do zasady zostało powierzone prezydentowi Rzeczypospolitej, a wybór sędziów pokoju należał do ludności. Ustrojodawca sformułował ten przepis w sposób dość niejasny, co stało się przedmiotem krytyki przedstawicieli doktryny⁴⁵. Abstrahując od redakcji art. 76, warto podkreślić, że w doktrynie uznawano, że ani mianowanie sędziów przez prezydenta, ani ich wybór przez ludność nie mogą prowadzić do uzależnienia ich od podmiotu nominującego (wybierającego). Nieodzownym warunkiem takiej niezależności było wyłączenie możliwości odwołania sędziego przez podmiot, który go wybrał⁴⁶. W przypadku sędziów nie było więc miejsca na swoiste „odwrócenie” aktu nominacji, na zasadzie *actus contrarius*.

Zasada niezawisłości została przy tym wyraźnie powiązana z gwarancjami nieusuwalności, niezawieszania i nieprzenoszenia sędziów. Ustrojodawca dopuszczał jednak na tym polu pewne wyjątki. Zgodnie z treścią art. 78 konstytucji marcowej „sędzia [mógł zostać] złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych”. Art. 78 stanowił typowe ujęcie zasady nieusuwalności, o jego wymiarze gwarancyjnym przesądzało zaś powierzenie zastosowania klauzuli *quandiu se bene gesserint* władzom sądowym⁴⁷. W przywołanym przepisie zastrzeżono również, że nie obejmuje on sytuacji, w których „przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy”. Z zasadą niezawisłości był także skorelowany immunitet sędziowski, uregulowany w art. 79 konstytucji.

W rozdziale IV konstytucji można także odnaleźć zasadę udziału przedstawicieli społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości (art. 76, odnoszący się do sędziów pokoju, i art. 83, dotyczący sądów przysięgłych w byłym zaborze austriackim), zasadę wyłączenia z kompetencji sądów uprawnienia do badania legalności ustaw (art. 81) oraz zasadę jawności rozprawy (art. 82). Kolejny rozdział (Powszechnie prawa i obowiązki obywatelskie) wprowadzał zakaz pozbawiania jednostki sądu, któremu podlega z mocy ustawy⁴⁸.

⁴⁵ Art. 76 zd. 1 stanowił że „sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność”. Szerzej na temat kontrowersji, jakie pojawiły się na gruncie cytowanej regulacji: M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój...*, s. 61; Z. Witkowski, Z. Naworski, *Kompetencje głowy państwa w zakresie mianowania na stanowiska państwowe w II Rzeczypospolitej Polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem obsady stanowisk sędziowskich)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2008, s. 9-30.

⁴⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 512.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Art. 98: „Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu karnego. Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie

Materniak-Pawłowska wskazuje także na zasadę hierarchiczno-instancyjnej budowy sądownictwa, jakkolwiek trudno odnaleźć jej wyraźne konstytucyjne zakotwiczenie. W ocenie autorki zasada ta była „konsekwencją wprowadzenia instancyjności środków odwoławczych” i „polegała na przyjęciu pewnej określonej struktury sądowej, w ramach której sądy zajmowały różną pozycję, pozostając we wzajemnym hierarchicznym podporządkowaniu”⁴⁹. Na podstawie samego tekstu konstytucji nie sposób takiej hierarchii zrekonstruować, choć moim zdaniem pewnej podstawy dla twierdzeń autorki można upatrywać w brzmieniu art. 84 – regulacji odnoszącej się do Sądu Najwyższego.

Przepis ten *de facto* sankcjonował dotychczasową działalność SN. Jak podkreślał Zygmunt Sitnicki,

[f]akt, że Konstytucja w art. 84 mówi o „ustanowieniu” Sądu Najwyższego (na pozór niepotrzebnie, boć przecie Sąd ten istnieje od 1917 r.) świadczy o tem, iż twórcy Konstytucji chcieli w ten sposób podkreślić jego naczelną rolę w przyszłej organizacji sądów. Zapewne pragnęli oni nadać Sądowi Najwyższemu (respective jego Pierwszemu Prezesowi) funkcje spełniane dotąd przez Ministerstwo (Ministra) Sprawiedliwości, a więc nadzór nad sądami i sędziami i administrację całego wymiaru sprawiedliwości (z wyjątkiem, być może, prokuratury i więziennictwa). Na razie jednak pozostawili oni na okres przejściowy organizację dotychczasową, mając nadzieję, że „wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej” (art. 126 ust. 2 Konst.). Innemi słowy, Sejm Ustawodawczy przypuszczał, że jeszcze przed swem rozwiązaniem (które nastąpiło istotnie w rok zgórą później) zdąży uchwalić szczegółową ustawę o organizacji sądów (art. 75 Konst.). Niestety [...] do uchwalenia tej ustawy [...] nie doszło⁵⁰.

Wydaje się, że oczekiwania, jakie zaprezentował Sitnicki, zwłaszcza odnośnie do zakresu nadzoru Sądu Najwyższego, stanowiły nie tyle rezultat wykładni art. 84, ile pewną projekcję postulatów środowiska sędziowskiego. Z samego tylko brzmienia tego przepisu („Ustanawia się Sąd Najwyższy do spraw sądowych, cywilnych i karnych”) trudno wyprowadzać wnioski o konieczności zastąpienia nadzoru Ministra Sprawiedliwości nadzorem Sądu Najwyższego. Autor nie zaprezentował żadnych dalszych argumentów, mających wesprzeć sformułowaną przez niego tezę. Można zatem przypuszczać, że powyższa interpretacja art. 84 odzwierciedlała przede wszystkim potrzebę przeciwstawienia się pewnym negatywnym zjawiskom obserwowanym w praktyce ustrojowej.

obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznymi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może. Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i strat”.

⁴⁹ M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój...*, s. 62.

⁵⁰ Z. Sitnicki, *Rewizja Konstytucji a sądownictwo*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1930, s. 283-284.

Teza o hierarchiczno-instancyjnej strukturze sądownictwa korespondowała z przypominaną przez Sitnickiego zapowiedzią ustrojodawcy, zgodnie z którą „[o]rganizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej”. Krytycznie na temat przywołanego powyżej art. 75, z perspektywy 10 lat od uchwalenia konstytucji marcowej, wypowiadał się także Zygmunt Zaleski, wskazując, że „blankietowa dyspozycja ustawy konstytucyjnej doprowadziła w rezultacie do wypaczenia idei, zawartej w przepisie art. 2 Konstytucji, bowiem ustrój, zakres obowiązków i uprawnień władzy sądowej, będącej bezpośrednim organem narodu, unormowano nie w drodze ustawy konstytucyjnej, lecz w tym samym trybie, jak to się dzieje z każdą inną ustawą”⁵¹. Negatywną ocenę sposobu określenia pozycji ustrojowej sądów przedstawił również Sitnicki, dostrzegając w postanowieniach konstytucji marcowej „wzniosłą teorię, uzależnioną od tego, jak ją określi »osobna ustawa«”⁵². Podkreślał przy tym, że do momentu wydania Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵³ „istniał stan prawny, stanowiący dziwną mieszaninę przepisów Konstytucji i sprzecznych z nią dotychczasowych przepisów sądowo-ustrojowych”⁵⁴.

2.4. Prace nad ujednoliceniem struktury sądownictwa

Patrząc z perspektywy czasu, można stwierdzić, że obraz polskiego sądownictwa istotnie odbiegał od deklaracji konstytucji marcowej, a część jej zapowiedzi w ogóle nie została zrealizowana. Wśród owych sprzeczności, które tak mocno akcentował Sitnicki, na pierwszy plan wysuwały się regulacje podporządkowujące sędziów, będących „Organami Narodu” – ministrowi sprawiedliwości. Podporządkowanie to wynikało z wciąż wówczas obowiązującego dekretu Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem z dnia 3 stycznia 1918 r. W świetle art. 19 w związku z art. 23 powyższego dekretu Ministerstwo Sprawiedliwości formalnie nadal stanowiło „naczelną władzę rządzącą” wymiarem sprawiedliwości⁵⁵.

Choć ustrojodawca deklarował potrzebę uchwalenia ustawy o ustroju sądów (art. 75 konstytucji), w której można byłoby podjąć tę kwestię, jak również ustawy określającej „odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie” (art. 80 konstytucji), na realizację tych zapowiedzi trzeba było długo czekać. Jak podkreśla Gudowski, prace nad obiema grupami zagadnień rozpoczęły się w 1919 r.

⁵¹ Z. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa...*, s. 195-196.

⁵² Z. Sitnicki, *Rewizja...*, s. 282.

⁵³ Dz.U. 1928, nr 12, poz. 93; dalej: p.u.s.p.

⁵⁴ Z. Sitnicki, *Rewizja...*, s. 282-283.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 283.

i już wówczas były prowadzone w odrębnych zespołach⁵⁶. Podczas gdy komisja, na czele której stanął Z. Nowicki, zajmowała się określeniem zasad tzw. pragmatyki sędziowskiej, przedmiotem prac podkomisji, kierowanej przez Stanisława Bukowieckiego, utworzonej w ramach Komisji Kodyfikacyjnej, były zagadnienia struktury i kompetencji sądów.

Oba zespoły stanęły wobec konieczności uzgodnienia konkurencyjnych rozwiązań proponowanych przez prawników wykształconych w różnych systemach sądowych. Dość szybko okazało się, że tak w jednej, jak i w drugiej komisji zogniskowały się podobne spory wokół pozycji prezesów sądów i roli zgromadzeń ogólnych. O ile członkowie komisji pochodzący z terenów byłego zaboru rosyjskiego opowiadali się za szerokimi kompetencjami zgromadzeń, o tyle sędziom pochodzącym z ziem byłego zaboru austriackiego i pruskiego bliższa była wizja prezesa-zwierzchnika sądu i sędziego-urzędnika (*Richterlicher Beamte*). Ostatecznie w projekcie zespołu Nowickiego zwyciężyła ta pierwsza koncepcja – to zgromadzenia ogólne i wyłaniane przez nie wydziały osobowe miały stanowić najwyższą władzę wewnątrz sądu, prezesowi zaś pozostał status *primus inter pares*⁵⁷.

Z kolei w komisji „ustrojowej” toczyła się w tym samym czasie analogiczna dyskusja między Kamilem Stefko i Aleksandrem Mogilnickim. Rekonstruując przebieg prac komisji, Gudowski przybliżył stanowisko Mogilnickiego, który był przeciwny instytucji prezesa jako zwierzchnika sądu i opowiadał się za przypisaniem mu roli reprezentacyjnej i wykonawczej. Zdaniem Mogilnickiego władza w sądach powinna koncentrować się w zgromadzeniach ogólnych, wyposażonych w uprawnienia

m.in. do rozpatrywania corocznych sprawozdań o ruchu spraw i stanie wymiaru sprawiedliwości, do rozpatrywania sprawozdań sądów niższych, do wydawania szczególnych regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów oraz zgłaszania wniosków ustawodawczych. Tylko zgromadzenie danego lub wyższego sądu mogło – na wniosek prezesa – wydać sędziemu zarządzenie usunięcia stwierdzonych uchybień⁵⁸.

W związku z powyższymi postulatami i krytyką zaproponowanej przez Stefko konstrukcji do przygotowywanego projektu wprowadzono pewne punktowe zmiany, łagodzące nieco jego pierwotną wersję.

Na kierunek dalszych prac nad obydwoma projektami duży wpływ wywarły późniejsze wydarzenia polityczne, zwłaszcza przeprowadzony w 1926 r. zamach majowy⁵⁹.

⁵⁶ J. Gudowski, *Historia prawa...*, s. 9 i nast.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 10-11.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 15-16.

⁵⁹ G. Ławnikowicz, *Sędziowie w autorytarnej Polsce*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2016, s. 9-17.

Obalenie legalnych władz Rzeczypospolitej dało początek nowemu etapowi w historii polskiego parlamentaryzmu. Formalnie wciąż obowiązującą konstytucję marcową uzupełniono i zmieniono tzw. nowelą sierpniową⁶⁰. Swoim zakresem objęła ona m.in. działalność Sądu Najwyższego, upoważniając ten organ do stwierdzenia naruszenia przez posła zakazu przyjmowania od rządu jakichkolwiek korzyści majątkowych. Procedura ta miała być uruchamiana na wniosek marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli i skutkować utratą mandatu poselskiego oraz uzyskanych korzyści (art. 2 noweli sierpniowej).

Istotnym *novum* wprowadzonym w noweli sierpniowej było uprawnienie prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. W ślad za tym rozwiązaniem Sejm udzielił prezydentowi pełnomocnictw do uporządkowania stanu prawnego, zachowując możliwość uchylenia wydanych w ten sposób dekretów. Kompetencja głowy państwa dość szybko przyczyniła się do opisywanej przez Andrzeja Ajnenkiela „atrofii ustawodawczej sejmu”⁶¹. Znamienne jest, że wśród wielu regulacji przyjętych w formie dekretu prezydenta znalazło się także prawo o ustroju sądów powszechnych. W tym konkretnym przypadku owa forma budziła wątpliwości, spierano się bowiem, czy uregulowanie ustroju sądów nie wykracza poza kompetencje władzy wykonawczej. Konsekwentnie stawiano także pytanie, czy w świetle konstytucji sądy mają prawo do badania ważności tego typu aktów⁶².

Wracając do analizy prac nad p.u.s.p., należy odnotować, że wznowiono je w 1927 r., po uprzednim podjęciu decyzji o połączeniu obu projektów i uregulowaniu w jednym akcie zarówno kwestii ustrojowych, jak i zagadnień związanych ze statusem sędziów. Na kształt przyjętych ostatecznie rozwiązań znacząco wpłynął ówczesny wiceminister sprawiedliwości Stanisław Car. Rozwiązawszy komisję, stanął on na czele nowego zespołu, który opracował własny projekt. Uwagi środowiska sędziowskiego, akcentującego niezgodność z konstytucją części proponowanych unormowań, w większości nie zostały uwzględnione. W efekcie powstał akt, który w istotny sposób ograniczał niezawisłość sędziowską i podporządkowywał sędziów władzy wykonawczej.

Szczególnym przejawem owego podporządkowania było powierzenie ministrowi sprawiedliwości naczelnego nadzoru nad wszystkimi sądami i sędziami (art. 71 § 1). Jednocześnie organ ten, będąc naczelnym prokuratorem (art. 232), sprawował kierownictwo oraz funkcje nadzorcze w stosunku do wszystkich urzędów prokuratorskich (art. 235 § 1 lit. c). Łączenie tych dwóch funkcji prowadziło do swoistego paradoksu – minister, będący zarazem naczelnym prokuratorem, był odpowiedzialny za kierunek prowadzonej przez siebie polityki w zakresie ścigania przestępstw (art. 56 konstytucji

⁶⁰ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442); dalej: nowela sierpniowa.

⁶¹ A. Ajnenkiel, *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 126.

⁶² S. Gołąb, *Ustrój sądów powszechnych*, s. VII-VIII i cytowane tam orzeczenie Sądu Najwyższego.

marcowej), choć pełniąc rolę kierownika wszystkich sądów, winien być od polityki niezależny. Zwracano też uwagę na fakt, że równoległe sprawowanie tych funkcji pozostaje w sprzeczności z przyjmowaną na gruncie nowoczesnych procedur zasadą oddzielenia oskarżyciela od sędziego⁶³.

Wprowadzenie w sądach okręgowych i apelacyjnych nowej instytucji – zgromadzeń ogólnych – mocno akcentowane przez Cara w trakcie debat parlamentarnych, stwarzało jedynie pozory gwarancji niezawisłości⁶⁴. W rzeczywistości władza w sądach koncentrowała się w rękach uzależnionych od ministra prezesów. Wśród kompetencji powierzonych przez prawodawcę ministrowi i prezesom znalazło się m.in. uprawnienie do uchylania zarządzeń sądów podległych ich nadzorowi (art. 72 § 1).

Ponadto równoległe do zgromadzeń ogólnych wykreowano kolejny organ – kolegium administracyjne. W jego skład wchodził prezes sądu, dwaj sędziowie przez niego wskazani oraz dwaj sędziowie wybierani przez zgromadzenia ogólne. W myśl art. 50 § 1 sprawy, w stosunku do których zgromadzenie ogólne sądu okręgowego lub apelacyjnego nie zebrało się w odpowiedniej liczbie członków bądź nie powzięło uchwały w terminie, były z urzędu rozpoznawane przez kolegium. Przepis ten, opisywany przez Janusza Jamontta jako „koń trojański”, stwarzał wiele zagrożeń dla niezawisłości sędziowskiej. Warto podkreślić, że jego zastosowanie w warunkach art. 110 p.u.s.p. z 1928 r. potencjalnie mogło prowadzić do usuwania niewygodnych dla władzy sędziów. Wystarczyłoby bowiem, by prezes sądu zwołał zgromadzenie ogólne pod nieobecność większości sędziów, np. w okresie ferii, a o przeniesieniu sędziego zamiast zgromadzenia rozstrzygnęłoby kolegium, czyli *de facto* prezes z dwoma wiceprezesami⁶⁵.

Wśród rozwiązań poddanych krytyce znalazły się też m.in. przepisy odnoszące się do: powoływania sędziów (w tym: mianowania sędziów grodzkich bezpośrednio przez ministra sprawiedliwości – art. 90 § 2), wpływu ministra sprawiedliwości na przedstawianie kandydatur do pełnienia funkcji sędziowskich (art. 96), możliwości przenoszenia sędziów w stan spoczynku „w interesie wymiaru sprawiedliwości” w związku z wnioskiem ministra (art. 110 lit. c), zasad delegowania sędziów wbrew ich woli (art. 105 § 4) czy dopuszczalności pełnienia czynności sędziowskich przez

⁶³ Z. Sitnicki, *Rewizja...*, s. 286. Polemikę z twierdzeniami Zygmunta Sitnickiego podjął Julian Firstenberg. Podkreślał on, że minister sprawuje nadzór nad sądami jedynie od strony formalno-porządkowej, w związku z czym sprawowana przez niego funkcja nadzorcza nie może być uznana za sędziowską. W swym stanowisku Firstenberg nie tłumaczył jednak, czy sama ta funkcja nadzorcza ministra realizowana w odniesieniu do wszystkich sądów jest do pogodzenia z rolą prokuratora, uprawnionego do wydawania merytorycznych poleceń swoim podwładnym (J. Firstenberg, *Jeszcze o stanowisku konstytucyjnym sądownictwa*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1931, s. 138).

⁶⁴ *Sejm o ustroju sądowym*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1929, s. 151.

⁶⁵ J. Jamontt, *Zmiany w ustroju sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1930, s. 139-148.

asesorów sądowych (art. 260 § 2)⁶⁶. Wyjątkowo dosadnie kwestionowano też regulacje dotyczące przenoszenia i usuwania sędziów w związku z reorganizacją sądów (zwłaszcza art. 284).

Wyraźny sprzeciw wobec proponowanych unormowań zgłosił jeszcze na etapie prac nad p.u.s.p. pierwszy prezes SN Władysław Seyda. Z pasją przekonywał, że projekt nie stwarza gwarancji niezawisłości sędziowskiej i powinien zostać poprawiony. Argumentował m.in., że „niezawisłość sądów wymaga jak najdalej idącej niezależności sędziów nie tylko pod względem sprawowania ich urzędu, ale także pod względem mianowania, przenoszenia i usuwania ze stanowiska zajmowanego”⁶⁷.

Nie był to zresztą pierwszy przypadek, w którym sędziowie Sądu Najwyższego wykazali bezkompromisową postawę, przeciwstawiając się polityce i naciskom władz sanacyjnych⁶⁸. Przed wyborami do Sejmu, przeprowadzonymi w 1928 r., Zgromadzenie Prezesów SN, wbrew wyraźnym żądaniom ministra sprawiedliwości Aleksandra Meysztowicza, odmówiło wskazania wiceministra Cara jako jednego z kandydatów do pełnienia funkcji generalnego komisarza wyborczego. Mimo konsekwentnego stanowiska prezesów SN prezydent, łamiąc art. 16 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 r., mianował Cara na ten urząd⁶⁹.

Brak poszanowania prawa charakteryzował także późniejsze działania władz sanacyjnych. Reakcja na zgłoszony przez Seydę sprzeciw wobec projektu p.u.s.p. wpiisywała się w przyjęty przez ministerstwo plan podporządkowania sobie wymiaru sprawiedliwości – w odpowiedzi na wyrażoną przez pierwszego prezesa SN krytykę objęto zakresem reorganizacji sądownictwa także Sąd Najwyższy. Stanowiło to jedynie sztuczny zabieg, ponieważ tak naprawdę organ ten miał niewiele wspólnego z modyfikacjami granic okręgów sądowych i siedzib sądów. Reorganizację uzasadniano zmianami potrzeb społeczeństwa, związanymi z takimi okolicznościami jak wzrost liczby mieszkańców czy powstanie nowych środków komunikacji. Tymczasem prawodawca postanowił w art. 2 § 1, że siedzibą Sądu Najwyższego pozostanie Warszawa. Co więcej, ujawniając motywy Komisji Kodyfikacyjnej, Stanisław Gołąb wyjaśniał, że

⁶⁶ E. Wolff, *O miejsce dla sądownictwa w przyszłej Konstytucji*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1929, s. 52-53; *Sejm o ustroju sądowym...*, s. 151 i nast.

⁶⁷ J. Jamontt, *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928, s. 50, *Polski Związek Prawników Kresowców*, 6.

⁶⁸ Por. M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy...*, s. 101.

⁶⁹ P. Jakubowski, *Administracja wyborcza w Polsce od 1918 do 1991 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4/2014, s. 36; Z. Witkowski, Z. Naworski, *Kompetencje...*, s. 22. Zbigniew Witkowski i Zbigniew Naworski zwracają też uwagę na inny przykład swoistego „nieposłuszeństwa” sędziów SN, jakim było podjęcie uchwały dotyczącej możliwości oceny przez sądy ważności wydawanych przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy.

zmiennosc potrzeb społeczenstwa, powodujaca koniecznosc zmiany okregow i siedzib okregow sadowych, nie moze dotyczyc Sadu Najwyzszego. Jeden tylko winien istniec Sad Najwyzszy i ten powinien znajdowac sie przedewszystkiem w stolicy, gdzie znajduja sie wzladze centralne, a ponadto w miejscu sredkowym calego Panstwa, aby udawanie sie do tego Sadu nie bylo dla pewnych okolic kresowych zbyt utrudnione. Takie polozenie geograficzne posiada wzlasnie Warszawa⁷⁰.

Nie stanowiło to przeszkody do wpisania SN do rozdziału poświęconego „przekształcaniu dotychczasowych sądów i urzędów prokuratorskich oraz stanowisk w sądownictwie”. Prawodawca zapowiedział jedynie, że z dniem wejścia w życie p.u.s.p. Sad Najwyzszy staje sie „Sadem Najwyzszym o nowym ustroju” (art. 269 § 1 *in fine*). Owo objecie reorganizacja polegalo zaś na wprowadzeniu do rozporzadzenia mozliwosci przeniesienia sędziow Sadu Najwyzszego do innego sadu lub w stan spoczynku, bez ich zgody, w ciagu trzech miesiecy od wejścia w życie p.u.s.p.⁷¹ Uprawnienie wykreowane w art. 284 § 1 wykorzystano do przeniesienia w stan spoczynku nie tylko Seydy, lecz także innych sędziow zasiadajacych w SN⁷². W kontekście podejmowanych na przestrzeni ostatnich miesiecy prob „reformowania” Sadu Najwyzszego warto zwrócic uwage na uzasadnienie przez Cara decyzji o zawieszeniu zasady nieusuwalnosc sędziow, przypomniane niedawno przez Gudowskiego. Sprowadzalo sie ono do podkreslenia koniecznosc oczyszczenia polskiego sadownictwa z sędziow pochodzenia ukraińskiego i rosyjskiego, okreslanych jako „narodowo obcych”⁷³. Trudno nie dostrzec w tym uzasadnieniu analogii do uzywanego ostatnimi czasy argumentu o „oczyszczaniu Sadu Najwyzszego z sędziow orzekajacych w okresie PRL-u”.

⁷⁰ S. Gołab, *Ustrój...*, s. 233-234. Jak wskazuje Malec, w toku prac nad p.u.s.p. kwestia siedziby SN byla sporna – czesc prawnikow podnosila, ze organ ten powinien funkcjonowac z dala od przesyconej polityka Warszawy, zwracano także uwage na wysokie koszty utrzymania w stolicy (D. Malec, *Sąd...*, s. 147).

⁷¹ W przypadku sędziow sadow apelacyjnych okres ten wynosil rok, zaś w odniesieniu do sędziow okregowych i grodzkich – dwa lata od wejścia w życie rozporzadzenia.

⁷² Wśród sędziow SN przeniesionych w stan spoczynku znaleźli sie: prezes izby II SN – Aleksander Mogilnicki, Oskar Szeller, Leon Mendelsburg, Feliks Ochimowski, W. Barański, Maurycy Fedynski, Ignacy Kondratowicz („Ruch Sluzbowy” – dodatek do „Dziennika Urzedowego Ministerstwa Sprawiedliwosci” nr 9/1929, s. 67, nr 14/1929, s. 95). Szerzej na temat stosowania art. 284 § 1 p.u.s.p. i skali dokonanych na jego podstawie przeniesien w stan spoczynku: Z. Witkowski, Z. Naworski, *Kompetencje...*, s. 26.

⁷³ J. Gudowski, *Wystapienie podczas obchodow 100-lecia odrodzonego sadownictwa polskiego w siedzibie Krajowej Rady Sadownictwa, dnia 28 wrzesnia 2017 r.*, „Krajowa Rada Sadownictwa” nr 4/2017, s. 79.

2.5. Wymiar sprawiedliwości w latach 1929-1939. Rola konstytucji kwietniowej

Analizując wynikającą z przepisów p.u.s.p. z 1928 r. pozycję Sądu Najwyższego oraz śledząc wysuwane na tym tle pomysły doktryny, nie sposób abstrahować od ogólnej kondycji wymiaru sprawiedliwości. Rola organu wpisanego w system sądownictwa powszechnego, co więcej – stojącego na jego szczycie – była ściśle związana z ustrojowym usytuowaniem trzeciej władzy. Faktyczne położenie sądów odbiegało zaś od konstytucyjnych założeń niezawisłości.

W trakcie prac nad nową konstytucją zdawano sobie sprawę z tego, że „od ustosunkowania sądownictwa do władzy wykonawczej i ustawodawczej zależeć będzie przyszły charakter państwa: czy będzie ono państwem praworządnym [...], czy Polska będzie państwem policyjnym [...]”⁷⁴. Nic więc dziwnego, że w tym zakresie dyskusje doktrynalne na temat kształtu przyszłej ustawy zasadniczej zdominowały postulaty uwolnienia sądownictwa spod wpływów ministra sprawiedliwości i zagwarantowania judykaturze niezależności. Konkretyzując przedmiotowe postulaty, w pierwszej kolejności akcentowano znaczenie regulacji wyznaczających zasady obsadzania stanowisk sędziowskich. Rozstrzygnięcie tej kwestii umożliwiało podjęcie dalszych zagadnień, takich jak: zagwarantowanie sędziom nieusuwalności, niepołączalność stanowisk, zasady awansowania, nadzór nad sądami, zasady pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej czy problematyka uposażenia⁷⁵.

17 marca 1931 r. na posiedzeniu Sejmowej Komisji Konstytucyjnej sporządzono wykaz zagadnień, które miała uregulować nowa konstytucja. Zarządowi Głównemu Zrzeszenia Sędziów i Prokuratorów R. P. powierzono przygotowanie opinii w przedmiocie zagadnień dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Po przeprowadzeniu ankiety Zarząd sprecyzował „postulaty konstytucyjnie zrzeszonego sądownictwa”, wśród których przeważały głosy opowiadające się za zachowaniem przyjętego na gruncie konstytucji marcowej podziału władz naczelných i za zaakcentowaniem ich równorzędności. Postulowano również, by na czele wymiaru sprawiedliwości stanął pierwszy prezes SN, wyposażony w kompetencje nadzorcze względem wszystkich sądów i sędziów. Uznano, że należałoby mu powierzyć „sprawy administracji ogólnej i skarbowo-budżetowej” sądów oraz upoważnić go do wydawania m.in. rozporządzeń wykonawczych oraz zarządzeń.

Mając świadomość słabości art. 80 konstytucji marcowej, uznano, że należy zagwarantować, że kwestia stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków może być normowana

⁷⁴ E. Wolff, *O miejsce...*, s. 52. Nawiasem mówiąc, warto zaznaczyć, że zagadnienia wymiaru sprawiedliwości nie cieszyły się wśród polityków tak dużym zainteresowaniem jak pozycja parlamentu i egzekutywy.

⁷⁵ Z. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa...*, s. 260 i nast.; A.P. Lazarevic, *Położenie i rola sędziego w państwie nowoczesnym*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1935, s. 2-5.

jedynie w trybie przypisanym dla dokonywania zmian w konstytucji. Z kolei doświadczenia związane z reorganizacją sądownictwa sprawiły, że opowiedziano się za wpisaniem do odrębnego przepisu wyjątku od zasad nieusuwalności i nieprzenaszalności, dopuszczalnego jedynie w przypadku zupełnej likwidacji danego sądu.

Lektura stanowiska prezentowanego przez zrzeszenie uzmysławia, że dyskusje poświęcone najwyższym organom władzy sądowniczej oraz spory o powołanie odrębnego sądownictwa administracyjnego nie wygasły wraz z uchwaleniem konstytucji marcowej. W ankiecie opowiedziano się za wcieleniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego do Sądu Najwyższego oraz za zlikwidowaniem Trybunału Kompetencyjnego. Postulowano też przekazanie Sądowi Najwyższemu funkcji Trybunału Stanu oraz ustanowienie odrębnego Trybunału Konstytucyjnego⁷⁶.

W pracach nad założeniami nowej konstytucji politycy zastanawiali się nad tym, czy nie pozbawić Sądu Najwyższego kompetencji rozstrzygania o ważności wyborów. Wskazywano, że takie uprawnienie mogłoby zostać powierzone prezydentowi, jako „władzy najwyższej”. Równocześnie argumentowano, że przedmiotowe zadanie nie wpisuje się w zakres spraw cywilnych ani karnych. Upatrywano w nim nawet przejawu pomieszania dwóch różnych władz i naruszenia art. 2 konstytucji marcowej⁷⁷. W odpowiedzi na ten zarzut pojawiły się sugestie, by w opisywane uprawnienie wyposażyć nowy organ – Trybunał Konstytucyjny, „który, mając za zadanie straż nad zachowaniem Konstytucji, mógłby objąć swoją kompetencją i przepisy ordynacji wyborczej, jako stanowiącej integralną część Konstytucji”⁷⁸. Ostatecznie zdecydowano jednak na pozostawienie spraw wyborczych w zakresie właściwości Sądu Najwyższego.

Przyjęta z pogwałceniem przepisów proceduralnych ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁷⁹ oparta została na odmiennych aniżeli konstytucja marcowa podstawach ideologicznych. Na pierwszy plan wysunięto zasadę supremacji prezydenta

⁷⁶ *Sądownictwo a nowa Konstytucja*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1935, s. 418.

⁷⁷ Kompetencję tę inaczej postrzegał Komarnicki, wyjaśniając, że „[...] przy rozstrzygnięciu protestu przeciwko wyborom chodzi o orzeczenie, czy dana jednostka posiada charakter prawny członka sejmu lub senatu t. j. stwierdzenie istnienia subiektywnych i obiektywnych warunków, wymaganych przez prawo [...] rozstrzygnięcie tej kwestii przedstawia się jako akt sądowy w znaczeniu materialnym” (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 510). Co więcej, już w trakcie prac Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obradującej pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego od 19 lutego 1919 do 12 marca 1919 r. zwracano uwagę na „czysto sądowy charakter tej czynności”. Argumentowano przy tym, że u jej podstaw leży zagwarantowanie obywatelowi prawa sprawowania funkcji poselskiej. Zespół Bobrzyńskiego proponował jednak, by o ważności zaprotestowanych wyborów rozstrzygał najwyższy trybunał administracyjny (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 152).

⁷⁸ J. Gumiński, *Zagadnienia konstytucyjne doby obecnej (d.c.)*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1930, s. 288.

⁷⁹ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227; dalej: konstytucja kwietniowa.

i to ona wyznaczała perspektywę dla odczytywania pozostałych postanowień tego aktu⁸⁰. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 konstytucji sądy stanowiły jeden z „organów Państwa pozostający pod zwierzchnictwem Prezydenta”. Przepis ten wyraźnie zrywał z przyjętą na gruncie art. 2 konstytucji marcowej koncepcją „niezawisłych sądów jako organów Narodu”. Jednocześnie art. 11 przesądzał, że głowa państwa „jako czynnik nadrzędny [...] harmonizuje działania naczelných organów państwowych”.

Problematyka wymiaru sprawiedliwości została uregulowana w rozdziale IX konstytucji (art. 64-71). *Prima facie* wiele zawartych w nim postanowień utrzymywało rozwiązania znane z konstytucji marcowej, przy czym także ich bliższa analiza pokazuje, że sądownictwu nie zagwarantowano realnej niezależności i odrębności⁸¹.

Rozdział IX konstytucji otwierał art. 64 ust. 1, stanowiący, iż „Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja kwietniowa, tak jak obowiązująca wcześniej ustawa zasadnicza, nie zawierała szczegółowych regulacji dotyczących organizacji sądów. Zarys tej organizacji prezentował jedynie art. 70 ust. 1, przewidujący ustanowienie: Sądu Najwyższego, powołanego do rozstrzygania „spraw sądowych cywilnych i karnych”, Najwyższego Trybunału Administracyjnego, orzekającego o legalności aktów administracyjnych⁸², oraz Trybunału Kompetencyjnego, rozpatrującego spory o właściwość pomiędzy sądami a innymi organami władzy. W tym zakresie można było zaobserwować zmianę w stosunku do unormowania art. 73 konstytucji marcowej. Art. 70 ust. 1 lit. b formalnie zaliczał sądownictwo administracyjne do organów wymiaru sprawiedliwości, co miało służyć zagwarantowaniu niezależności sędziowskiej. W doktrynie dostrzegano jednak, że Najwyższy Trybunał Administracyjny „[...] pod względem organizacyjnym [nie został] włączony do ogólnego systemu sądownictwa, gdyż naczelny nadzór nad nim [sprawował] Prezes Rady Ministrów”⁸³. Ponadto w art. 70 ust. 2 stworzono podstawę konstytucyjną dla działalności sądów wojskowych, poruczając ustawodawcy określenie odrębnej organizacji, właściwości, toku postępowania oraz praw i obowiązków sędziów w nich orzekających. Podobną zapowiedź, w odniesieniu do pozostałych organów wymiaru sprawiedliwości, sformułowano w art. 65 ust. 2 konstytucji.

W strukturę trzeciej władzy wpisany został także Trybunał Stanu, powołany do rozstrzygania o odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, senatorów i posłów (art. 71). Trybunałowi przewodniczył pierwszy prezes SN. Sposób wyłaniania członków

⁸⁰ K. Grzybowski, *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwieciowej*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 197.

⁸¹ *Sądownictwo a nowa Konstytucja...*, s. 420.

⁸² Jeszcze przed uchwaleniem konstytucji prezydent rozporządzeniem z 1932 r. na nowo określił ustrój Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Konstytucja kwietniowa odeszła od przyjętej na gruncie konstytucji marcowej koncepcji dwuszczeblowego sądownictwa administracyjnego i powierzyła kompetencje z tej sfery działającemu jednoinstancyjnie NTA.

⁸³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 347.

Trybunału Stanu określał art. 71 ust. 2 konstytucji kwietniowej. W doktrynie akcentowano fakt nadania temu organowi sądowego charakteru – poza pierwszym prezesem Sądu Najwyższego w jego skład wchodziło sześciu sędziów sądów powszechnych⁸⁴.

Jeśli chodzi o powoływanie sędziów, to zgodnie z art. 65 ust. 1 konstytucji, w braku odmiennej regulacji ustawowej, byli oni mianowani przez prezydenta RP. Jednocześnie do konstytucji wpisana została regulacja szczególna – powoływanie i odwoływanie pierwszego prezesa SN, stanowiące prerogatywę głowy państwa i zwolnione z wymogu kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 lit. c). W odniesieniu do pozostałych stanowisk sędziowskich konstytucja utrzymywała *status quo* ukształtowany przez przepisy p.u.s.p. z 1928 r.⁸⁵

Kluczowa dla wymiaru sprawiedliwości zasada niezawisłości sędziowskiej znalazła swój wyraz w art. 64 ust. 3 konstytucji. Konstruuąc ten przepis, ustrojodawca powtórzył brzmienie art. 77 konstytucji marcowej, pominał jednak fragment odnoszący się do podległości sędziego „jedynie ustawom”⁸⁶. Gwarancje dla zasady niezawisłości miały stwarzać dalsze regulacje konstytucji. Przykładem takiej gwarancji był art. 66 ust. 1, zgodnie z którym „sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w przypadkach, ustawą przewidzianych”. Przepis ten nie miał jednak zastosowania w sytuacji, gdy „przeniesienie sędziego na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku było wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną przez akt ustawodawczy” (art. 66 ust. 2). Art. 78 zd. 2 konstytucji marcowej zdawał się zapewniać identyczną gwarancję, niemniej jednak pod rządami konstytucji marcowej dopuszczenie wyjątku w tym zakresie formalnie było powiązane ze „zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy”.

Kategoria „aktów ustawodawczych” kilkakrotnie przewijała się w przepisach rozdziału IX (art. 64 ust. 5, art. 66 ust. 2 i art. 69 ust. 2). Zgodnie z art. 49 pojęcie to obejmowało ustawy oraz dekrety prezydenta Rzeczypospolitej. Ustrojodawca, wyłączając pewne materie spod regulacji w drodze rozporządzenia głowy państwa (art. 55 ust. 2), nie wskazał wśród wyjątków kwestii związanych z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, taką ingerencję prezydenta wyraźnie dopuszczało brzmienie przywołanego wyżej art. 66 ust. 2. W rozwiązaniu tym dostrzec można echa dyskusji prowadzonej w związku z wydaniem p.u.s.p. z 1928 r. w formie dekretu prezydenta. Argumentacja części prawników, upatrujących w postanowieniach konstytucji marcowej uprawnienia sądów do badania legalności rozporządzeń z mocą ustawy, wpłynęła na kształt art. 64

⁸⁴ *Sądownictwo a nowa Konstytucja...*, s. 419.

⁸⁵ Z. Witkowski, Z. Naworski, *Kompetencje...*, s. 29.

⁸⁶ Art. 64 ust. 3 konstytucji kwietniowej stanowił, że „Sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu sędziowskiego niezawisli”, podczas gdy art. 77 konstytucji marcowej gwarantował, że „Sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”.

ust. 5 konstytucji kwietniowej. Dotychczasowe wyłączenie, zawarte w art. 81 konstytucji marcowej (obejmujące „ustawy”), zastąpiono kategorią „aktów ustawodawczych”⁸⁷.

Do gwarancji niezawisłości sędziowskiej należał również immunitet sędziowski, uregulowany w art. 67. Zgodnie z tym przepisem zarówno zatrzymanie sędziego, jak i pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej wymagało zgody sądu. Wyjątek stanowiły sytuacje „schwywania [sędziego] na gorącym uczynku”.

Analizowana zasada, zdaniem Kazimierza Grzybowskiego, nie była jedynie wartością samą w sobie. Choć konstytucja kwietniowa wyraźnie odnosiła niezawisłość do statusu sędziego, zwracał on uwagę na „niezawisłość sądów” jako organów wymiaru sprawiedliwości. Owa „niezawisłość sądów” była jego zdaniem realizowana przez ustrojodawcę w dwojaki sposób – z jednej strony „przez stworzenie niezawisłości personelu sędziowskiego”, wyrażającej się m.in. w zaakcentowaniu „odrębnego stanowiska sędziów” (art. 65 ust. 2), z drugiej zaś strony „przez materialne uniezależnienie działań sądów od działania innych władz państwowych”⁸⁸. Przejawem tej drugiej formy było w szczególności unormowanie art. 64 ust. 4 konstytucji kwietniowej. Gwarantowało ono, że orzeczenia sądowe nie będą uchylane ani zmieniane przez inne organy. Ustrojodawca wyposażył jednak prezydenta w prawo łaski, obejmujące możliwość darowania lub złagodzenia kary wymierzonej prawomocnym orzeczeniem sądowym oraz uchylenia skutków skazania (art. 69 ust. 1). Prawo łaski stanowiło prerogatywę głowy państwa i było zwolnione spod wymogu kontrasygnaty (art. 13 ust. 2 lit. j).

Na kształt relacji sądów do innych organów władzy wpływał także przywołany już art. 64 ust. 5 konstytucji kwietniowej. Interpretacja tego przepisu rodziła spory.

⁸⁷ Art. 64 ust. 5 konstytucji kwietniowej przesądzał, że „Sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych”.

⁸⁸ K. Grzybowski, *Wymiar...*, s. 200. Na marginesie warto zwrócić uwagę na to, jak szeroko diskutowaną wówczas kwestią było zagadnienie zagwarantowania niezależności sądów. Sama zasada niezależności sądów nie znalazła się wśród postanowień konstytucji marcowej, nie gwarantowała jej również konstytucja kwietniowa. Analiza materiałów źródłowych uzmysławia jednak, że zasada ta była identyfikowana przez prawników okresu dwudziestolecia międzywojennego jako element zasady niezawisłości sędziowskiej. Ze względu na mocno krytykowane wówczas uzależnienie sądownictwa od ministra sprawiedliwości rozważania przedstawicieli doktryny koncentrowały się w dużej mierze na rozwiązaniach gwarantujących „niezależność zewnętrzną sądownictwa”, pojmowaną jako „zasada – kompletnej niezależności Sądów od Rządu i innych organów administracyjnych oraz od organów ustawodawczo-kontrolujących” (A. Bobkowski, *Niezależność sędziowska a chwila obecna*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1938). Adam Bobkowski wyodrębniał także „niezależność wewnętrzną sądownictwa”, tj. niezależność Sądu niższej instancji przy wydawaniu wyroku od Sądu wyższej instancji. Jego zdaniem obie formuły wpisywały się w ramy niezawisłości sędziowskiej. Na dwa aspekty zasady niezawisłości sędziowskiej zwracał też uwagę Komarnicki, wiążąc z tą zasadą ustanowienie gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych oraz gwarancji odnoszących się do osoby sędziego (W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 345).

Część prawników wskazywała, że bez względu na ewentualne nieprawidłowości przy uchwalaniu ustawy jej ważne ogłoszenie w Dzienniku Ustaw wiązało sędziego i nie pozostawiało miejsca na wątpliwości co do hierarchicznej zgodności tego aktu z konstytucją. Uznawali oni, że z treści art. 64 ust. 5 konstytucji wynikają dla sądów dwójakiego rodzaju uprawnienia: możliwość badania samego faktu „należytego ogłoszenia” aktu ustawodawczego oraz możliwość badania ważności rozporządzeń wydanych przez rząd (nie należały one bowiem do kategorii aktów ustawodawczych)⁸⁹.

Odmienne stanowisko wyrażali ci, którzy bronili kompetencji sądów do badania mocy obowiązującej ustawy z perspektywy przepisów konstytucji. Koronnym argumentem, na który się powoływali, było brzmienie art. 49 ust. 2, przesądzające, że „żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją”. Zdaniem części prawników przepis ten był adresowany także do sądów, a kategoryczny sposób, w jaki został zredagowany, miał uzasadniać kompetencję do badania ważności aktów ustawodawczych. Wskazywano przy tym, że „w zasadzie sędzia winien interpretować przepisy prawa pozytywnego w świetle zasad Konstytucji, a w razie zasadniczej sprzeczności między przepisem ustawy a przepisem Konstytucji odmówić zastosowania przepisu z Konstytucją sprzecznego, tak samo, jak nie zastosowałby przepisu, sprzecznego z normą ustawową tego samego rzędu później powstałą”⁹⁰. Wobec braku regulacji analogicznej do tej, jaką stanowił art. 126 konstytucji marcowej⁹¹, wskazywano, że konstytucja kwietniowa nie daje żadnego przyzwolenia na stosowanie niekonstytucyjnych przepisów. Tym samym zapoczątkowana pod rządami konstytucji marcowej dyskusja, koncentrująca się wokół roli sądów jako strażników hierarchicznej kontroli zgodności norm, była kontynuowana na gruncie nowej ustawy konstytucyjnej⁹².

Ustrojodawca, konkretyzując rolę trzeciej władzy, przyjął, że „[p]rzez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu prawnego w Państwie i kształtują poczucie prawne społeczeństwa” (art. 64 ust. 2). Z tego przepisu wyprowadzano dwójakiego rodzaju powinności – pierwszą, względem państwa, polegającą na zagwarantowaniu przez sądy, że obywatele będą przestrzegać obowiązującego prawa, i drugą, charakteryzowaną jako działanie wychowawcze względem tychże obywateli. W perspektywie tego drugiego obowiązku sytuowano postulat zagwarantowania jednolitości orzecznictwa sądowego⁹³. Przy okazji warto nadmienić, że początkowo proponowano, by przywołanej regulacji

⁸⁹ S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych, opracowana systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego, sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, prokuratury i notariatu*, Kraków 1938, s. 28 i nast.

⁹⁰ K. Grzybowski, *Wymiar...*, s. 202.

⁹¹ Przepis ten umożliwiał „warunkowe”, choć ograniczone w czasie, stosowanie przepisów niezgodnych z konstytucją.

⁹² Szerzej: rozdział II niniejszej rozprawy.

⁹³ K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 57-58; K. Grzybowski, *Wymiar...*, s. 206.

nadać inne brzmienie: „przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu życia zbiorowego i kształtują moralność społeczeństwa”. Sprzeciw wobec takiego ujęcia wyrażał Komarnicki. Jego zdaniem tego rodzaju próby „dookreślenia” roli sądów były niebezpieczne:

[p]rościej jest powiedzieć, że wymierzają sprawiedliwość *tout court*, niż próbować określić, jaka to ma być sprawiedliwość, bo rozmaite epoki i prądy rozmaicie mogą pojmować te wyższe względy, którymi ma się kierować sprawiedliwość. W Rosji np. o sprawiedliwości decyduje „sumienie socjalistyczne”, w Niemczech dobro państwa totalnego⁹⁴.

Ostateczny sposób zredagowania art. 64 ust. 2 wykluczał, jego zdaniem, możliwość kolizji między kryterium legalności i kryterium celowości w działalności sądów, gdyż jak wskazywał, „[w] tym bowiem zakresie racja stanu identyfikuje się ze ścisłą legalnością t. j. zapewnieniem wykonania obowiązującego prawa”⁹⁵.

Do rozdziału poświęconego wymiarowi sprawiedliwości włączono także postanowienia dotyczące praw i obowiązków obywatelskich, stanowiące gwarancję m.in.: wolności osobistej, nietykalności mieszkania i tajemnicy korespondencji (art. 68 ust. 2 i 3); zakazu zamykania drogi sądowej (art. 68 ust. 1 i art. 68 ust. 4 *in principio*), zasady *nullum crimen sine lege* (art. 64 ust. 1 *in medio*)⁹⁶.

Z punktu widzenia ustroju sądownictwa szczególne znaczenie przypisywano art. 68 ust. 1, przesądzającemu, że „[ż]adna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody”. Komarnicki dostrzegał w tym przepisie przejaw ochrony właściwego zakresu funkcji sądowej przed potencjalnym uszczupleniem ze strony innych organów, zwłaszcza administracyjnych. Jak podkreślał, „[a]rt. 68 p. 1 zabezpiecza obywatelowi dochodzenie szkody (postępowanie odszkodowawcze czyli cywilne) lub krzywdy (postępowanie karne z oskarżenia prywatnego) w drodze sądowej”, owo „zabezpieczenie” choć wiąże władzę ustawodawczą (art. 49 ust. 2 konstytucji kwietniowej), stanowi *lex imperfecta*⁹⁷.

⁹⁴ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 r.*, [w:] W. Komarnicki, *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, wstęp, wybór i oprac. S. Kilian, Warszawa 2000, s. 201; zob. także W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 341-342.

⁹⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 342.

⁹⁶ Usytuowanie powyższych gwarancji w rozdziale poświęconym wymiarowi sprawiedliwości stało się w doktrynie przedmiotem krytyki. Podnoszono, że prawa obywatelskie powinny znaleźć się w osobnym rozdziale poświęconym prawom jednostki. Przekonywano przy tym, że z przyjętej przez konstytucję kwietniową systematyki nie można wywodzić, że prawa obywatelskie wiążą jedynie sądy, choć dostrzegano, że na tym polu organy wymiaru sprawiedliwości mają do spełnienia zasadniczą rolę.

⁹⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 343.

Podobne ujęcie prezentował Grzybowski, proponując, by art. 68 ust. 1 odczytywać przez pryzmat właściwości Sądu Najwyższego, opisanej w art. 70 ust. 1 lit. c konstytucji⁹⁸. W ocenie tego autora wspomniany przepis kompetencyjny precyzował użyte w art. 68 ust. 1 pojęcia „krzywdy” i „szkody”. Grzybowski wskazywał wprost, że

[k]rzywdy i szkody, dla których dochodzenia Konstytucja zapewnia drogę sądową, muszą należeć do kategorii spraw sądowych, o jakich mowa w art. 70 (1). Idzie tu więc o krzywdy i szkody, które powstały wskutek działań, podpadających pod przepisy prawa karnego, bądź przez naruszenie służącego obywatelowi prawa podmiotowego, przysługującego mu na podstawie konkretnej normy prawnej.

Tym samym zakaz zamykania drogi sądowej był łączony z kategorią „spraw sądowych”, do której odwoływał się przepis charakteryzujący zakres właściwości Sądu Najwyższego.

Ponadto w świetle art. 68 ust. 4 konstytucji nikt nie mógł być „pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega”. Wyłom od tej zasady stwarzał art. 68 ust. 5, dopuszczający działalność sądów wyjątkowych. Jednocześnie z brzmienia art. 68 ust. 6 można wywieść, że konstytucja kwietniowa dopuszczała częściowe przekazanie wymiaru sprawiedliwości innym władzom. Zgodnie z tym przepisem „ustawy przeprowadzą zasadę, że sprawy, w których karę orzekła władza administracyjna, będą na żądanie strony przekazane na drogę postępowania sądowego”. Sąd, po wpłynięciu tego rodzaju sprawy, orzekał jako sąd pierwszej instancji.

Inaczej, niż to miało miejsce pod rządami konstytucji marcowej, nowa ustawa konstytucyjna nie gwarantowała zasady jawności rozpraw. Zrezygnowano również z regulacji dotyczącej wybieralności sędziów pokoju oraz wyraźnie zaakcentowanego w konstytucji marcowej wymogu, zgodnie z którym urząd sędziowski mogła objąć wyłącznie osoba „odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym” (art. 76 konstytucji marcowej).

Konstytucja kwietniowa w oryginalny sposób określiła pozycję pierwszego preza SN. Jak już wspomniano, jego powoływanie i odwoływanie stanowiło prerogatywę głowy państwa. Konstytucja utrzymała rozwiązanie, zgodnie z którym pierwszy prezes z urzędu pełnił funkcję przewodniczącego Trybunału Stanu. Dodatkowo został on włączony do składu Zgromadzenia Elektorów – organu wybierającego kandydata na prezydenta. W doktrynie podnoszono jednak, że pierwszy prezes w dalszym ciągu „nie posiada[ł] [...] żadnych realnych, zwierzchnich uprawnień w stosunku do całości sądownictwa”⁹⁹. Wątpliwości budziła w związku z tym kwestia jego odpowiedzialności przed prezydentem. Wskazywano, że nie mogą nią być objęte

⁹⁸ K. Grzybowski, *Wymiar...*, s. 201.

⁹⁹ *Sądownictwo a nowa Konstytucja...*, s. 419.

czynności wyrokowania i w zasadzie jedyną sferą, do której musiałaby się ona ograniczać, była dziedzina administracji SN. Jak podkreślał Sitnicki, przyjęcie tej koncepcji byłoby możliwe, jednak dopiero po uniezależnieniu Sądu Najwyższego od rządu. Jego zdaniem, dopóki minister sprawiedliwości sprawuje nadzór nad administracją skarbowo-budżetową i personalną wszystkich sądów, decydując o etatach sędziowskich i urzędniczych, wydatkach itd., określenie zakresu odpowiedzialności pierwszego prezesa SN pozostaje problematyczne¹⁰⁰.

Krótką charakterystyka postanowień konstytucji kwietniowej musi uwzględniać fakt, że choć zawarte w niej regulacje dotyczące wymiaru sprawiedliwości w dużej mierze powieliły unormowania konstytucji marcowej, to zostały wpisane w odmienne założenia ustrojowe. Na pierwszy plan wysuwała się kwestia podporządkowania organów państwa prezydentowi. Na mocy art. 3 sądy utraciły, gwarantowany konstytucyjnie, status odrębnych, niezależnych organów władzy. W doktrynie zwracano przy tym uwagę na fakt, że w myśl tego przepisu „znalazły się [one] w charakterze organu Państwa w jednym szeregu z Siłami Zbrojnymi (niżej od tych ostatnich), a Kontrolą Państwową”¹⁰¹. Nie sposób w tym zakresie zgodzić się ze stanowiskiem Komarnickiego, zgodnie z którym „[...] ustrój sądownictwa, określony [...] jeszcze na podstawie Konstytucji marcowej w rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z dn. 6 lutego 1928 r., nie zawiera postanowień sprzecznych z Konstytucją kwietniową, wobec nielicznych różnic w sformułowaniu działów o sądownictwie w obu Konstytucjach”¹⁰².

Rozważając znaczenie art. 13 ust. 2 lit. c, akcentowano jednak, że wbrew twierdzeniom niektórych konstytucja wcale nie uniezależniła sądów od rządu i nie sytuowała ich bezpośrednio pod zwierzchnictwem prezydenta¹⁰³. Nie stało się tak nawet w przypadku samego Sądu Najwyższego, gdyż z wyjątkiem pierwszego prezesa mianowanie sędziów orzekających w tym sądzie nie należało do prerogatyw głowy państwa. Przy okazji akcentowano niespójność w sposobie powoływania pierwszego prezesa SN i pierwszego prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, kierującego organem o identycznym konstytucyjnym umocowaniu (art. 70 ust. 1 lit. a i b). Podkreślano również, że odnoszące się do trzeciej władzy postulaty wysuwane przez Zrzeszenie Sędziów i Prokuratorów R. P. nie zostały zrealizowane.

W pozostałym zakresie konstytucja kwietniowa *de facto* usankcjonowała stan prawny, jaki ukształtowało p.u.s.p. z 1928 r. I choć rozporządzenie to było do wybuchu

¹⁰⁰ Z. Sitnicki, *Ustrój sądów a nowa Konstytucja*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1935, s. 6 i nast.

¹⁰¹ *Sądownictwo a nowa Konstytucja...*, s. 420.

¹⁰² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 347-348.

¹⁰³ Por. interpretację art. 3 konstytucji kwietniowej, w myśl której sądy były podległe bezpośrednio zwierzchnictwu prezydenta, a zarazem równorzędne w stosunku do pozostałych organów, wskazanych w art. 3 (niezależne od tych organów), zaprezentowaną przez Komarnickiego (W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 341).

drugiej wojny światowej wielokrotnie nowelizowane, kierunek, jaki obrali twórcy tego aktu, pozostał niezmieniony, a kolejne modyfikacje p.u.s.p. wciąż budziły zastrzeżenia doktryny¹⁰⁴. Wobec braku reakcji na formułowane pod adresem dokumentu zarzuty środowisko sędziowskie wysunęło własną propozycję zmian¹⁰⁵. Obejmowała ona szereg zagadnień, m.in. zasady wyłaniania członków kolegium sądowego, stanowiącego swoistą emanację zgromadzeń ogólnych (w miejsce dotychczasowego kolegium administracyjnego), czy pozbawienie ministra sprawiedliwości „uprawnienia [...] do przedstawiania nominacyjnego, prócz kandydatów wskazanych przez sądy, także innych spośród osób, odpowiadających warunkom ustawowym [...]”¹⁰⁶. Postulowane zmiany utrzymywały także wizerunek SN jako „sądu dla sędziów i prokuratorów” – dążąc do zneutralizowania negatywnej roli art. 102 § 2 lit. c i art. 110 lit. c p.u.s.p., poddano pod rozagę prawodawcy rozwiązanie, zgodnie z którym w proces przenoszenia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe lub w stan spoczynku zostałby włączony Sąd Najwyższy¹⁰⁷. Powyższe propozycje po części znalazły odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Ministrów 24 marca 1939 r. projekcie nowelizacji p.u.s.p., ostatecznie jednak nie doczekały się realizacji¹⁰⁸.

Przy okazji warto także wspomnieć o tym, że w szczególnym związku z regulacją ustroju sądów pozostawało zagadnienie ustroju adwokatury. Obowiązujący od 1918 r. dekret w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego został zastąpiony Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. o – Prawo o ustroju adwokatury. Wejście w życie przedmiotowego aktu było wyrazem dążenia do unifikacji zasad funkcjonowania palestry, przy czym starania na tym polu podejmowano już od 1919 r. Jak wskazuje Tomasz Kotliński, mimo że w międzyczasie

¹⁰⁴ K. Fleszyński, *Czego oczekuje sądownictwo?*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1937, s. 369-374; M. Buczkowski, *Niezawisłość sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1937, s. 281-282; K. Fleszyński, *Na barometrze sądowniczego życia*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1938, s. 353-357.

¹⁰⁵ *Zrzeszeniowy projekt nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1938.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 486.

¹⁰⁷ W świetle tej propozycji owo przeniesienie miało się odbywać „na podstawie orzeczenia sądu wyższego rzędu, powziętego w składzie trzech sędziów tegoż sądu, wybranych przez Zgromadzenie Ogólne w listopadzie każdego roku na przyszły rok kalendarzowy”. Od rozstrzygnięcia służyć miało „odwołanie do Sądu Najwyższego, który odwołanie to rozpoznaje w składzie pięciu sędziów, wybranych przez zgromadzenie ogólne w listopadzie każdego roku”. Z kolei w przypadku prokuratorów przenoszonych w stan spoczynku przez ministra sprawiedliwości zaproponowano uzupełnienie art. 243 § 2 p.u.s.p. o możliwość złożenia odwołania od zarządzenia ministra do Sądu Najwyższego (*Zrzeszeniowy projekt nowelizacji...*, s. 487). Zob. także: *Wymiar sprawiedliwości w Komisji Budżetowej Senatu*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 246.

¹⁰⁸ *Z dezyderatów sądowych. Projekty uposażeniowe*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 239; K. Fleszyński, *Nowelizacja Ustawy o ustroju sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1939, s. 373-376.

opracowano kilka projektów poświęconych tej problematyce, dopiero w 1932 r. udało się stworzyć jednolite podstawy do rozwoju samorządu adwokackiego¹⁰⁹.

Zanim to jednak nastąpiło, zaistniała sytuację próbował wykorzystać rząd, wnosząc nieoczekiwanie we wrześniu 1931 r. własny projekt ustawy adwokackiej, oparty na założeniach ustrojowych odbiegających od tych przyjętych przez Komisję Kodyfikacyjną. Posunięcie rządu wywołało duże zaskoczenie środowiska prawników, tym bardziej że wcześniej z samego Ministerstwa Sprawiedliwości płynęły sugestie, by Komisja wstrzymała się z przedłożeniem ostatecznej wersji projektu o ustroju adwokatury do czasu ujednolicenia procedury karnej i cywilnej¹¹⁰. Projekt ministerialny nie był przy tym w ogóle konsultowany z przedstawicielami adwokatów i sędziów, co więcej, złożono go do łaski marszałkowskiej jeszcze przed formalnym uzyskaniem opinii podkomisji adwokackiej Komisji Kodyfikacyjnej (skądinąd negatywnej).

Rozwiązania proponowane przez Ministerstwo godziły w podstawy funkcjonowania palestry i zmierzały do unicestwienia jej samorządowego charakteru. Adwokatura miała zostać całkowicie podporządkowana sądom, skrępowanym regulacjami p.u.s.p. z 1928 r. oraz Ministerstwu Sprawiedliwości¹¹¹. W tak skonstruowany model wpisywały się m.in. likwidacja Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA), przyznanie kolegiom administracyjnym sądów apelacyjnych kompetencji do rozpatrywania odwołań od uchwał rad adwokackich czy powierzenie nadzoru nad adwokaturą prezesom sądów apelacyjnych. Poza wspomnianymi propozycjami sprzeciw palestry budziło pozbawienie przedstawicieli adwokatury udziału w rozstrzyganiu spraw dyscyplinarnych. Krytykę powyższego rozwiązania pogłębiała negatywna ocena regulacji upoważniającej sąd do niezwłocznego wymierzenia jednej z kar dyscyplinarnych adwokatowi, który „w piśmie lub przemówieniu wykroczył przeciwko prawu, dobremu obyczajom, spokojowi, bezpieczeństwu publicznemu albo też okazał zuchwałę nieposzanowanie władzy”¹¹². Zamknięcie sesji parlamentarnej spowodowało jednak, że powyższy projekt nie został uchwalony, a rząd zrezygnował z forsowanych pierwotnie rozwiązań. Przyjęte w niedługim czasie Prawo o ustroju adwokatury, podobnie jak p.u.s.p. z 1928 r., przybrało formę prezydenckiego rozporządzenia z mocą ustawy i umożliwiło ukształtowanie jednolitego samorządu adwokackiego.

¹⁰⁹ T. Kotliński, *Projekty urządzenia adwokatury polskiej w latach 1917-1938*, „Palestra” nr 11-12/2006, s. 118-129.

¹¹⁰ H. Konic, *Projekt Ministerialny Ustawy o Ustroju Adwokatury*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 41/1931, s. 581.

¹¹¹ T. Kotliński, *Projekty...*, s. 124. Część przedstawicieli palestry, krytykując założenia projektu, nie kryła jednak, że chodzi nie tylko o ograniczenie niezależności sądów na gruncie p.u.s.p. z 1928 r., ale także o „obniżenie powagi stanu, [...] uczynienie zeń jakiegoś podległego sądom organu” (H. Konic, *Projekt...*, s. 583).

¹¹² T. Kotliński, *Projekty...*, s. 124.

Rola, jaką odgrywał Sąd Najwyższy w odniesieniu do samorządu adwokackiego, ewoluowała, niemniej jednak od początku organ ten włączono w sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego¹¹³. Ponadto, zgodnie z art. 37 statutu tymczasowego palestry, do Sądu Najwyższego kierowano zażalenia na zarządzenia ministra sprawiedliwości, znoszące zarządzenia lub uchwały rad adwokackich, jak również zażalenia na zarządzenia Rady Ministrów w przedmiocie rozwiązania rad adwokackich. Statut ten, choć miał ograniczony zasięg obowiązywania, był jednak pewnym punktem wyjścia dla określenia późniejszej pozycji ustrojowej adwokatury i funkcji, jaką w odniesieniu do palestry miał pełnić Sąd Najwyższy.

W myśl Prawa o ustroju adwokatury z 1932 r. Sądowi Najwyższemu powierzono pewne kompetencje dyscyplinarne. Podobnie jak to miało miejsce na gruncie tymczasowego statutu palestry, kompetencje te sprawował utworzony przy SN senat o mieszanym, sędziowsko-adwokackim składzie¹¹⁴. Zasadę stanowiło rozpoznawanie odwołań w sprawach dyscyplinarnych przez Sąd Dyscyplinarny Odwoławczy przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Jeżeli jednak sprawa była prowadzona z urzędu bądź na skutek zawiadomienia sądu, jak również w sytuacji, gdy przed sądem dyscyplinarnym działał prokurator lub prokurator złożył odwołanie, właściwym dla rozpoznania przedmiotowego odwołania był Senat Dyscyplinarny przy Sądzie Najwyższym (art. 86 lit. a p.u.s.a. z 1932 r.). Dodatkowo prawodawca ustalił właściwość tego organu w sprawach zażaleń prokuratora „przeciw uchwale umarzającej sprawę lub oddalającej wniosek o przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, albo przeciw uchwale w kwestji tymczasowego zawieszenia adwokata w czynnościach” (art. 91 p.u.s.a. z 1932 r.).

W świetle art. 59 p.u.s.a. z 1932 r. zarządzenia nadzorcze ministra sprawiedliwości były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu. Z kolei zakres uprawnień nadzorczych ministra odpowiadał uprawnieniom, jakie przysługiwały Naczelnej Radzie Adwokackiej względem poszczególnych rad¹¹⁵. Uszczupleniu kompetencji Sądu Najwyższego w tym zakresie (w porównaniu do stosownych regulacji statutu tymczasowego palestry) towarzyszyło wprowadzenie w art. 13 nowego środka zaskarżenia (za-

¹¹³ Jak wspomniano – już w statucie tymczasowym palestry 1918 r. prawodawca zdecydował o utworzeniu przy SN specjalnego senatu dla spraw dyscyplinarnych adwokackich.

¹¹⁴ Zgodnie z art. 87 Prawa o ustroju adwokatury (dalej: p.u.s.a.) z 1932 r. organ ten orzekał w składzie trzech sędziów Sądu Najwyższego i dwóch członków Naczelnej Rady Adwokackiej. Z kolei w sprawach określonych w art. 91 tego aktu (dotyczących m.in. umorzenia postępowania dyscyplinarnego) w składzie zasiadali dwaj sędziowie Sądu Najwyższego i jeden członek Naczelnej Rady Adwokackiej.

¹¹⁵ W innym kierunku zmierzały propozycje Komisji Kodyfikacyjnej – jak wskazuje Kotliński, postulowanym przez Komisję rozwiązaniem było przekazanie Sądowi Najwyższemu nadzoru nad uchwałami NRA i pozbawienie w tym zakresie kompetencji nadzorczych ministra sprawiedliwości (T. Kotliński, *Projekty...*, s. 123).

zalenia do SN), służącego w razie odmowy wpisu na listę adwokatów bądź odmowy wpisu na listę aplikantów adwokackich (art. 13 w zw. z art. 102 p.u.s.a. z 1932 r.). Sposób otwarcia w tym zakresie dostępu do Sądu Najwyższego spotkał się ze negatywną oceną adwokatury. Zarzucano, że „Sąd Najwyższy winien być i w tym wypadku, jak i we wszystkich innych, instancją kasacyjną, art. 13 zaś nadawał Sądowi Najwyższemu prawa instancji merytorycznej odwoławczej z pominięciem powołanej do pełnienia tych funkcji Naczelnej Rady Adwokackiej”¹¹⁶. Innymi słowy, nie kwestionowano samego włączenia w ten proces Sądu Najwyższego (który skądinąd uważano za „najbardziej powołanego i najbardziej kompetentnego przedstawiciela władzy państwowej”¹¹⁷). Podnoszono natomiast, że SN powinien działać jako sąd kasacyjny, argumentując m.in., że rada adwokacka nie może ujawniać źródeł, na podstawie których uznała, że kandydata nie cechuje nieskazitelny charakter, stąd sam zainteresowany, zdaniem adwokatów, nie byłby w stanie podjąć na tym polu merytorycznej polemiki.

Wejście w życie p.u.s.a. z 1932 r. obnażyło pewne niedostatki tego aktu i już w 1933 r. pojawiły się postulaty jego nowelizacji¹¹⁸. W toku prac nad zmianami rozporządzenia powróciły propozycje, by w sprawach dotyczących odmowy wpisu na listę adwokatów (aplikantów adwokackich) SN wyposażyć jedynie w kompetencje kasacyjne, ocenę merytoryczną pozostawiając NRA¹¹⁹. Uzewnętrzniły się także postulaty wyodrębnienia specjalnej kategorii tzw. obrońców kasacyjnych, uprawnionych do występowania przed SN¹²⁰. Po raz kolejny jednak rząd wysunął konkurencyjny względem proponowanego przez samorząd (NRA) projekt ustawy adwokackiej. Prace nad tym projektem zaowocowały uchwaleniem 4 maja 1938 r. ustawy Prawo o ustroju adwokatury¹²¹.

Wbrew stanowisku NRA, dążącej do zerwania z zasadą niezaskarżalności zarządzeń nadzorczych ministra sprawiedliwości, nowa ustawa nie tylko powielala wcześniejsze rozwiązania, a wręcz je rozwijała. Sfera nadzoru nad działalnością adwokatury w dużej mierze pozostawała zatem poza zakresem kompetencji sądów, stając się domeną administracji rządowej. Jednocześnie prawodawca powołał do życia nowy organ – Izbę do spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym (rozdział IV ustawy). W jej skład wchodziło 12 sędziów Sądu Najwyższego i 8 członków Naczelnej Rady Adwokackiej. Zakresem jej właściwości były objęte sprawy dyscyplinarne oraz sprawy odwołań

¹¹⁶ J. Nowodworski, *Sąd Najwyższy a art. 13 prawa o ustroju adwokatury*, „Palestra” nr 1-2/1933, s. 23.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 23.

¹¹⁸ J. Nowodworski, *Ustawa o prawie o ustroju adwokatury według projektów Ministra Sprawiedliwości i Naczelnej Rady Adwokackiej*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 13/1937, s. 177.

¹¹⁹ S. Urbanowicz, *Projekty zmian ustroju adwokatury w Polsce*, „Palestra” nr 4/1935, s. 263 i nast.

¹²⁰ E. Waśkowski, *Adwokatura przy Sądzie Najwyższym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 21/1937, s. 301-304; *Dwustopniowość adwokatury*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 45/1937, s. 626-627.

¹²¹ Dz.U. 1938, nr 33, poz. 289.

od enumeratywnie określonych uchwał okręgowych rad adwokackich¹²². W uzasadnieniu projektu rządowego uznano m.in., że wiązanie właściwości sądu dyscyplinarnego z podmiotem składającym doniesienie o przewinieniu jest rozwiązaniem niewłaściwym, podstawą określenia tejże właściwości powinien zaś być podział rzeczowy¹²³.

Pewne *novum* w ustawie adwokackiej stanowiły art. 50-52, umożliwiające nowo utworzonej izbie Sądu Najwyższego wydawanie zasad prawnych (analogicznie do postanowień p.u.s.p. z 1928 r.). Zgodnie z art. 50 skład orzekający w danej sprawie mógł przedstawić do rozstrzygnięcia Izbie do spraw Adwokatury zagadnienie prawne budzące wątpliwość, Izba miała zaś kompetencję do wpisania podjętej uchwały do księgi zasad prawnych. Z kolei w myśl art. 51 minister sprawiedliwości, Naczelna Rada Adwokacka, jak również przewodniczący Izby do spraw Adwokatury mogli składać do Izby wnioski o wyjaśnienie przepisów Prawa o ustroju adwokatury, które budziły wątpliwość lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie. Uchwały powzięte przez Izbę były wpisywane do księgi zasad prawnych (art. 51 ust. 2). Opublikowane w ten sposób zasady wiązały wszystkie organy samorządu zawodowego (art. 52 ust. 2). Odstąpienie od nich było możliwe jedynie w razie ponownego rozstrzygnięcia danej kwestii przez pełną Izbę (art. 52 ust. 1). Zaprezentowane powyżej unormowania, wyznaczające po części także pozycję Sądu Najwyższego, z uwagi na wybuch drugiej wojny światowej, stanowiły ostatnią próbę zreformowania samorządu adwokackiego.

Śledząc kolejne rozwiązania determinujące ustrój adwokatury w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, można dostrzec, że członkowie palestry byli mocno wyczuleni na próby ograniczania kompetencji Naczelnej Rady Adwokackiej – w działalności tego organu upatrywali szanse na wewnętrzne zjednoczenie własnego samorządu¹²⁴. Rady adwokackie w poszczególnych dzielnicach różniły się bowiem w podejściu do zagadnień etyki zawodowej czy obowiązków obrończych. Funkcjonowanie NRA miało położyć kres istniejącym partykularyzmom i niejednolitości rozstrzygnięć¹²⁵.

¹²² Możliwością zaskarżenia były objęte uchwały w przedmiocie: odmowy wpisu na listę adwokatów (art. 64 ust. 1) lub aplikantów adwokackich (art. 92 ust. 2), odmowy wciągnięcia zgłaszających się do adwokatury na listę obejmującą wykaz osób zgłaszających się do adwokatury, prowadzoną przez okręgową radę adwokacką (art. 66 ust. 5), stwierdzenia trwałej niezdolności adwokata do wykonywania zawodu (art. 88 ust. 5 w zw. z ust. 1), skreślenia z listy adwokata (art. 91) bądź aplikanta (art. 103 ust. 3).

¹²³ *Projekt rządowy Prawa o ustroju adwokatury*, „Nowa Palestra” nr 3/1937, s. 121.

¹²⁴ Początkowo uchwały NRA nie podlegały żadnej kontroli. Stan ten uznano „za sprzeczny z istotą samorządu”, podnosząc, że „nie ma samorządu bez nadzoru państwowego” (*Sądownictwo wobec ustroju adwokatury*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1931, s. 662).

¹²⁵ H. Konic, *Projekt...*, s. 582. Na marginesie można zaznaczyć, że pomysł utworzenia podobnej najwyższej instancji samorządowej został też inkorporowany do ustawy z 2 grudnia 1921 r. o izbach lekarskich (Dz.U., nr 105, poz. 763) i utrzymany w kolejnych aktach regulujących

Jednocześnie przedstawiciele doktryny mocno akcentowali, że niezależność adwokatury jest wpisana w należyte sprawowanie wymiaru sprawiedliwości¹²⁶. Wskazywali przy tym, że w jego interesie pozostaje utrzymanie łączności między sądownictwem a samorządem adwokackim. Jej gwarantem był przede wszystkim Sąd Najwyższy, postrzegany przez członków palestry jako „najwyższy stróż praworządności w dziedzinie sądownictwa”¹²⁷. Rozwiązania polegające na wpisaniu w sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego sądów apelacyjnych, tak krytykowane przez członków palestry, wiązały się z obawami utrwalania dotychczasowych rozbieżności dzielnicowych. Sąd Najwyższy, sprawujący funkcję sądu dyscyplinarnego dla sędziów i prokuratorów, wydawał się organem, który lepiej odpowiadał potrzebom adwokatury. Dodatkowo udział w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego Naczelnej Rady Adwokackiej, dbającej o jednolitość interpretacji reguł deontycznych, umożliwiał zachowanie wpływów samorządu. W piśmiennictwie z tamtego okresu podkreślano, że członkowie NRA legitymowali się „doświadczeniem zawodowym i znajomością warunków, niezbędnych dla utrzymania powagi i godności stanu”¹²⁸. Tym samym – na ukształtowanie sądownictwa dyscyplinarnego, jak również na sposób, w jaki został weń wprzęgnięty SN, wpłynęły dążenia adwokatury do wzmocnienia roli NRA. Z kolei zgoda odmiennie oceniano powierzenie Sądowi Najwyższemu samodzielnej kompetencji do rozpoznawania zażaleń na odmowę wpisu na listę adwokatów (aplikantów adwokackich) – przyjęty przez prawodawcę mechanizm był bowiem postrzegany jako „uszczipienie samorządu adwokatury”.

Etap zapoczątkowany wydaniem p.u.s.p. z 1928 r. upłynął także pod znakiem zintensyfikowania procesu ujednolicania poszczególnych gałęzi prawa. Dotychczasowe prace zaowocowały uchwaleniem m.in. kodeksu postępowania karnego¹²⁹, kodeksu postępowania cywilnego¹³⁰, kodeksu karnego¹³¹, kodeksu zobowiązań¹³² czy

działalność izb. Sąd Najwyższy nie był jednak włączony do funkcjonującego na gruncie tych unormowań sądownictwa dyscyplinarnego.

¹²⁶ S. Urbanowicz, *Projekty...*, s. 255; H. Konic, *Projekt...*, s. 583; *Sądownictwo wobec ustroju adwokatury...*, s. 661-662.

¹²⁷ H. Konic, *Projekt...*, s. 583.

¹²⁸ J. Nowodworski, *Sąd Najwyższy...*, s. 22-23.

¹²⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928, nr 33, poz. 313).

¹³⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1930, nr 83, poz. 651); dalej: k.p.c.

¹³¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571); dalej: k.k.

¹³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933, nr 82, poz. 598).

kodeksu handlowego¹³³. Kodyfikacja prawa sprzyjała formułowaniu pod adresem Sądu Najwyższego dodatkowych oczekiwań – spodziewano się, że organ ten wyznaczy kierunek interpretacji nowo uchwalonych przepisów. Nadzieje na „faktyczną unifikację” prawa łączyły się bowiem z obawami, że poszczególne kodeksy będą interpretowane w duchu dotychczas obowiązujących regulacji państw zaborczych, co doprowadzi do niejednolitości orzecznictwa w poszczególnych regionach Rzeczypospolitej¹³⁴. Nowa sytuacja i związane z nią ryzyko występowania rozbieżnych rozstrzygnięć budziły u części prawników opory przed rozwiązaniami ograniczającymi dostęp do Sądu Najwyższego.

Wejście w życie k.p.k. i k.p.c. otworzyło pole do dalszych dyskusji, koncentrujących się wokół kwestii usprawniania procedur sądowych i ograniczania kosztów postępowania. Na horyzoncie pojawiło się bowiem widmo kryzysu ekonomicznego, co zachęcało do poszukiwania oszczędności. Propozycje wysuwane przez procesualistów niejednokrotnie w sposób daleko idący rzutowały na rozwiązania przyjęte w odniesieniu do ustroju sądów. Co więcej, niektórzy przedstawiciele doktryny wyraźnie akcentowali, że postulaty racjonalizacji muszą pociągać za sobą zmiany w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości¹³⁵.

Na kanwie tego rodzaju postulatów prawnicy okresu dwudziestolecia międzywojennego nieraz prowadzili ożywione dyskusje. Szczególnie ciekawy spór zapoczątkowało opublikowanie na łamach „Głosu Sądownictwa” artykułu sędziego Stanisława Zaleskiego, poświęconego reformie sądownictwa karnego¹³⁶. W jego ocenie prawodawca powinien dążyć do zmniejszenia zakresu wymiaru sprawiedliwości przez ograniczenie liczby instancji. Zdaniem autora „[k]onieczność przechodzenia każdej sprawy, prócz najdrobniejszych, aż przez 3 instancje nie znajduje żadnego rzeczowego usprawiedliwienia”, co więcej, wskazywał on nawet, że „[s]prawiedliwość gubi się i przepada w bezmiarze instancji”. Propozycja, jaką sformułował pod wpływem obserwacji praktyki, sprowadzała się do tego, by liczba instancji była uzależniona od wagi sprawy, „jej znaczenia z punktu widzenia interesów ogółu państwa oraz zaangażowanej w sprawę jednostki”¹³⁷. Kryterium tym mogłaby być, jego zdaniem, wysokość kary orzeczonej w zaskarżonym wyroku sądu drugiej instancji (np. kara przewyższająca trzy lata

¹³³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. 1934, nr 57, poz. 502).

¹³⁴ Albert Thon pisał wprost, że „[n]iebezpieczeństwo niejednolitości orzecznictwa staje się tem większe, im bardziej w życie prawne społeczeństwa będą przenikały świeżo ogłoszone kodyfikacje, czyli im więcej zagadnień prawnych będzie musiała rozwiązywać praktyka sądowa” (A. Thon, *Główne problemy w dyskusji nad K.P.C.*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1936, s. 22 i nast.).

¹³⁵ S. Zaleski, *Dwa kryzysy. Reforma sądownictwa karnego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1932, s. 8.

¹³⁶ Na temat pozycji Sądu Najwyższego na gruncie k.p.k. z 1928 r. i przeprowadzonych reform procedury karnej zob.: M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 26 i nast.

¹³⁷ S. Zaleski, *Dwa kryzysy...*, s. 9-10.

pozbawienia wolności). Zalewski nie wykluczał również, że w niektórych kategoriach spraw ich specjalny charakter lub znaczenie mogłyby wskazywać na interes publiczny w zastosowaniu „pełnego” wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie postulował ograniczenie możliwości wnoszenia apelacji w najdrobniejszych sprawach. Ponadto wyraźnie podkreślał, że w procesie karnym jest miejsce tylko dla jednego sądu wyposażonego w uprawnienia kasacyjne, tj. Sądu Najwyższego.

Zaleski w swych rozważaniach sporo miejsca poświęcił pozycji SN, uznawszy, że organu tego nie należy obarczać „niewłaściwemi jego zadaniom obowiązkiem zajmowania się stosunkowo drobnymi sprawami”¹³⁸. Jako gorący orędownik odciążenia sądu kasacyjnego sugerował nie tylko ograniczenie liczby dochodzących do niego spraw, lecz także zredukowanie etatów sędziowskich w SN. W zwiększaniu obsady Sądu Najwyższego widział bowiem zagrożenie dla poziomu jego orzecznictwa. W postulowanym przez niego procesie regułą miało być rozpoznawanie sprawy przez dwie instancje. Uważał jednak, że ustawodawca winien wyjątkowo dopuścić wnoszenie kasacji we wszystkich sprawach, nawet tych najbardziej błahych, „gdy wymaga tego interes publiczny, polegający na konieczności rozstrzygnięcia przez najwyższą instancję sądową zagadnienia prawnego, które wyłoniło się w sprawie, a miało decydujący wpływ na wyrok”¹³⁹. Z kolei ocena, czy rzeczywiście za rozpoznaniem sprawy przemawia interes publiczny, powinna być pozostawiona samemu Sądowi Najwyższemu.

Wprowadzenie tego rodzaju „kasacji nadzwyczajnej” wraz z uprawnieniem prokuratora generalnego do wnoszenia kasacji w obronie ustawy (art. 521 k.p.k.) stwarzało, zdaniem Zaleskiego, wystarczające zabezpieczenie na wypadek ewentualnych pomyłek sądowych i rekompensowało generalne ograniczenie dostępu do SN. W ramy tego ograniczenia wpisywały się także inne mechanizmy, takie jak utrzymanie kaucji kasacyjnej¹⁴⁰ czy wprowadzenie instytucji obrońców kasacyjnych przy Sądzie Najwyższym¹⁴¹.

Dodatkowo wspomniany autor proponował, by w przypadku zagadnień prawnych rozstrzyganych niejednolicie przez sądy niższej instancji wyposażyć ministra sprawiedliwości i pierwszego prokuratora SN w kompetencję do wnoszenia takich właśnie „zagadnień prawnych przedstawiających interes publiczny, pod rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego”. Innym ciekawym postulatem podnoszonym przez Zaleskiego było uprawnienie sądu apelacyjnego do zwrócenia się do SN o rozstrzygnięcie

¹³⁸ *Ibidem*, s. 11.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ Instytucja kaucji kasacyjnej obowiązywała w ustawodawstwie okresu dwudziestolecia międzywojennego zarówno na gruncie procedury karnej, jak i cywilnej. Szerzej nt. charakteru kaucji kasacyjnej: T. Zembrzowski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 486 i nast., *Biblioteka Prawnika*.

¹⁴¹ Ta ostatnia propozycja miała na celu podniesienie poziomu wnoszonych kasacji, a zarazem odciążenie SN (S. Zaleski, *Dwa kryzysy...*, s. 14).

zagadnienia prawnego, jakie wyłoniło się w toku rozpoznawania sprawy. Instrument ten miał chronić przed przewlekłością postępowania i zapobiec zbędnemu tokowi instancji¹⁴².

Pomysły Zaleskiego spotkały się z krytyką niektórych przedstawicieli doktryny¹⁴³. Zarzucano mu nadmierne koncentrowanie się na poszukiwaniu oszczędności i abstrahowanie od innych okoliczności, takich jak przeciążenie sędziów pracą, wywołane m.in. stałym wzrostem napływających spraw. Argumentowano też, że ustanowienie dwóch instancji – apelacyjnej i kasacyjnej – trudno uznać za „bezymiar instancji”, a ewentualne próby ograniczania przyjętego przez ustawodawcę mechanizmu zaskarżania orzeczeń powinny zostać poparte danymi statystycznymi.

Z dezaprobatą odniesiono się również do kryteriów umożliwiających rozgraniczenie spraw kończących się na rozstrzygnięciu sądu drugiej instancji i tych objętych modelem trójinstancyjnym. Propozycja Zaleskiego była postrzegana jako niebezpieczna próba podziału na „pełny” i „niepełny” wymiar sprawiedliwości. Jak podnosił Wiktor Nowiński,

interes publiczny ustawodawca zagwarantował dostatecznie przez wprowadzenie oskarżyciela publicznego, przedstawiciela władzy państwowej, a czy interes publiczny jest większej, czy mniejszej wagi, to o tem decyduje Kodeks Karny, który dzieli przestępstwa wedle ich ważności i niebezpieczeństwa dla państwa na pewne kategorie, ustalając dla poszczególnych przestępstw odpowiednią sankcję karną¹⁴⁴.

Równie krytycznie Nowiński odniósł się do kryterium wysokości kary wymierzonej oskarżonemu przez sąd drugiej instancji. Jego zdaniem z perspektywy obywatela nawet kara nieprzekraczająca trzech lat pozbawienia wolności może okazać się niezwykle dotkliwa i zaważyć na dalszym życiu podsądnego. Zdaniem autora w takiej sytuacji nie da się w sposób racjonalny wytłumaczyć skazanemu, dlaczego pozbawia się go możliwości wniesienia kasacji. W skrajnych przypadkach stosowanie kryterium proponowanego przez Zaleskiego może doprowadzić do sytuacji, w której skazani będą wnosić o podwyższenie kary, by nie utracić możliwości skierowania sprawy do Sądu Najwyższego. Wspomniany autor, obierając za punkt wyjścia cel procedury karnej, jakim jest ustalenie prawdy materialnej, stanął na stanowisku, że „każdy obywatel

¹⁴² Do argumentów przemawiających za wprowadzeniem takiego rozwiązania nawiązano po drugiej wojnie światowej w art. 390 Ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 96).

¹⁴³ W. Nowiński, *Z powodu artykułu „Reforma Sądownictwa Karnego”*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1932, s. 270-274; A. Bobkowski, *Jeszcze o „dwóch kryzysach”*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1932, s. 351-358.

¹⁴⁴ W. Nowiński, *Z powodu artykułu...*, s. 273.

musi mieć jednakowe prawa, zabezpieczające mu gwarancje wymiaru sprawiedliwości, i wszelkie ograniczenia w tem względzie nie dadzą się usprawiedliwić”¹⁴⁵.

Przeciwko ograniczaniu dostępu do Sądu Najwyższego w sprawach karnych opowiadał się również Adam Bobkowski. W jego ocenie swego rodzaju „furtka” w postaci „kasacji nadzwyczajnej”, jaką zaproponował Zaleski, będzie albo postrzegana jako szczególny wyjątek i w związku z tym rzadko stosowana, albo wręcz przeciwnie – przy jej szerokiej interpretacji ustawowe ograniczenie drogi do SN stanie się iluzoryczne. Przy okazji zwrócił uwagę na potencjalne rozbieżności w interpretowaniu takiej regulacji przez mniej lub bardziej liberalne składy orzekające. Bobkowski sceptycznie odniósł się także do pomysłu powierzenia ministrowi sprawiedliwości kompetencji do inicjowania postępowania przed SN – jego zdaniem „praktyka wykazuje, że każde takie prawo fakultatywne – sprowadza się zwykle do jego wręcz już wyjątkowej wyjątkowości, albowiem traktuje się ono, jako coś nieobowiązkowego, a więc – narzuconego”¹⁴⁶. Z krytyczną oceną wspomnianego autora spotkała się też propozycja wprowadzenia instytucji obrońców kasacyjnych jako prowadząca do podrożenia czy wręcz do zamknięcia drogi do SN dla obywateli.

Zrekonstruowana powyżej dyskusja dość dobrze pokazuje, że kodyfikacja prawa karnego nie oznaczała zamknięcia sporów dotyczących roli Sądu Najwyższego i sposobu ukształtowania dostępu do tego organu¹⁴⁷. Podobne zjawiska można było zaobserwować w innych gałęziach prawa. Kwestię ograniczenia dopuszczalności kasacji podejmowano także w doktrynie postępowania cywilnego¹⁴⁸. Do przeciwników tego rodzaju rozwiązań należał m.in. Thon. Mocno akcentował on rozdzwięk pomiędzy funkcją publiczną orzecznictwa kasacyjnego a stawianiem przez ustawodawcę „poczwórny mur, odgradzającego obywatela od S. N.”. Wśród barier w dostępie do Sądu Najwyższego wymieniał on: wyłączenie pewnych spraw *expressis verbis* spod kontroli kasacyjnej; ustalenie minimalnej wartości przedmiotu zaskarżenia w wysokości 500 zł; nadanie wyrokowi drugiej instancji charakteru natychmiastowej wykonalności i wprowadzenie podwójnych opłat sądowych w przypadku wnoszenia kasacji, tj. wpisu stosunkowego i kaucji kasacyjnej¹⁴⁹. Za szczególnie niebezpieczne uznawał wprowadzanie przez ustawodawcę tego rodzaju ograniczeń w okresie

¹⁴⁵ *Ibidem*, s. 274.

¹⁴⁶ A. Bobkowski, *Jeszcze o „dwóch kryzysach”...*, s. 357.

¹⁴⁷ Zob. także: T. Cyprian, *Sąd Apelacyjny jako instancja kasacyjna karna*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1938, s. 754-761; A. Eimer, *Dekompozycja instancji kasacyjnej*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 934-947; A. Bobkowski, *O jedność postępowania kasacyjnego*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 930-934.

¹⁴⁸ Szerzej na temat samej konstrukcji kasacji na gruncie k.p.c. z 1930 r.: W. Bendetson, *O kasacji według Kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” nr 1-2/1933, s. 25-49 i „Palestra” nr 3-4/1933, s. 132-158.

¹⁴⁹ A. Thon, *Główne problemy...*, s. 26.

przyspieszenia tempa prac kodyfikacyjnych. Wyraźnie też postulował zwiększenie obsady personalnej SN, zwracając uwagę na dane statystyczne dotyczące wpływu spraw do SN po wejściu w życie k.p.c. W analizowany nurt rozważań wpisywała się też podnoszona przez procesualistów kwestia poszerzenia zakresu kognicji Sądu Najwyższego m.in. o sprawy egzekucyjne¹⁵⁰. Wskazywano, że pozostawienie tej kategorii spraw poza kontrolą trzeciej instancji przyczynia się do braku jednolitości orzecznictwa¹⁵¹.

Podczas gdy jedni prawnicy dyskutowali o potrzebie reform w obrębie k.p.c. i k.p.k., inni akcentowali w piśmiennictwie, że ujednolicenie ustroju sądownictwa oraz kodyfikacja prawa materialnego i procedur same w sobie nie doprowadziły do faktycznej unifikacji, jakkolwiek stanowiły znaczący krok w tym kierunku. Dość szybko zdano sobie bowiem sprawę, że mimo obowiązywania tego samego ustawodawstwa i stosowania jednego regulaminu wewnętrznego urzędowania, podobne przypadki nieraz są rozstrzygane przez sądy orzekające w różnych częściach kraju w odmienny sposób. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w przyzwyczajeniach dzielnicowych i długoletniej rutynie aparatu urzędniczego, który wciąż pielęgnował dawne metody pracy¹⁵². W ślad za tymi obserwacjami pojawiły się postulaty, by proces unifikacji objął także funkcjonujący w sądach aparat administracyjny.

Nie była to jednak jedyna bolączka, z jaką przyszło się mierzyć wymiarowi sprawiedliwości po wejściu w życie skodyfikowanego prawa. Innym zjawiskiem identyfikowanym przez przedstawicieli doktryny był problem „inflacji” ustawodawczej¹⁵³. W piśmiennictwie krytykowano nadmiar ustaw, prowadzący do chaosu prawnego¹⁵⁴.

¹⁵⁰ *De lege ferenda. Sprawa nowelizacji Kodeksu Postępowania Cywilnego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” nr 1/1937, s. 25.

¹⁵¹ W. Siedlecki, *Krytyczny rzut oka na II Część Kodeksu Postępowania Cywilnego*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1937, s. 116-118.

¹⁵² J. Salewicz, *O unifikację faktyczną wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1935, s. 420-423; L. Wójcik, *Jeszcze o unifikacji wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1935, s. 852-854; J. Salewicz, *Z zagadnień faktycznej unifikacji wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1936, s. 131-134; S. Godlewski, *Rola przewodniczącego w procesie cywilnym a unifikacja wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1936, s. 460-462; L. Wójcik, *Realizacja unifikacji polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1937, s. 753-757; A. Terkel, *O ujednolajeniu zasad praktycznego stosowania przepisów K.P.C.*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1939, s. 380-388.

¹⁵³ A. Thon, *Główne problemy...*

¹⁵⁴ J. Hrobóni, *Z rozważań nad „Dwoma kryzysami”*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1932, s. 195; E. Wolff, *Wadliwość ustawodawstwa i ustroju sądowego*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1932, s. 512-517; S. Tustanowski, *Sędziowie a nowe ustawy (Bolączki chwili obecnej)*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1933 (zwracał uwagę, że nie wszystkim sędziom warunki materialne pozwalają na prenumerowanie Dz.U. – s. 536).

Ustawodawstwu zarzucano „epizodyczny” charakter, poczytując za jego ogólną cechę „usuwanie w cień kodeksów przez niezliczone ustawy specjalne, które dążą do opanowania całego życia”¹⁵⁵. Podnoszono także, że „[c]haos [...] pogłębia w znacznym stopniu obfitość obowiązujących jeszcze przepisów dzielnicowych, pozostałych jako spuścizna niewoli”¹⁵⁶.

Skutki tej sytuacji w dużej mierze obciążały sądownictwo. W piśmiennictwie lat 30. ubiegłego wieku dostrzegano, że społeczeństwo utożsamiało wady tworzonego w ten sposób prawa z wadliwym działaniem trzeciej władzy¹⁵⁷. Wskazywano przy tym, że krytyczny stosunek obywateli do wymiaru sprawiedliwości współkształtowała prasa codzienna. Z lektury periodyków ukazujących się w tamtym okresie wyłaniał się obraz sądu „zbyt kosztownego, dalekiego, powolnego, niedostępnego, zbyt łagodnego i pobłażliwego dla przestępców, rozpuszczającego ich ostatecznie w warunkach życia więziennego, o jakich marzy tylko nieposzlakowany ubogi obywatel”¹⁵⁸. Sędzia Kazimierz Fleszyński, poddawszy analizie artykuły poświęcone zagadnieniom wymiaru sprawiedliwości, zauważył, że

[n]ajbliższy, najwięcej powszechny, codzienny prawie kontakt szerokich sfer społecznych z wymiarem sprawiedliwości odbywa się, bez wątpienia, za pośrednictwem sprawozdań dziennikarskich, o mniej lub więcej głośniejszych procesach sądowych. Niestety, kontakt ten jest na ogół czysto powierzchowny, nie wnikaający w istotę wymiaru sprawiedliwości, a mający przede wszystkim na względzie zaspokojenie ciekawości, czy też pobudzenie wyobraźni czytelników zapomocą kolorowych, wyolbrzymionych przeważnie opisów najwięcej sensacyjnych momentów sprawy¹⁵⁹.

Na tle analizowanych doniesień dziennikarskich Fleszyński akcentował, że z jednej strony prasa jest wyrazicielem głosu opinii publicznej, z drugiej zaś strony – po części sama ów głos kształtuje. Jego zdaniem przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości nie mogą być obojętni wobec tego zjawiska¹⁶⁰. W proces budowania świadomej i zdecydowanej opinii publicznej jest bowiem wpisany postulat, by „sąd przestał być dla społeczeństwa teatrem, a rozprawa sądowa, mniej lub więcej ciekawem

¹⁵⁵ K. Fleszyński, *Spółeczeństwo a wymiar sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1936, s. 177. Zjawisko to było opisywane także przez Wolffa, który zarzucał ustawodawstwu cywilnemu, że zamiast przemyślanej kompleksowej regulacji w sposób doraźny rozstrzygało poszczególne zagadnienia społeczno-gospodarcze (E. Wolff, *Wadliwość...*, s. 513 i nast.).

¹⁵⁶ *Zbiór Praw Rzeczypospolitej Polskiej*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 251.

¹⁵⁷ K. Fleszyński, *Rachunek sędziowskiego sumienia*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1938, s. 1.

¹⁵⁸ K. Fleszyński, *Spółeczeństwo...*, s. 178.

¹⁵⁹ *Ibidem*, s. 182.

¹⁶⁰ Na temat braku zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości: J. Sałewicz, *Sądownictwo wobec zagadnień chwili obecnej*, „Głos Sądownictwa” nr 7-8/1936, s. 522.

widowiskiem scenicznym”¹⁶¹. Wyrażony w ten sposób postulat zasadzał się na założeniu, że głos opinii publicznej jest miernikiem kultury narodu, im zaś wyższy poziom tej kultury, tym silniej społeczeństwo może oddziaływać na sposób sprawowania władzy.

W prasie fachowej, w tym w wydawanym w tamtym czasie „Głosie Sądownictwa”, kreślono także trudną sytuację ekonomiczną przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Na tym polu borykali się oni z wieloma problemami. Szeroko opisywanym zjawiskiem była pauperyzacja stanu sędziowskiego. Wielokrotnie domagano się zmiany ustawy uposażeniowej, wskazując, że stanowi ona jedną z realnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej¹⁶². Równoległe podkreślano fakt przeciążenia sędziów pracą¹⁶³. Okoliczności te niewątpliwie odbijały się na efektywności wymiaru sprawiedliwości, który z roku na rok stawał się coraz bardziej niewydolny.

Problem narastających zaległości dotknął także Sąd Najwyższy¹⁶⁴. Ich źródła upatrywano w sposobie, w jaki prawodawca unormował dostęp do trzeciej instancji w poszczególnych procedurach. W literaturze sygnalizowano m.in., że wraz z wejściem w życie k.p.c. na ziemiach byłego zaboru pruskiego doszło do znaczącego obniżenia wartości przedmiotu zaskarżenia, co z kolei przełożyło się na pięciokrotny wzrost liczby spraw rozpoznawanych przez sekcję 3 Izby Cywilnej SN. W efekcie od wniesienia kasacji do rozprawy przed Sądem Najwyższym upływało kilka lat. Na tym tle pojawiły się postulaty zwiększenia liczby etatów w Sądzie Najwyższym¹⁶⁵. Część przedstawicieli doktryny wskazywała jednak, że SN jako najwyższa instancja kasacyjna będzie w stanie sprostać zadaniom, które przed nim stoją, jedynie wówczas, gdy zmniejszy się zarówno liczba sędziów zasiadających w tym organie, jak i liczba spraw, które do niego wpływają. Równoległe postulowano, by były to sprawy o większym ciężarze gatunkowym¹⁶⁶.

¹⁶¹ K. Fleszyński, *Spółeczeństwo...*, s. 182.

¹⁶² K. Fleszyński, *Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1939, s. 105-109; *Z dezyderatów sądowych...*

¹⁶³ R. Zalewski, *Przeciążenie pracy w sądownictwie*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 922-925; I. Kondratowicz, *Niedomagania wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1938, s. 275.

¹⁶⁴ Na temat zaległości w SN i sposobu ich zredukowania także: T. Cyprian, *Sąd...*, s. 754 i nast.

¹⁶⁵ J.W., *Niedostateczność obsady Sekcji 3 Izby Cywilnej Sądu Najwyższego*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1938, s. 137-138; S. Gołąb, *Skupienie i przyspieszenie w procesie cywilnym*, Lwów 1937, s. 10.

¹⁶⁶ T. Cyprian, *Sąd...*, s. 757-758. Autor podkreślał, że „[t]worzenie z Sądu Najwyższego dużej maszyny do młócenia spraw łatwych i małej wagi, wśród których tylko tu i ówdzie pokaże się sprawa zasadniczego znaczenia, obniżyć musi poziom orzecznictwa zbiorowego, nastawiając sędziów mimo i wbrew ich woli na pracę masową, a nie jakościową” (T. Cyprian, *Sąd...*, s. 758; zob. także: J.W., *Jakich zmian można dokonać w K.P.C., aby uniknąć zaległości w Sądzie Najwyższym?*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1938, s. 216-218).

Pewną próbę uzdrowienia sytuacji stanowiło wydanie 21 listopada 1938 r. przez prezydenta RP dekretu o usprawnieniu postępowania sądowego¹⁶⁷. Wprowadzał on ograniczenia w zakresie dopuszczalności wnoszenia kasacji w sprawach karnych, polegające na wyłączeniu zaskarżalności wyroków sądów okręgowych orzekających w drugiej instancji w sprawach o wykroczenia i o przestępstwa skarbowe oraz zawężeniu możliwości wniesienia kasacji jedynie do części wyroków wydawanych w sprawach karno-administracyjnych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe¹⁶⁸. Ograniczona została także właściwość Sądu Najwyższego w sprawach o wznowienie postępowania¹⁶⁹. W tym zakresie odciążenie SN było powiązane z przesunięciem spraw dotychczas rozpoznawanych przez ten organ do sądów apelacyjnych. Ponadto zmieniono przepisy k.p.k. z 1928 r. dotyczące kaucji kasacyjnej – zróżnicowano jej wysokość, skarżącego zobligowano zaś do uiszczenia jednej czwartej kaucji już na etapie pisma zapowiadającego kasację. Równolegle prawodawca umożliwił Sądowi Najwyższemu oddalenie kasacji na posiedzeniu niejawnym w sytuacji, gdy skład jednomyślnie stwierdziłby, że wniesiony środek jest „oczywiście bezpodstawny i sprzeczny ze stałymi zasadami przyjętymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego” (art. 524 lit. d k.p.k. z 1928 r. po nowelizacji). Po nowelizacji k.p.k. z 1928 r., dokonanej w związku z przywołanym dekretem, na posiedzeniu niejawnym powiększony skład sądzący SN rozpatrywał także kwestie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy. Wcześniej bowiem wydanie orzeczenia w tym przedmiocie odbywało się na rozprawie bądź posiedzeniu niejawnym (w zależności od sposobu procedowania składu orzekającego w sprawie). Poza wspomnianymi rozwiązaniami dalszym obostrzeniem związanym z uruchomieniem postępowania przed SN było objęcie przymusem adwokackim zażaleń kierowanych do tego organu w związku z odmową przyjęcia kasacji, odmową przywrócenia terminu kasacji oraz zażaleń w przedmiocie wynagrodzenia za niesłuszne skazanie.

¹⁶⁷ Dz.U. 1938, nr 89, poz. 609.

¹⁶⁸ Obowiązujący art. 504 k.p.k. z 1928 r., który stanowił, że „[s]trony mogą zakładać kasacje do Sądu Najwyższego od wyroków sądów drugiej instancji oraz od wyroków sądów pierwszej instancji wydanych w sprawach karno-administracyjnych”, otrzymał nowe brzmienie: „Art. 504. § 1. Strony mogą zakładać kasacje do Sądu Najwyższego:

a) od wyroków sądów apelacyjnych;

b) od wyroków sądów okręgowych, wydanych w drugiej instancji, z wyjątkiem w sprawach o wykroczenia i o przestępstwa skarbowe.

§ 2. Od wyroków sądów okręgowych, wydanych w pierwszej instancji, służy stronom kasacja tylko w sprawach o przestępstwa skarbowe, oraz o te przestępstwa podatkowe, za które ustawa przepisuje karę cięższą niż trzy tysiące złotych grzywny”.

¹⁶⁹ Art. 606 k.p.k. z 1928 r., zgodnie z którym „[o] wznowieniu postępowania orzeka w sprawach należących do właściwości sądu grodzkiego – sąd apelacyjny, w innych sprawach – Sąd Najwyższy”, uzyskał brzmienie: „[o] wznowieniu postępowania w sprawach, należących do właściwości sądu grodzkiego, orzeka sąd okręgowy, w sprawach, należących do właściwości sądu okręgowego – sąd apelacyjny, w innych sprawach – Sąd Najwyższy”.

W piśmiennictwie pozytywnie oceniano wprowadzenie tego wymogu, wskazując, że do tej pory SN był zalewany bezzasadnymi zażaleniami samych stron, rozpatrywanie tych zażeń było zaś czasochłonne¹⁷⁰.

Z kolei w odniesieniu do unormowań k.p.c. z 1930 r. prawodawca zdecydował się na podwyższenie wartości przedmiotu zaskarżenia, od której uzależniona była możliwość wniesienia kasacji w sprawach majątkowych, do 1500 złotych. W doktrynie uznawano, że taki zabieg znacząco odciąży Sąd Najwyższy, podawano jednak w wątpliwość, czy przyjęte rozwiązanie jest słuszne. Wskazywano bowiem, że pozostawi ono poza zakresem kontroli kasacyjnej całą gamę typowych, „codziennych” spraw. Podkreślano także, że szereg procesów ubogiego społeczeństwa, w których przedmiot zaskarżenia stanowią niewielkie kwoty, toczy się na gruncie nowego ustawodawstwa (m.in. kodeksu handlowego i kodeksu zobowiązań), dlatego ograniczanie dostępu do SN może sprzyjać niejednolitości judykatury. Przy okazji przypomniano też, że możliwość zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym i tak utrudnia konstrukcja kaucji kasacyjnej¹⁷¹. Pozytywnie natomiast oceniano wyliczenie przez prawodawcę przypadków, w których dopuszczalne jest wniesienie zażeń do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji. Przesądzenie, że środek ten przysługuje w razie odrzucenia skargi kasacyjnej, odmówienia lub cofnięcia prawa ubogich dla instancji kasacyjnej oraz odmówienia zwrotu kaucji kasacyjnej, w czytelny sposób konkretyzowało zakres kognicji SN.

Podsumowując, warto zauważyć, że prawodawca, dążąc do zmniejszenia zaległości w Sądzie Najwyższym, zdecydował się przede wszystkim na wyłączenie pewnych spraw spod kognicji tego organu. Równolegle ograniczenia w dostępie do Sądu Najwyższego stwarzały także bariery ekonomiczne, w tym rozbudowana konstrukcja kaucji kasacyjnej. W piśmiennictwie przyjęcie takich rozwiązań uzasadniano trudną sytuacją budżetową państwa, która uniemożliwiała rozszerzenie składu osobowego SN. Jednocześnie sygnalizowano, że wprowadzone rozwiązania są obarczone ryzykiem wykształcenia się rozbieżnego orzecznictwa „regionalnego”. Stąd w tym samym czasie pojawiły się postulaty rozbudowania instytucji tzw. kasacji w obronie ustawy, uregulowanej w art. 538 k.p.k.¹⁷² Przy okazji prawodawca docenił także inne mechanizmy mogące usprawnić prace Sądu Najwyższego. Należało do nich ograniczenie konieczności przeprowadzania rozprawy i dopuszczenie możliwości orzekania przez SN na posiedzeniu niejawnym.

¹⁷⁰ T. Cyprian, *Nowelizacja Kodeksu Postępowania Karnego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1939, s. 30.

¹⁷¹ J. Bibring, *Zalety i wady części cywilnej dekretu o usprawnieniu postępowania sądowego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1939, s. 45.

¹⁷² T. Cyprian, *Nowelizacja...*, s. 31.

2.6. Rola Sądu Najwyższego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w okresie dwudziestolecia międzywojennego – podsumowanie

Dla prawników truizmem jest twierdzenie, że początków współczesnego polskiego konstytucjonalizmu należy upatrywać w okresie dwudziestolecia międzywojennego¹⁷³. Rozważania przedstawicieli doktryny poświęcone rozwiązaniom zawartym w konstytucji marcowej i konstytucji kwietniowej koncentrują się jednak przede wszystkim wokół przyjmowanego przez te akty systemu rządów oraz pozycji parlamentu i egzekutywy, w mniejszym zaś stopniu odnoszą się do zagadnień sądownictwa¹⁷⁴. Tymczasem w mojej ocenie okres dwudziestolecia międzywojennego wpłynął na nasz sposób myślenia o trzeciej władzy i na oczekiwania, jakie względem niej formułujemy współcześnie. Śledzenie prowadzonych w tamtym czasie dyskusji pokazuje problemy, z jakimi mierzył się wymiar sprawiedliwości u progu kształtowania w naszym kraju zrębów własnej państwowości, a doświadczenia tamtych lat pozwalają lepiej zrozumieć rolę konstytucyjnych gwarancji jego funkcjonowania. Warto zatem poświęcić nieco uwagi osiągnięciom ówczesnego prawodawstwa i doktryny prawniczej.

Punktem wyjścia dla wszelkich analiz powinno być zaakcentowanie przyjętej przez konstytucję marcową zasady podziału władzy. Interpretowano ją jako zasadę, zgodnie z którą „[...] zasadniczo do właściwej władzy należą funkcje materialnie jej przynależne, wyjątkowo zaś mogą być one sprawowane przez inną władzę”, przy czym „[d]la oceny istotnego urzeczywistnienia zasady podziału władz w ustroju państwowym, musimy uwzględnić nie tylko ich prawo do działania we właściwym zakresie, ale także prawne warunki tego działania, stopień niezależności piastuna danej funkcji przy jej wykonywaniu”¹⁷⁵.

Interpretacja art. 2 w zw. z art. 74 konstytucji marcowej prowadziła do jednoznacznego wniosku, że ustrojodawca wyodrębnił funkcję polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości spośród innych funkcji państwowych i powierzył ją specjalnym organom – niezawisłym sądom. Owa niezawisłość była przez ustrojodawcę mocno akcentowana i obudowana gwarancjami.

¹⁷³ Zob. P. Sarnecki, *Wacław Komarnicki*, [w:] W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. XI.

¹⁷⁴ Pewien wyjątek stanowią monografie Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej (M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój...*) czy Grzegorza Ławnikowicza (G. Ławnikowicz, *Idea niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym i myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Toruń 2009). Ostatnia z przywołanych monografii w interesujący sposób pokazuje z jednej strony kształt dyskusji o podziale władzy, koncentrującej się w okresie Drugiej RP przede wszystkim na relacjach między legislatywą i egzekutywą, z drugiej zaś strony – toczące się niejako na obrzeżach tej dyskusji spory o kształt zasady niezawisłości sędziowskiej, zilustrowane licznymi przykładami naruszania tych gwarancji.

¹⁷⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 219-220.

Jednocześnie określenie zakresu sprawowania „wymiaru sprawiedliwości” zmieściło do objęcia funkcją sądową nie tylko „sporów o prawa subiektywne”, lecz także „spraw o pogwałcenie prawa obiektywnego, bez naruszania czyichkolwiek praw subiektywnych”, a nawet orzekania o kwestiach niespornych (w sprawach o prawa stanu). Komarnicki wskazywał, że „[...] autorzy konstytucji nie chcieli dawać w art. 2 i art. 74 definicji funkcji sądowej, [...] oznaczyli ją bardzo ogólnie, nie mając zamiaru zawęzić zakresu jej, ustalonego na podstawie teorii państwa”. Jego zdaniem na gruncie konstytucji marcowej „wyłączone z tej kompetencji [były] kwestie, będące w istocie aktami administracyjnymi”¹⁷⁶.

Jak już wspomniano, mimo takiego – wydawałoby się nowoczesnego – ujęcia i uwypuklenia zasady niezawisłości sędziowskiej przedstawiciele doktryny wskazywali, że stanowiła ona jedynie „wniosłą ideę”. Podnoszono bowiem, że równoległe do przepisów konstytucji marcowej w systemie pozostawały przepisy sądowo-ustrojowe, które były z nią sprzeczne¹⁷⁷. Ujednolicenie struktury sądownictwa w p.u.s.p. z 1928 r. prowadziło do dalszego rozdzwień między gwarancjami konstytucyjnymi a regulacjami niższego rzędu. Uchwalenie konstytucji kwietniowej, opartej na odmiennych niż konstytucja marcowa założeniach ustrojowych, *de facto* utrzymywało stan ukształtowany pod rządami rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych. Jednocześnie ów rozdzwieg między tym, co gwarantowała konstytucja, a sposobem urzeczywistniania jej postanowień dawał asumpt do licznych dyskusji doktrynalnych, poświęconych w szczególności zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Z biegiem czasu zaczęto jednoznacznie wskazywać, że elementem tej zasady jest zasada niezależności sądów. Trudno ustalić, czy twórcy konstytucji z 1997 r., decydując o wyrażeniu tej ostatniej zasady *expressis verbis* w tekście konstytucji, mieli na uwadze doświadczenia ustrojowe okresu dwudziestolecia międzywojennego i świadomie nawiązywali do pochodzącego z tamtych lat dorobku doktryny¹⁷⁸. Nie można jednak zaprzeczyć, że ów dorobek rzuca nowe światło na znaczenie i genezę wspomnianej zasady, wiele z poczynionych wówczas spostrzeżeń pozostaje zaś aktualnych także i dziś.

W praktyce tworzenie zrębów wymiaru sprawiedliwości w latach 1918-1939 było silnie sprzężone z działalnością Sądu Najwyższego. Ukonstytuowanie tego organu tuż przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości miało niewątpliwie wymiar symboliczny¹⁷⁹. Jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej Sąd Najwyższy stopniowo

¹⁷⁶ *Ibidem*, s. 509.

¹⁷⁷ Z. Sitnicki, *Rewizja...*, s. 282-283, por. ustalenia TK w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07.

¹⁷⁸ Warto podkreślić, że stanowi to dość oryginalne ujęcie; rozwiązaniem typowym dla współczesnych konstytucji jest zagwarantowanie zasady niezawisłości.

¹⁷⁹ Znaczenie tego aktu dobrze oddają słowa, jakie padły w 1922 r. z ust ministra sprawiedliwości: „powołane do życia wśród ogromnych trudności, wbrew oporowi okupantów, niezłomną wolą i zgodnym poświęceniem połączono bez różnicy poglądów politycznych w walce o własne sądy prawnictwa polskiego, sądownictwo było w świadomości powszechnej doniosłym aktem

przejmował kompetencje najwyższych instancji sądowych, orzekających na ziemiach poszczególnych zaborów. Z biegiem czasu powierzano mu kolejne funkcje, takie jak sprawowanie sądownictwa administracyjnego (do czasu powołania NTA) czy stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych. Przekazanie tych funkcji właśnie Sądowi Najwyższemu wydawało się wówczas o tyle naturalne, że w pierwszym etapie budowania własnej państwowości nie było innego sądu obejmującego swą właściwością obszar całego państwa, a zarazem cieszącego się równie mocną legitymacją¹⁸⁰. Organowi temu niemal od samego początku przypisywano także rolę sądu dyscyplinarnego dla sędziów, prokuratorów i adwokatów. W przypadku spraw dotyczących adwokatury wiązało się to z wyodrębnieniem przy SN specjalnego senatu (później zaś izby) o mieszanym, sędziowsko-adwokackim składzie. U podstaw takiego rozwiązania tkwiło przekonanie, że w pociąganiu do odpowiedzialności dyscyplinarnej członków palestry muszą uczestniczyć także sami adwokaci, jako znający realia wykonywanej profesji i stojący na straży obowiązujących reguł deontycznych.

Najpoważniejszym zadaniem Sądu Najwyższego tamtych lat było jednak zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa. Realizacja tego zadania odbywała się w wyjątkowo trudnych warunkach ustrojowych. Na działalność Sądu Najwyższego w okresie dwudziestolecia międzywojennego mocno rzutowały realia polityczne, w jakich przyszło mu funkcjonować. Pozycja SN stanowiła bowiem wypadkową wielu specyficznych czynników. Jako sąd królewsko-polski organ ten funkcjonował w ramach wyznaczonych przez władze okupacyjne. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości podstawą jego działalności orzeczniczej były przepisy przejęte z rozmaitych ustawodawstw. Jednocześnie aż do wejścia w życie p.u.s.p. z 1928 r. SN był wkomponowany w różne systemy sądownictwa, odziedziczone po zaborcach. Na trudności związane z usytuowaniem Sądu Najwyższego w tak skomplikowanym porządku prawnym nałożył się szereg dalszych problemów, wśród których ujawnił się i ten, że sędziowie pochodzący z ziem byłego zaboru rosyjskiego, austriackiego i pruskiego nie posługiwali się jednakową terminologią – stąd podnoszone m.in. przez pierwszego prezesa SN Franciszka Nowodworskiego postulaty stworzenia jednolitego polskiego języka prawniczego¹⁸¹. Jeszcze kilka lat po wejściu w życie p.u.s.p. i opracowywanych równolegle kodyfikacji nadal szeroko dyskutowano o potrzebie faktycznej unifikacji systemu prawnego. W takich warunkach postulat, by Sąd Najwyższy stanowił

państwowym, pierwszym krokiem na drodze do organizacji odrodzonego państwa, pierwszym wyrazem jego praw suwerennych” (K. Fleszyński, *Niepodległe sądy polskie (w dwudziestą rocznicę)*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1937, s. 669).

¹⁸⁰ Por. propozycje ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wysuwane w 1919 r., dotyczące powierzenia kompetencji do rozstrzygania o ważności zaprotestowanych wyborów Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu.

¹⁸¹ D. Malec, *Sąd...*, s. 138. Zob. także: L. Wójcik, *Jeszcze o unifikacji...*, s. 854.

„łącznik między wszystkimi sądami, który ma stosowaniu prawa nadawać jednolity kierunek”, był trudny do zrealizowania.

Kształtowanie w Polsce podstaw funkcjonowania trzeciej władzy odbywało się przy tym nie tylko poprzez regulacje o charakterze ustrojowym, lecz także, jak już wspomniano, za pośrednictwem poszczególnych procedur sądowych. W okresie dwudziestolecia międzywojennego w Polsce ścierały się w związku z tym różne wizje Sądu Najwyższego, odzwierciedlające germańskie (system rewizyjny) i romańskie (system kasacyjny) rozwiązania instytucjonalne.

Z jednej strony prawnicy przyzwyczajeni do założeń systemu rewizyjnego postulowali jak najszerszy dostęp do tego organu, który miał stanowić remedium na niedostatki wymiaru sprawiedliwości, a zarazem najpełniej gwarantować realizację zasady prawdy materialnej¹⁸². Orędownikiem rozwiązań odpowiadających takiej koncepcji Sądu Najwyższego był m.in. adwokat Antoni Lutwak. Krytykując założenia kodyfikatorów, wskazywał:

w tej samej chwili, kiedy brniemy i gubimy się coraz bardziej w wiklinie najrozbieżniejszych judykatów dwudziestu bezmała sądów odwoławczych Małopolski, kiedy nam najnieodzowniejsza potrzeba Sądu Najwyższego, któryby nie poprzestawał na orzekaniu kwestii prawnej, lecz także rewidował przynajmniej logikę ustaleń faktycznych i prostował zwłaszcza ścieżki postępowania procesowego, – w tej samej chwili Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej występuje z wydrukowanym już projektem Procedury polskiej, który urządza Sąd Najwyższy jako instancję kasacyjną, stojącą zatem poza ustrojem sądów zwyczajnych i nie mającą – jak wymaga Konstytucja – wymierzać ostatecznie sprawiedliwość, lecz mającą ograniczać się z reguły do kasowania wyroków odwoławczych w sporach o wartości kwalifikowanej, a to jedynie w wypadkach, gdy przepis prawa ściśle oznaczony, nie został zastosowany lub został niewłaściwie zastosowany¹⁸³.

Zdaniem przywołanego autora kierunek obrany przez Komisję Kodyfikacyjną przeżył założeniom konstytucji marcowej. Zgodnie z prezentowaną przez niego interpretacją art. 2 i art. 84 konstytucji Sąd Najwyższy powinien „wykonywać władzę zwierzchnią w zakresie wymiaru sprawiedliwości – nie jedynie *pro forma* i nie tylko dla teorii i dla wygłaszania abstrakcyjnych zasad prawnych, lecz – jak głosi konstytucja, wykonywać ją ma w samych że sprawach cywilnych i karnych toczących się w sądach”¹⁸⁴.

Z drugiej strony argumentowano, że Sąd Najwyższy jako sąd trzeciej instancji ma do spełnienia zupełnie inną funkcję. Ideę tę szczegółowo wyjaśniał Stanisław Gołąb,

¹⁸² A. Lutwak, *O Sąd Najwyższy*, „Głos Prawa” nr 1/1924, s. 14 (zob. także: A. Lutwak, *O Sąd Najwyższy*, „Głos Prawa” nr 3/1924, s. 3-9; 9-10/1924, s. 8-29; 11-12/1924, s. 11-30).

¹⁸³ Idem, *O Sąd Najwyższy*, „Głos Prawa” nr 1/1924, s. 14.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

precyzując założenia trójinstancyjności w modelu kasacyjnym. Jego zdaniem w system sprawowania wymiaru sprawiedliwości powinno być wkalulowane założenie o możliwej wadliwości rozstrzygnięć sądu pierwszej instancji. Stąd konieczność powołania sądów drugiej instancji (sądów okręgowych i sądów apelacyjnych), które bazując na dotychczas zgromadzonym materiale dowodowym, oświadczeniach sądu pierwszej instancji i krytyce stron, naprawią ewentualne uchybienia. Co prawda nie można wykluczyć, że sąd drugiej instancji także wyda błędne rozstrzygnięcie, niemniej jednak jak tłumaczył przywołany autor, „wobec omyłności rozumu ludzkiego, nigdy nie można mieć pewności dojścia do prawdy, nawet, gdyby się stworzyło cztery, pięć lub więcej instancji. Dlatego należy zadowolić się tem, co przeciętnie wystarcza, t. j. drugą instancją do poprawienia błędów w ustaleniu materiału procesowego”¹⁸⁵.

Innymi słowy, decydując się na wprowadzenie środków odwoławczych od orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji, ustawodawca otworzył stronom możliwość ponownego rozpatrzenia sprawy i naprawienia popełnionych uchybień. Rozwijając powyższą myśl, Gołąb wywodził, że bez względu na przyjęty model apelacji,

[s]ąd drugiego stopnia ma [...] obok rozpatrzenia słuszności wyroku z punktu prawnego, ważne zadanie uzupełnienia dotychczasowego materiału procesowego dalszemi twierdzeniami i dowodami, oraz sprostowania mylnej oceny dowodowej. Istnienie sadu trzeciego stopnia opiera się na zupełnie i zasadniczo odmiennej myśli. Zadaniem jego jest stać na straży jednolitości wykładni prawnej. Sąd ten winien być zupełnie wolny od przeprowadzania rozprawy nad materiałem procesowym t. j. nad twierdzeniami i dowodami. Jego zadanie winno ograniczać się wyłącznie do oceniania spornego przypadku ze stanowiska prawnego¹⁸⁶.

Takie ujęcie stanowiło konsekwencję założenia, że kwestii prawidłowej wykładni należy przypisać szczególne znaczenie. O ile bowiem ustalenia faktyczne lub ocena dowodów są istotne wyłącznie dla danego procesu, o tyle błąd co do wykładni prawa rodzi niebezpieczeństwo także dla innych postępowań, prowadzonych w przyszłości. Ukształtowanie błędnej praktyki, na podstawie nieprawidłowo zinterpretowanych przepisów, było zaś niepożądane z punktu widzenia interesu publicznego¹⁸⁷.

¹⁸⁵ S. Gołąb ze współprac. I. Rosenblüthem, *Ustrój...*, s. 214.

¹⁸⁶ S. Gołąb, *Prawa...*, s. 403; S. Gołąb ze współprac. I. Rosenblüthem, *Ustrój...*, s. 213-214.

¹⁸⁷ Jak pisał Gołąb: „Nietrafna ocena dowodowa ma znaczenie tylko dla tego jednego procesu, już choćby z tej przyczyny, że w innym procesie korzysta sędzia z innych środków dowodowych. Obawa powtórzenia błędu niknie zatem zupełnie. To samo odnosi się także do ustalenia materiału procesowego, gdyż w każdym procesie przychodzą coraz nowe twierdzenia i w coraz innej kombinacji. Inną doniosłość ma pomyłka w stosowaniu i wykładni prawa, gdyż bliską jest obawa, że sędzia, który jest w błędzie, będzie i na przyszłość błędnie stosował prawo, a w razie takiej stałej mylnej praktyki cierpi całe społeczeństwo, cierpi interes publiczny. Sąd Najwyższy

Różnice w przywołanych stanowiskach wynikały z odmiennych podstaw, na jakich zasadał się model kasacyjny i rewizyjny. Lapidarnie podsumował je Witold Bendetson, wskazując, że

kasacja w najczystszej swojej formie stanowi środek nadzwyczajny, wprowadzony przedewszystkiem w interesie jednolitego wykonywania prawa i jego legalnej wykładni, rewizja jest tylko mniej lub więcej ograniczonem odwołaniem do sądu trzeciej instancji, mającem przedewszystkiem na celu ochronę indywidualnych interesów strony procesowej. Sąd rewizyjny w przeciwieństwie do trybunału kasacyjnego jest powołany nie tylko do wykonywania kontroli nad wyrokami sądów niższych instancyj, lecz również i do merytorycznego załatwiania spraw. Stanowi on trzecią najwyższą instancję w hierarchii sądowej, powołaną do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy stronami, a nie trybunał stojący poza ustrojem sądownictwa, ograniczony wyłącznie do wykonywania nadzoru nad prawidłowością i legalnością orzeczeń sądowych¹⁸⁸.

Prawodawca, określając pozycję ustrojową SN, poszukiwał kompromisu nie tyle między modelowymi ujęciami rewizji i kasacji, ile między rozwiązaniami państw zachodnich, które były znane polskim prawnikom. Mimo początkowych wahań ostatecznie zdecydował, że Sąd Najwyższy będzie co do zasady pełnił rolę sądu kasacyjnego (z pewnymi odstępstwami na rzecz modelu rewizyjnego). O wyborze takiego kierunku przesądziło kilka argumentów. Przede wszystkim uznano, że umożliwi on „przeprowadzenie ścisłej linii demarkacyjnej między wykonywaniem kontroli [orzeczeń sądowych – przyp. A.D.] i sądzeniem”¹⁸⁹. Zwracano przy tym uwagę na zagrożenia związane z uwikłaniem Sądu Najwyższego w rozstrzyganie konkretnych sporów. Podnoszono, że orzeczenia tego organu nie są poddawane dalszej kontroli, co rodzi niebezpieczeństwo wysuwania przez strony zarzutów braku obiektywizmu SN. Uważano także, że orzekanie co do istoty sprawy lepiej pozostawić sądom niższych instancji jako „stojącym bliżej stron i znającym lepiej miejscowe warunki i stosunki życia”¹⁹⁰. Nie bez znaczenia był także argument związany z koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego w związku z odmienną oceną prawną dokonaną przez Sąd Najwyższy. Wskazywano, że skoro SN nie jest sądem faktów, to w razie dostrzeżenia przez niego błędu co do prawa może powstać potrzeba przeprowadzenia nowych dowodów. W takim przypadku merytoryczne rozstrzygnięcie SN opierałoby się na niepełnych ustaleniach faktycznych, czego można byłoby uniknąć, odsyłając sprawę do sądu drugiej instancji. W toku dyskusji

jest tym łącznikiem między wszystkimi sądami, który ma stosowaniu prawa nadawać jednolity kierunek. Obok jednolitego ustawodawstwa jest jeden wspólny Sąd Najwyższy koniecznym ogniwem, jest kopułą, która kończy budowę jednolitego prawa” (S. Gołąb, *Prawa...*, s. 403; S. Gołąb ze współprac. I. Rosenblüthem, *Ustrój...*, s. 215).

¹⁸⁸ W. Bendetson, *O kasacji...*, s. 30.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ *Ibidem*, s. 30-31.

zwolennicy systemu rewizyjnego sygnalizowali z kolei, że w wielu przypadkach postulowany przez nich model umożliwi skrócenie postępowania.

Ostatecznie Sąd Najwyższy został wpisany w ramy sądownictwa powszechnego, co odbiegało od francuskiego (klasycznego) ujęcia kasacji, ale nawiązywało do sposobu jej uregulowania w rosyjskiej procedurze cywilnej. Na gruncie k.p.c. w pewnych sytuacjach dopuszczono orzekanie przez SN co do istoty sprawy. Przepisy procedury karnej także odpowiadały wizji Sądu Najwyższego jako sądu kasacyjnego, przy czym w określonych okolicznościach organ ten, uchylając zaskarżone rozstrzygnięcie, mógł wydać wyrok uniewinniający lub umorzyć postępowanie (art. 535 w zw. z art. 516 k.p.k. z 1928 r.).

W ten sposób na pierwszy plan wysunięto rolę SN jako organu dbającego o jednolitość prawa. Rola ta zresztą dobrze korespondowała ze specyfiką okresu dwudziestolecia międzywojennego, w którym dążono do faktycznego ujednolicenia obowiązujących unormowań i sposobu ich interpretacji. Przedstawiciele doktryny, podkreślając znaczenie Sądu Najwyższego, często akcentowali, że „zasadnicza wykładnia prawa musi być scentralizowana”¹⁹¹, owej centralizacji wykładni sprzyjała zaś konstrukcja kasacji.

Nasuwa się pytanie, w jakim stopniu Sąd Najwyższy spełnił pokładane w nim nadzieje. Udzielenie na nie generalnej odpowiedzi z tak odległej perspektywy czasowej przekraczałoby ramy niniejszego rozdziału i wymagałoby przeprowadzania dalszych szczegółowych badań. Bez wątpienia o poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie mogliby się pokusić historycy prawa. Tymczasem cele, które przyświecają zarysowaniu genezy Sądu Najwyższego, są dużo skromniejsze – chodzi przede wszystkim o zaprezentowanie unormowań stanowiących punkt wyjścia dla definiowania pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego i o poszukiwanie w myśli ustrojowej dwudziestolecia międzywojennego idei, które mogą być przydatne dla scharakteryzowania roli Sądu Najwyższego na gruncie konstytucji z 1997 r. Powracając jednak do pytania postawionego powyżej, można zasygnalizować, że nawet pobieżna lektura piśmiennictwa tamtego okresu dostarcza przykładów pokazujących, że ocena dorobku orzeczniczego SN była niejednolita – w literaturze można odnaleźć przykłady judykatów, którym przypisywano prawotwórczy charakter i dokonywanie wykładni *contra legem*¹⁹², przykłady rozstrzygnięć, które wywarły pozytywny wpływ na kształt późniejszych regulacji ustawowych¹⁹³, jak również przykłady ewidentnych sprzeczności pomiędzy poszczególnymi rozstrzygnięciami tego organu¹⁹⁴.

¹⁹¹ T. Cyprian, *Sąd apelacyjny...*, s. 758.

¹⁹² Zob. I. Kondratowicz, *Niedomagania...*, s. 273 i nast.

¹⁹³ J. Bibring, *Zalety...*, s. 42; *Kodeks Postępowania Karnego a orzecznictwo Sądu Najwyższego*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1929, s. 43.

¹⁹⁴ Julian Bibring zestawiał ze sobą sprzeczne, jego zdaniem, judykaty SN. Uznał przy tym, że „judykatura Sądu Najwyższego (Izby małopolskiej) – wykazuje nadal chwiejność w sprawach powszedniego życia prawnego, uniemożliwiając prognozę wyniku sporu nawet w najmniej

Niezależnie jednak od oceny dorobku orzeczniczego SN nie ma wątpliwości, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego nadano zasadniczy kierunek naszemu myśleniu o Sądzie Najwyższym jako o sądzie prawa, a nie faktów. Spojrzenie z perspektywy historycznej pokazuje, że podstawowe zadanie tego organu, polegające na zapewnianiu jednolitości orzecznictwa, jest wpisane w tradycję ustrojową Rzeczypospolitej. Na powyższych założeniach odnośnie do funkcji SN w zakresie rozstrzygania kwestii prawnych opierano rozwiązywanie szczegółowe – m.in. wskazywano, że sąd ten powinien orzekać „kompletowo”¹⁹⁵, czy zredefiniowano przyjętą pierwotnie koncepcję rozprawy. Wypracowane niegdyś mechanizmy są wykorzystywane także współcześnie.

Analiza praktyki funkcjonowania Sądu Najwyższego uzmysławia, że zagwarantowanie stosunkowo szerokiego dostępu do tego organu uczyniło go niewydolnym. Na tym tle w okresie dwudziestolecia międzywojennego pojawiły się postulaty reform, zmierzających do ograniczenia liczby spraw rozpatrywanych przez SN. Równolegle poddawano pod rozagę prawodawcy inne rozwiązania, jak chociażby konieczność wyodrębnienia kategorii tzw. obrońców kasacyjnych czy zwolnienie Sądu Najwyższego z obowiązku uzasadniania wszystkich orzeczeń. Wspomniane postulaty w dużej mierze przypominają zgłaszane do niedawna propozycje¹⁹⁶.

Dotychczasowe rozważania potwierdzają także, że w analizowanym okresie w sposób zasadniczy ukształtowano strukturę Sądu Najwyższego (podział na izby, kierowane przez prezesów; szczególny status pierwszego prezesa SN). Znamienne jest, że zanim jeszcze doszło do ujednolicenia ustroju sądów i wyodrębnienia w nich zgromadzeń ogólnych, prawodawca stworzył podstawę dla funkcjonowania takiego ciała w dekreście o ustroju SN z 8 lutego 1919 r. Jednocześnie Sąd Najwyższy w okresie dwudziestolecia

skomplikowanych kwestjach prawnych [...]. Głównym celem [...] jest [...] jedynie i wyłącznie unaocznienie ogromu szkód, które ta niestateczność judykatury Sądu Najw. (Izby III), wytwarza w życiu Prawnym, wywołując niepewność orzecznictwa w sądach niższych, całej niemal naszej dzielnicy” (J. Bibring, *Biało i czarno w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Na tle kilkudziesięciu orzeczeń cywilnych Izby III S. N.*, „Głos Prawa” nr 1-4/1929, s. 66); zob. także: *O wymiarze sprawiedliwości w Komisjach Izb Ustawodawczych*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1937, s. 129.

¹⁹⁵ S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 405; S. Zaleski, *Dwa kryzysy...*, s. 17; J. Salewicz, *Tendencje rozwojowe ustroju sądowego w dobie obecnej*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1935, s. 642.

¹⁹⁶ J.W., *Jakich zmian...*, s. 216-218; por. bieżące postulaty dotyczące wprowadzenia instytucji obrońców kasacyjnych czy podwyższenia wartości przedmiotu zaskarżenia, warunkującej dostęp do SN (Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010*, Warszawa 2011, s. 128; Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011*, Warszawa 2012, s. 140; Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012*, Warszawa 2013, s. 150; Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013*, Warszawa 2014, s. 173; Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014*, Warszawa 2015, s. 176; Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015*, Warszawa 2016, s. 205).

międzywojennego został wyposażony w kompetencje, które realizuje także współcześnie. Ich rodowód i argumenty towarzyszące kształtowaniu poszczególnych rozwiązań nie zawsze są jednak brane pod uwagę przez analizujących obowiązujące instytucje prawne przedstawicieli doktryny. Przy okazji warto wspomnieć, że na realizację niektórych pomysłów wysuwanych wówczas w doktrynie trzeba było poczekać¹⁹⁷.

Okres dwudziestolecia międzywojennego ujawnił także niebezpieczne tendencje władzy wykonawczej do podporządkowywania sobie wymiaru sprawiedliwości. Po początkowym etapie entuzjazmu związanego z odzyskaniem przez Polskę niepodległości i możliwością suwerennego określenia podstaw jej ustroju (w tym zasad organizacji sądownictwa polskiego) przyszedł czas na decydowanie o rozwiązaniach szczegółowych i to właśnie wówczas tendencje te znalazły swe ujście. Piętnaście lat istnienia odrodzonego sądownictwa polskiego zaowocowało uchwaleniem jednolitego ustroju sądów i częściową kodyfikacją prawa, a jednocześnie, jak wskazywał Fleszyński, „zbiegło się z czarną dobą w dziejach naszego wymiaru sprawiedliwości: zawieszeniem nieusuwalności sędziowskiej, masowymi rugami w sądownictwie, głębokim ograniczeniem samorządu sędziowskiego”¹⁹⁸. Innymi słowy, nie tylko nie zerwano z niezgodnym z konstytucją marcową (jak twierdzili niektórzy przedstawiciele doktryny i środowiska sędziowskiego) nadzorem ministra sprawiedliwości nad sądami, ale poszerzono w tym zakresie wpływy egzekutywy. W powiązaniu organizacji sądownictwa z Ministerstwem Sprawiedliwości upatrywano jednej z przyczyn złej kondycji judykatury. W piśmiennictwie lat 30. pojawiały się głosy, że

[p]okusa posługiwania się sądem potulnym i posłusznym jest jeszcze zbyt silna i władza wykonawcza niechętnie pozbywa się prawa kierowania, strofowania i wynagradzania. Wysunięto [...] obawę, iż sąd, wyodrębniony w swej władzy może się przeciwstawić władzy wykonawczej i załamywać wytyczoną linię jednolitości rządzenia Państwem, a usłużna metafizyka prawnicza starała się wmówić trzeźwo myślącym ludziom, że niezawisłość w sądeniu niema nic wspólnego ze stosunkiem sędziego do władzy administracyjnej¹⁹⁹.

Sąd Najwyższy okazał się szczególnie predestynowany do tego, by znaleźć się w orbicie zainteresowania polityków i zostać objęty wspomnianymi reformami. Jego zaangażowanie w sprawy wyborcze i rola, jaką mógł odegrać w procesie pociągania polityków do odpowiedzialności, prowadziły do wzrostu zainteresowania obsadą tego organu, a zwłaszcza – stanowiska pierwszego prezesa SN.

¹⁹⁷ Por. postulaty dotyczące utworzenia w Sądzie Najwyższym Izby Pracy czy pomysły zreformowania procedury karnej, sformułowane przez Zaleskiego.

¹⁹⁸ F. Fleszyński, *Niepodległe sądy polskie...*, s. 670.

¹⁹⁹ B. Wisznicki, *O usprawieniu działalności sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1930, s. 348.

Dyskusje, jakie prowadzili prawnicy w okresie dwudziestolecia międzywojennego, były wielowymiarowe. Obejmowały one nie tylko doraźne problemy, wynikające z aktywności prawodawcy, „reformującego” wymiar sprawiedliwości, ale przede wszystkim dotyczyły istoty funkcjonowania judykatury. Wśród pytań, które wówczas stawiano, wybrzmiało wiele kwestii fundamentalnych, w tym jedna warta szczególnego zaakcentowania – pytanie o celowość podporządkowania całej trzeciej władzy jednemu sądowi, względnie o wyodrębnianie w tym obszarze niezależnych od siebie struktur. Zagadnienie to do tej pory nie doczekało się szerszej analizy ze strony badaczy prawa konstytucyjnego. Kwestię tę poddano pod rozagę środowiska prawników na Walnym Zgromadzeniu Zrzeszenia Sędziów i Prokuratorów R. P. w dniu 28 marca 1931 r. Jak wskazywał Zygmunt Zaleski, kończąc swe wystąpienie,

ponieważ zakres działania władzy sądowej jako takiej obejmuje prócz dziedziny sądownictwa powszechnego (karnego i cywilnego), dziedziny sądownictwa administracyjnego, sądownictwa wojskowego, sądownictwa powołanego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, do orzekania o przestępstwach stanu oraz o zagadnieniach konstytucyjnych, należałoby również przewidzieć w odnośnych przepisach konstytucyjnych, czy te różne gałęzie władzy sądowej mają być scalone pod jednym zwierzchnim przedstawicielem władzy sądowej w Państwie, czy też wyodrębnienie ich spod tej zwierzchności ma być wyrazem ich specjalnych celów i zadań²⁰⁰.

Myśl ta pokazuje, jak szeroki horyzont rozważań, mimo niezbyt sprzyjających warunków zewnętrznych, przyjmowali prawnicy tamtego okresu. Niewątpliwie to, jak i wiele innych poczynionych w dwudziestoleciu międzywojennym spostrzeżeń może stanowić źródło inspiracji dla aktualnie prowadzonych badań.

W mojej ocenie kierunek nadany działalności Sądu Najwyższego w okresie dwudziestolecia międzywojennego w pewnym zakresie wyznaczył nasz sposób myślenia o tym organie. Uprzedzając nieco dalsze rozważania, warto zauważyć, że po drugiej wojnie światowej prawodawca wykorzystał sporą część rozwiązań instytucjonalnych wypracowanych w Drugiej RP, dopasowując je do bieżących uwarunkowań politycznych. Uzasadnione zatem wydaje się nawiązanie do założeń leżących u samej genezy SN, do pewnego stopnia tłumaczy ono bowiem generalny konsens, jaki panował w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN)²⁰¹, których przedmiotem była pozycja tego sądu. Organ, którego koncepcję projektowano od 1917 r., wydawał się wówczas instytucją trwale wpisaną w polską kulturę prawną, a zarazem dobrze rozpoznaną.

²⁰⁰ Z. Zaleski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa...*, s. 200.

²⁰¹ Na marginesie warto nadmienić, że w trakcie prac KKZN za kluczową do rozstrzygnięcia kwestię uznawano pytanie o objęcie nadzorem judykacyjnym SN Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Sąd Najwyższy w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

3.1. Uwagi ogólne

Niebezpieczne tendencje do ingerowania w proces sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jakie zarysowały się w okresie dwudziestolecia międzywojennego, ujawniły się z całą wyrazistością po zakończeniu drugiej wojny światowej. W ocenie Gudowskiego za symptomatyczne należy uznać, że w tym czasie prawodawca, *de facto* odcinając się od unormowań polityczno-ustrojowych Drugiej Rzeczypospolitej, skwapliwie wykorzystał rozwiązania p.u.s.p. z 1928 r.²⁰² W okresie Polski Ludowej rozwiązania te wpisano jednak w zupełnie inne założenia, określające zasady funkcjonowania państwa. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że wznowienie działalności Sądu Najwyższego po drugiej wojnie światowej nastąpiło w całkowicie nowych realiach polityczno-ustrojowych.

Z punktu widzenia celów niniejszej pracy zaprezentowanie pogłębionej charakterystyki wymiaru sprawiedliwości (w tym pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego) w okresie PRL nie wydaje się konieczne. Nie sposób jednak pominąć tych zagadnień, gdyż wiele rozwiązań i regulacji determinujących kształt trzeciej władzy zostało zdezawuowanych w okresie transformacji ustrojowej. Ta krytyka stała u podstaw sformułowania w konstytucji z 1997 r. szeregu gwarancji, ukierunkowanych przede wszystkim na zapewnienie niezawisłości sędziowskiej. W ostatnich latach można jednak dostrzec próby nawiązywania do tych negatywnych doświadczeń Polski Ludowej. Zaprezentowanie zarysu tej problematyki umożliwi zidentyfikowanie zagrożeń, jakie może nieść za sobą to zjawisko. Przy okazji warto podkreślić, że nie wszystkie rozwiązania normatywne pochodzące z okresu Polski Ludowej spotkały się z negatywną oceną – część z nich została wykorzystana w okresie transformacji i w sposób mniej lub bardziej uświadomiony – funkcjonuje w porządku prawnym. W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele wyczerpujących monografii i opracowań poświęconych problematyce pozycji Sądu Najwyższego w Polsce Ludowej²⁰³. Ich lektura skłania do przedstawienia ogólnych

²⁰² J. Gudowski, *Historia prawa...*, s. 26. Wspomniany akt był wielokrotnie nowelizowany, niemniej formalnie obowiązywał aż do 30 września 1985 r. (do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. 1985, nr 31, poz. 137). Jednocześnie wiele spośród ukształtowanych w nim instytucji zostało inkorporowanych do ustawodawstwa PRL i znalazło odzwierciedlenie chociażby w ustawie z 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1962, nr 11, poz. 54; dalej: ustawa o SN z 1962 r.).

²⁰³ Zob. m.in. L. Garlicki, Z. Resich, Z. Rybicki, S. Włodyka, *Sąd Najwyższy w PRL*; L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977; A. Rzepliński, *Sądownictwo w PRL*, Warszawa 1990; S. Włodyka, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965,

założeń dotyczących organizacji i funkcjonowania sądownictwa, które wpłynęły na sposób ukształtowania wymiaru sprawiedliwości w okresie późniejszych przemian ustrojowych. Przedstawienie dalszych losów sądownictwa po drugiej wojnie światowej zostało podporządkowane takiemu właśnie celowi – identyfikacji pewnych zjawisk, które w czasie transformacji rzutowały na przyjęcie konkretnych rozwiązań normatywnych. Realizacja tak postawionego celu nie wymaga dokładnego śledzenia zmieniających się regulacji ani bliższej prezentacji wydawanych wówczas orzeczeń. Z tego względu charakterystyka działalności Sądu Najwyższego w okresie PRL zostanie ujęta w sposób bardziej ramowy, aniżeli miało to miejsce w odniesieniu do prawodawstwa Drugiej Rzeczypospolitej.

3.2. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w okresie 1945-1952

Po drugiej wojnie światowej, zanim jeszcze doszło do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, reaktywowano wiele organów i struktur ukształtowanych przed 1939 r.²⁰⁴ Swą działalność 10 marca 1945 r. podjął na nowo także Sąd Najwyższy²⁰⁵. Wznowieniu aktywności poszczególnych organów towarzyszyło, co do zasady, formalne zachowanie dawnego stanu prawnego, w tym przypisanych tym organom kompetencji. Śledząc proces przejmowania władzy w Polsce przez Polską Partię Robotniczą (a następnie Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR)), warto odwołać się do ustaleń poczynionych przez Annę Stawarską-Rippel. Wnikliwie analizuje ona problem obowiązywania i stosowania prawa Drugiej Rzeczypospolitej w okresie formowania się Polski Ludowej. Kreśląc obraz prawodawstwa tamtego okresu, Stawarska-Rippel zaznacza, że „[w] pierwszych latach Polski Ludowej na gruncie ustrojowym panował

Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze, nr 20; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, a z nowszych publikacji: A. Bereza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...* i przywołana tam literatura.

²⁰⁴ Jak trafnie akcentuje Piotr Czarny, o ile po pierwszej wojnie światowej, mimo ogromnych trudności, wybory odbyły się już 26 stycznia 1919 r., o tyle po drugiej wojnie światowej zwlekano z ich przeprowadzeniem aż do 19 stycznia 1947 r. Wspomniany autor wskazuje, że w obu przypadkach kwestia wyborów miała dla sprawujących władzę odmienne znaczenie. Wybory przeprowadzone w 1919 r. służyły wyłonieniu przedstawicielstwa narodowego, które określiłoby zasady ustroju nowego państwa, podczas gdy wybory zorganizowane w 1947 r. spełniały raczej funkcję plebiscytu poparcia dla partii tzw. bloku demokratycznego. Czarny zwraca też uwagę na okoliczności, w jakich w 1947 r. doszło do wyłonienia Sejmu Ustawodawczego, pokazując faktyczny brak demokratycznej legitymacji dla wyłonionych w ten sposób reprezentantów (P. Czarny, *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2007, s. 58 i nast.).

²⁰⁵ Szerzej nt. okoliczności, w jakich doszło do reaktywacji SN, zob. M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 37.

chaos. Ten zamęt był przez ówczesne władze wielce pożądanym, umożliwiał bowiem sięganie do różnych rozwiązań ustrojowo-prawnych i zachowanie zarazem ogólnego wrażenia kontinuum prawnego z Drugą Rzeczpospolitą²⁰⁶. Jej zdaniem jednak samo zachowanie stanu prawnego pochodzącego z poprzedniej formacji ustrojowej nie pozwalała na uznanie, że mamy do czynienia z ustrojowo-prawną kontynuacją.

Po pierwsze, Stawarska-Rippel zwraca uwagę na niejasne podstawy ustrojowe tworzącego się porządku prawnego. Abstrahując od kwestii legitymacji osób piastujących wówczas władzę, warto przyrzeć się podwalinom budowanego systemu.

W manifestie PKWN z 22 lipca 1944 r. odwoływano się do konstytucji marcowej jako „jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie”. W praktyce zabieg ten służył podważeniu legitymacji rządu emigracyjnego, działającego na podstawie konstytucji kwietniowej²⁰⁷. Niezależnie od motywów, jakimi kierowali się twórcy manifestu, zagadnienie dalszego obowiązywania konstytucji marcowej było sporne²⁰⁸. Przedmiotem rozbieżności była w szczególności kwestia podstaw obowiązywania tego aktu. Podczas gdy jedni autorzy uznawali, że konstytucja marcowa obowiązuje nadal, ponieważ nigdy nie została formalnie uchylona, inni upatrywali podstaw jej obowiązywania właśnie we wspomnianym manifestie PKWN²⁰⁹. Sam status tego dokumentu budził jednak wątpliwości. Jak podkreśla Stawarska-Rippel, „[...] był [on – przyp. A.D.] jedynie deklaracją polityczną nowej władzy. Z formalnoprawnego punktu widzenia brak przesłanek, by uznać go za akt prawny o mocy obowiązującej. Manifest PKWN nie był ustawą i nie zawierał norm prawnych, jego tekst opublikowano w załączniku do Dziennika Ustaw”²¹⁰.

Dalsze problemy wiązały się z zakresem obowiązywania i stosowania konstytucji marcowej. W manifestie przyjęto, że „[p]odstawowe założenia Konstytucji 17 marca 1921 roku obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel woli narodu nową konstytucję”. Mimo tej deklaracji w doktrynie formułowano rozbieżne poglądy odnośnie do zakresu obowiązywania i stosowania konstytucji marcowej. Andrzej Mycielski, uznawszy, że tak naprawdę nigdy nie doszło do uchylenia tej konstytucji, utrzymywał, że powinna być ona w całości

²⁰⁶ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944-1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006, s. 14, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 2425.

²⁰⁷ *Przemówienie Tow. Wiesława Gomułki*, „Nowe Drogi” nr 11/1948, s. 40.

²⁰⁸ Zob. szerzej: K. Działocha, J. Trzeciński, *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

²⁰⁹ Za zwolennika pierwszego stanowiska autorka uznała Andrzeja Mycielskiego, do reprezentantów drugiego zaliczyła zaś Stefana Rozmaryna, Kazimierza Grzybowskiego i Antoniego Peretiatkowicza (zob. A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 31 i nast. oraz cytowana tam literatura).

²¹⁰ *Ibidem*, s. 38.

interpretowana literalnie²¹¹. Z kolei jego oponenci, Stefan Rozmaryn, Konstanty Grzybowski i Antoni Peretiatkowicz, obrawszy za punkt wyjścia treść manifestu, skłaniali się do przypisywania wiążącego charakteru jedynie jej podstawowym założeniom. W praktyce to drugie stanowisko przeważało. Rodziło to szereg pytań, w szczególności o to, które postanowienia konstytucji marcowej obowiązują nadal, a które nie i kto miałby to oceniać w sposób wiążący. Nie wnikając głębiej w te problemy, warto zaakcentować, że powojenny prawodawca, wyznaczając podstawy ustrojowe nowego porządku prawnego, w sposób wysoce wątpliwy nawiązał w tym zakresie do dorobku Drugiej Rzeczypospolitej²¹². W szczególności dostrzegalna była niespójność między funkcjonującymi instytucjami i ich politycznym uzasadnieniem, nieobecność niektórych organów państwowych oraz aktywna rola nieformalnych ośrodków decyzyjnych²¹³. Szczegółowe rozważania Stawarskiej-Rippel pokazują wyraźnie, że decyzja o zachowaniu namiastki ciągłości ustrojowej była motywowana politycznie i służyła utrzymaniu pozorów legalnego przejmowania władzy w Polsce. Co więcej, można zgodzić się z twierdzeniem, że ogłoszenie ustaw konstytucyjnych z 1947 r. ostatecznie położyło kres złudzeniom o zachowaniu ciągłości ustrojowej z Polską okresu dwudziestolecia międzywojennego²¹⁴.

Po drugie, odrzucenie konstytucji kwietniowej wiązało się z zakwestionowaniem przepisów wykonujących jej postanowienia. Nie była to jednak jedyna kategoria unormowań, których obowiązywanie negowano. Za nieobowiązujące uznawano także przepisy sprzeczne „z zasadami nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego”²¹⁵. Równocześnie podnoszono, że pewna część regulacji przestała przynależeć do porządku prawnego z uwagi na długi okres ich niestosowania (*desuetudo*). W praktyce prowadziło to do sytuacji, w której sędziowie, nie mając ku temu podstaw w regulacjach

²¹¹ Z poglądem tym korespondowała także rota sędziowskiego ślubowania, zgodnie z którą sędziowie zobowiązywali się „stać na straży konstytucji z 17 marca 1921 r. [...]” (dekret PKWN z dnia 28 grudnia 1944 r. o ślubowaniu urzędników państwowych i sędziów; Dz.U. 1944, nr 18, poz. 94); zob. także: art. 3 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22), stanowiący, że „[u]dział w tworzeniu rad narodowych biorą wszystkie organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe, które zgłoszą swoją działalność we właściwych organach Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i stoją na gruncie mocy obowiązującej ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.”.

²¹² Dalej idącą tezę stawia Grzegorz Górski, który przyjmuje, że do konstytucji marcowej odwoływano się w sposób „czysto dekoracyjny i deklaracyjny” (G. Górski, *Podstawy ustrojowe PRL*, „Palestra” nr 9-10/2004, s. 133); szerzej na temat zakresu odwoływania się do konstytucji marcowej po drugiej wojnie światowej: W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2012, s. 14 i nast.

²¹³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 28 i nast.

²¹⁴ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 30; zob. także: P. Czarny, *Mała konstytucja...*, s. 71 i nast.

²¹⁵ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 44.

kształtujących ich kompetencje, mieli rozstrzygać o obowiązaniu bądź nieobowiązaniu przepisów. Z punktu widzenia zagwarantowania pewności prawa taki stan rzeczy był trudny do zaakceptowania. Wbrew pozorom wznowienie działalności Sądu Najwyższego nie usuwało problemu związanego z destabilizacją porządku prawnego. W doktrynie zwracał na to uwagę Jerzy Wróblewski, podkreślając, że

(a) orzecznictwo sądowe, nawet Sądu Najwyższego, nie jest pod tym względem niezmiennie, a wobec tego trudno przyjąć, iż moc obowiązująca tych przepisów zmienia się w zależności od opinii ostatniego orzeczenia Sądu Najwyższego; (b) trudno przyjąć, że każda ze spraw związanych z przepisem przejętym, którego obowiązywanie jest podane w wątpliwość, trafia w toku instancji do Sądu Najwyższego; (c) orzeczenia Sądu Najwyższego z wyjątkiem kwalifikowanych form, nie wiążą sądów niższych instancji, wobec czego może powstawać chaos prawny²¹⁶.

Podane przez Stawarską-Rippel przykłady problemów związanych z wybiórczym stosowaniem przepisów kodeksu karnego z 1932 r. ukazują praktyczne konsekwencje podejścia powojennego prawodawcy. Zmiana stanowiska Sądu Najwyższego chociażby co do obowiązania art. 84 k.k. z 1932 r. (obligatoryjnego stosowania środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w zakładzie dla niepoprawnych) stanowi czytelny przykład sytuacji, w której „nie od razu uświadomiono sobie istnienie kolizji między przepisem a zasadami nowego ustroju”, co przekładało się na orzekanie na podstawie regulacji, uznanych w niedługim czasie za nieobowiązujące²¹⁷. O ile bowiem jeszcze w 1947 r. Sąd Najwyższy uznawał obligatoryjny charakter środka wyrażonego we wspomnianym przepisie, o tyle poczynawszy od 1950 r., uchylał rozstrzygnięcia oparte na art. 84 k.k. z 1932 r. jako niezgodne z postępową nauką prawa karnego. To tylko jeden z przykładów ilustrujących wspomniany mechanizm. W doktrynie pojawiały się co prawda wypowiedzi kontestujące takie podejście Sądu Najwyższego i zarzucające temu organowi dokonywanie wykładni *contra legem*, niemniej jednak pozostawały one głosem mniejszości. Warto podkreślić, że samo stwierdzanie utraty mocy obowiązującej przepisów bez ich formalnego uchylenia nie znajdowało oparcia w regulacjach kompetencyjnych. Co więcej, w świetle małej konstytucji z 1947 r.²¹⁸ sędziowie podlegali ustawom (art. 24 ust. 2), sądy zaś formalnie nie miały prawa badania należycie ogłoszonych ustaw i dekretów z mocą ustawy (art. 24 ust. 3). Wbrew tej regulacji w procesie stosowania prawa można było zaobserwować przejawy wartościowania rozwiązań ustawowych, skutkujące odmową aplikacji przepisów uznanych za niesłuszne z punktu widzenia panującej ideologii.

²¹⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia wykładni teorii prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 334.

²¹⁷ Na takim stanowisku stanął Józef Litwin (A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 50).

²¹⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).

Zrywaniu z ustawodawstwem Drugiej Rzeczypospolitej towarzyszyły także inne zjawiska. Jak wskazuje Anna Machnikowska, „[s]kutecznie stosowano metodę wydawania aktów prawnych powielających z pozornie nieznaczną modyfikacją treść norm już istniejących. Brak reguł kolizyjnych połączony z nieformalną dyrektywą pierwszeństwa nowego ustawodawstwa, także niższego rzędu, zawieszał wcześniejsze kodeksowo-ustawowe regulacje”²¹⁹. Równolegle prawodawca sięgał po technikę wydawania przepisów przejściowych, systematycznie wydłużając okres ich obowiązywania. Stosowanie wspomnianych technik sprzyjało wartościowaniu rozwiązań prawnych pochodzących z poprzedniej formacji ustrojowej. W takie podejście wpisywała się także uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, wydana już pod rządami konstytucji z 22 lipca 1952 r., w której organ ten *de facto* przyznał sobie kompetencję do wypowiedzania się na temat zachowania mocy obowiązującej przez przepisy przedwojenne²²⁰.

Po trzecie, Stawarska-Rippel, uzasadniając tezę o braku ciągłości ustrojowej pomiędzy Polską Ludową i Drugą Rzeczpospolitą, zwraca uwagę na procesy, jakie zachodziły w obrębie wykładni prawa²²¹. Autorka dostrzega odmienne podejście do interpretacji przepisów pochodzących z okresu Drugiej Rzeczypospolitej oraz regulacji przyjętych w Polsce Ludowej. Jej zdaniem, o ile w przypadku pierwszej kategorii przepisów można było zaobserwować zwrot ku obiektywistycznym teoriom wykładni (oderwanie od woli historycznego prawodawcy), o tyle prawo uchwalone po drugiej wojnie światowej było interpretowane w duchu teorii subiektywistycznych²²². Autorka zwraca przy tym uwagę na podporządkowanie wykładni celowościowej pewnym szczególnym kategoriom takim jak: „»cele państwa ludowego«, »interes państwa ludowego«, »zasady praworządności rewolucyjnej«, »cel społeczny«, »interes instytucji uspołecznionej«”²²³. Posługiwanie się tymi kategoriami pozwalało nadać nowy wymiar zastanym instytucjom prawnym.

Niezwykle wymowne jest przywołane przez wspomnianą autorkę stanowisko Henryka Podlaskiego, który uzasadniając zerwanie z wykładnią przyjmowaną w Drugiej Rzeczypospolitej, podnosił, że „[w]ykładnia przepisów prawnych wydanych w Polsce przedwrześniowej odpowiadała woli i interesom klas pasożytniczych i nie może być mowy o przenoszeniu starej wykładni celem bezkrytycznego jej zastosowania w warunkach Polski Ludowej”²²⁴. W praktyce uznawano jednak za dopuszczalne sięganie do

²¹⁹ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 21.

²²⁰ Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, OSNCK 1955/3/47; LEX nr 117993.

²²¹ Zob. także: A. Stawarska-Rippel, *Treści „starego” prawa w Polsce Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” nr 5/2004, s. 119-134.

²²² A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 63.

²²³ *Ibidem*, s. 64.

²²⁴ M. Madey, J. Olszewski, *Sprawozdanie z dyskusji nad zagadnieniami wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” nr 1/1956.

materiałów z prac ustawodawczych prowadzonych w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, o ile rezultaty przeprowadzonego na ich podstawie procesu wykładniczego dawały się pogodzić z panującą ideologią. Zbliżone podejście można odnaleźć w uchwale Zgromadzenia Ogólnego SN z 25 listopada 1948 r., w myśl której orzeczenia i zasady prawne sformułowane przez SN w okresie międzywojennym powinny być nadal uwzględniane przez sądy, o ile są zgodne z zasadami ustrojowymi Polski Ludowej (ściślej: „z obecnym ustrojem i obowiązującym ustawodawstwem”). W pozostałym zakresie Sąd Najwyższy odciął się od swojego wcześniejszego orzecznictwa, przypisując mu jedynie walor historyczny. Jednocześnie zaznaczył, że odpowiedź na pytanie, czy w konkretnym przypadku można powołać się na dorobek orzecniczy Sądu Najwyższego, powinna być pozostawiona poszczególnym składom orzekającym. Dodał także, że prawidłowość wspomnianej oceny podlega kontroli w toku instancji²²⁵.

W wyniku przeprowadzonych zabiegów wykładniczych dochodziło do sporych zmian, tak w obrębie prawa karnego, jak i prawa cywilnego. Przykładem wspomnianych zmian jest chociażby poszerzenie zakresu odpowiedzialności karnej za przestępstwa urzędnicze (art. 286 k.k. z 1932 r.) przez reinterpretację pojęcia „urzędnik” i objęcie nim takich podmiotów jak ekspedient czy ślusarz w zakładzie pracy. Odstąpienie od przedwojennego ujęcia uzasadniano koniecznością walki z „zamachami na własność społeczną”. W efekcie zwykła kradzież urastała do rangi „nadużycia władzy”. Równolegle poszerzony został także krąg osób objętych ochroną prawnokarną w związku z zakwalifikowaniem danego czynu jako jednego z przestępstw przeciwko władzom i urzędom (art. 292 k.k. z 1932 r.). Prowadziło to do rozstrzygnięć, w świetle których przedmiotową ochroną objęto „[b]ufetową gospody ludowej, która stanęła w obronie powierzonego jej pieczy mienia społecznego”²²⁶ czy „Funkcjonariuszy Spółdzielni Samopomoc Chłopska”²²⁷. Z kolei na gruncie prawa cywilnego można było zaobserwować postępującą marginalizację kodeksu zobowiązań z 1933 r. Nowe podejście znamionowały także inne prądy w orzecznictwie, jak chociażby odmowa zasądzania

²²⁵ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1948 r., „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” nr 12/1948, s. 58. Co ciekawe, odnosząc się do motywów podjętego rozstrzygnięcia, sam SN wskazywał: „1) że Polskę okresu międzywojennego i Polskę powojenną różni zasadniczo odmienna struktura ustrojowa, polityczna i gospodarcza, 2) że w związku z powyższą zmianą, część orzecznictwa obu Izb Sądu Najwyższego, opartego na zasadach poprzedniego ustroju, straciła obecnie swą aktualność, 3) że powoływanie się nadal w bieżącym orzecznictwie Sądów polskich na orzeczenia i zasady prawne, ustalone w okresie międzywojennym należy różnicować ze stanowiska obecnego ustroju, bądź jako już nieaktualne, bądź jeszcze aktualne, w związku z zasadniczą przebudową Państwa Polskiego”. Podejście SN stanowi potwierdzenie tezy o faktycznym zrywaniu z tradycjami Drugiej Rzeczypospolitej.

²²⁶ Wyrok SN z 6 listopada 1952 r., sygn. ZO 32/53, [cyt. za:] A. Stawarska-Rippel, *Treści „starego” prawa...*, s. 130.

²²⁷ Wyrok SN z 30 września 1950 r., sygn. ZO 5/51, [cyt. za:] A. Stawarska-Rippel, *Treści „starego” prawa...*, s. 130.

zadośćuczynienia za krzywdę moralną na rzecz członków rodziny zmarłego (tego rodzaju zadośćuczynienie uznawano za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego w Państwie Ludowym). Towarzyszące temu przemiany społeczno-gospodarcze, w ramach których eksponowano przewagę interesu publicznego nad interesem prywatnym, zaowocowały podporządkowaniem prawa cywilnego nowej kategorii – „własności społecznej”, na którą składały się „państwowa własność socjalistyczna” i „spółdzielcza własność socjalistyczna”²²⁸.

Proces zmian regulacji uchwalonych w okresie Drugiej Rzeczypospolitej ułatwiało także wcześniejsze wprowadzenie do porządku prawnego klauzul generalnych czy zwrotów niedookreślonych. Była to prosta droga do przeprowadzenia transformacji ustrojowej bez dokonywania formalnej zmiany prawa. Z jednej strony wspomniane klauzule modyfikowały znaczenie norm zawartych w aktach pochodzących z dwudziestolecia międzywojennego, z drugiej zaś strony „[n]owe klauzule generalne ograniczały w stosowaniu dotychczasowe, co miało podkreślić odmiennność systemu Polski Ludowej i chęć odcięcia się od prawa Drugiej Rzeczypospolitej”²²⁹. Przykładem takich klauzul są m.in. „społeczne niebezpieczeństwo czynu” (w prawie karnym materialnym) czy „zasady współżycia społecznego” (w prawie cywilnym).

Po czwarte, powojenny prawodawca, uznawszy, że najlepszym narzędziem dostosowania „starego” prawa do nowej rzeczywistości będzie wykładnia sądowa, zadbał o nadanie jej właściwego kierunku i utrwalenie pożądaných zmian. Instrumentem, który miał ugruntować kształtujące się linie orzecznicze, były wytyczne wymiaru sprawiedliwości²³⁰. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego Ustawą z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych²³¹. Pierwotnie wytyczne miały być ustalane na wniosek ministra sprawiedliwości lub pierwszego prezesa Sądu Najwyższego na Zgromadzeniu Ogólnym SN i mogły „w szczególności określać konkretne zadania wymiaru sprawiedliwości i sposób ich spełniania stosowanie do warunków społecznych, gospodarczych i politycznych Polski Ludowej w granicach obowiązujących ustaw” (art. 37 § 2 i 3 p.u.s.p. z 1928 r. w brzmieniu nadanym wspomnianej nowelizacji). Zanim jeszcze Sąd Najwyższy skorzystał po raz pierwszy z nowego uprawnienia, ustawodawca zmodyfikował jego kształt²³².

²²⁸ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 76 i nast.

²²⁹ *Ibidem*, s. 116.

²³⁰ W doktrynie wprost akcentowano, że u podstaw wprowadzenia wytycznych do polskiego ustawodawstwa tkwiła „konieczność szybkiej i skutecznej ingerencji w praktykę sądową” (S. Frankowski, *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego materialnego – problem otwarty*, „Państwo i Prawo” nr 10/1971, s. 620). Wątek poruszony przez Stawarską-Rippel warto uzupełnić i zaakcentować, że niemal w tym samym okresie do porządku prawnego wprowadzono instytucję uchwał Rady Państwa, ustalających wykładnię i zasady stosowania praw.

²³¹ Dz.U. 1949, nr 32, poz. 237.

²³² Dz.U. 1950, nr 39, poz. 360, t.j.; dalej: p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym w 1950 r.

Wraz z wyłączeniem z p.u.s.p. z 1928 r. przepisów określających ustrój prokuratury, doszło do poszerzenia katalogu podmiotów mogących zwrócić się do SN o wydanie wytycznych i objęto nim także generalnego prokuratora Rzeczypospolitej (art. 24 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 20 lipca 1950 r.). Przy okazji dookreślono nazwę tego środka jako „wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach karnych i cywilnych” (art. 24 § 1), jak również na nowo zdefiniowano cel, któremu wytyczne miały służyć („zapewnienie jednolitości orzecznictwa wszystkich sądów Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego zgodności z zasadami praworządności socjalistycznej” – art. 24 § 2). Przedmiotowej zmianie towarzyszyło uchylenie fragmentu przepisu wskazującego, że wytyczne winny być wydawane „w granicach obowiązujących ustaw”. W dalszym ciągu istniał wymóg ogłaszania wytycznych przez ministra sprawiedliwości, choć zrezygnowano z wyraźnego wskazania go jako publikatora Dziennika Urzędowego Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 24 § 1). Najważniejszy element tej instytucji pozostał niezmieniony – orzekanie wbrew wytycznym nadal było przez ustawodawcę uznawane za „uchybiecie, które może być podstawą środka odwoławczego” (art. 24 § 3)²³³.

Jako instytucja charakterystyczna dla państw socjalistycznych²³⁴ wytyczne miały na celu zagwarantowanie „klasowej wykładni obowiązujących przepisów prawa”²³⁵. Realizacji tego celu sprzyjała treść wspomnianego art. 24 § 3. Część przedstawicieli doktryny otwarcie wskazywała, że z racji powiązań między sądami poszczególnych instancji wydawanie przez Sąd Najwyższy wspomnianych wytycznych miało znaczącą moc oddziaływania²³⁶. W piśmiennictwie zwracano też uwagę, że nieprzypadkowo ta kompetencja pojawiła się już w 1949 r. Z jednej strony wydawanie wytycznych miało stanowić instrument korektury przedwojennego ustawodawstwa – narzędzie, za pośrednictwem którego zamierzano przystosowywać „anachroniczne” unormowania do nowych okoliczności. Z drugiej strony wytyczne służyły „nadaniu odpowiedniego kierunku działalności aparatowi sądowemu” – wyrażano bowiem obawy, że wykształceni na przedwojennym ustawodawstwie sędziowie nadal będą interpretowali prawo pochodzące z okresu dwudziestolecia międzywojennego według starych wzorców. Z kolei „otwarcie” wymiaru sprawiedliwości na nową kadrę skutkowało pojawieniem się sędziów, których wykształcenie okazywało się niewystarczające. Dla tej grupy

²³³ Warto nadmienić, że w kompetencję do wydawania wytycznych został na krótki czas wyposażony także Najwyższy Sąd Wojskowy. Wytyczne tego organu miały jednak bardziej ograniczony zasięg oddziaływania, a co najważniejsze – w przypadku ich nieprzestrzegania ustawodawca nie wprowadził analogicznej do art. 24 § 3 „sankcji”.

²³⁴ S. Frankowski, *Wytyczne...*, s. 619.

²³⁵ S. Walczak, *Teoria i praktyka Wytycznych Sądu Najwyższego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” nr 1/1955, s. 38.

²³⁶ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” nr 6/1967, s. 874.

„wytyczne miały spełniać *de facto* rolę wiążących instrukcji wyjaśniających sposób stosowania nie zawsze dostatecznie klarownych przepisów”²³⁷.

Treść art. 24 § 3 skłaniała niektórych prawników do charakteryzowania wytycznych jako „szczególnego rodzaju instytucji procesowej”. W ocenie Stanisława Walczaka, ustanawiając kompetencję do wydawania wytycznych, prawodawca wprowadził dodatkową podstawę zaskarżenia w postaci obrazy wykładni ustalonej przez Sąd Najwyższy²³⁸. Równocześnie na tle art. 24 § 3 toczono spory doktrynalne, koncentrujące się wokół pytania o prawotwórczy charakter tego instrumentu. Mając na względzie praktykę, jaka ukształtowała się w tym zakresie, Stanisław Frankowski już na początku lat 70. akcentował, że „[...] wytyczne zawierały całkowicie samodzielne dyrektywy, nie dotyczące bynajmniej stosowania istniejących już przepisów, a także twierdzenia, które były sprzeczne z literalnym brzmieniem jakoby tylko interpretowanych przepisów”²³⁹. Powyższa obserwacja stanowiła dla Frankowskiego punkt wyjścia do tego, by podzielić pogląd o prawotwórczym charakterze wytycznych. Jego zdaniem takie stanowisko wspierały zarówno argumenty funkcjonalne, jak i normatywne.

Analizując sposób, w jaki wytyczne funkcjonowały w systemie prawnym, doszedł on do wniosku, że ze względu na hierarchiczną strukturę sądownictwa trudno wyobrazić sobie, by sądy niższych instancji nie podporządkowały się wyrażonemu w tym trybie stanowisku Sądu Najwyższego. Jego zdaniem w razie wystąpienia konfliktu między ustawą a wytycznymi sędzia „[z]astosuje się [...] do wytycznych, potraktuje bowiem ich wydanie jako swego rodzaju nowelizację przepisów”. Tym samym instytucja wytycznych nadawała nowy kontekst dostrzeganym w doktrynie trudnościom w wyznaczeniu granicy między stanowieniem i stosowaniem prawa. Na tym polu zwracano w szczególności uwagę na to, że „[z]awsze [...] istnieje niebezpieczeństwo interpretacji wychodzącej poza ramy przepisu: jeśli jednak – jak w przypadku wytycznych – jest to interpretacja bezwzględnie obowiązująca, równoznaczna jest ona z utworzeniem nowego, samodzielnego przepisu, funkcjonującego jak przepis ustawy”²⁴⁰. Polemika z tym argumentem sprowadzała się przede wszystkim do akcentowania, że z formalnego punktu widzenia wytycznymi były związane wyłącznie sądy. Pozwalało to podawać w wątpliwość tezę o ich powszechnym oddziaływaniu²⁴¹.

Z normatywnego punktu widzenia o prawotwórczym charakterze wytycznych miała świadczyć treść art. 24 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu ujednoliconym w 1950 r. Zdaniem Frankowskiego przepis ten wskazywał, że w ocenie ustawodawcy możliwa jest sytuacja,

²³⁷ S. Frankowski, *Wytyczne...*, s. 620-621.

²³⁸ S. Walczak, *Teoria i praktyka...*, s. 25.

²³⁹ S. Frankowski, *Wytyczne...*, s. 622.

²⁴⁰ *Ibidem*, s. 623.

²⁴¹ Mimo tych zarzutów, jak wskazywał autor, „[z] wielu fragmentów wytycznych wynika jasno, iż S.N. poczuł się władny ustalać wiążące reguły postępowania adresowane bynajmniej nie tylko do organów sądowych” (*ibidem*, s. 628).

w której rozstrzygnięcie sądu może naruszyć wytyczne, a zarazem nie naruszyć tekstu ustawy. W przeciwnym wypadku regulacja zawarta w art. 24 § 3 byłaby zbędna – środek odwoławczy można by oprzeć po prostu na naruszeniu przepisu ustawy.

Warto także zwrócić uwagę na okoliczność, która nie była w argumentacji Frankowskiego eksponowana, tj. na decyzję ustawodawcy o usunięciu wyrażonego pierwotnie w przepisach wymogu wydawania wytycznych „w granicach obowiązujących ustaw”. Agnieszka Watoła dostrzega w tej decyzji wpływ wzorców radzieckich, wskazując, że „»Przewodnie wyjaśnienia« wydawane przez Sąd Najwyższy Związku Radzieckiego zmieniały obowiązujące prawo, lecz obowiązujące ustawy nie wytyczały ich granic”²⁴². Nawiązując do rozważań Stawarskiej-Rippel, można zaryzykować twierdzenie, że w sytuacji gdy to od samych sędziów w dużej mierze zależało, jakie przedwojenne regulacje zachowały moc obowiązującą, a jakie nie, takie zawężenie w ogóle nie znajdowało uzasadnienia. Zważywszy na to, że sędziowie w praktyce mogli uznać, że określone przepisy nie obowiązują, te zaś, które się ostały, mieli za zadanie dostosować do nowej rzeczywistości, trudno ustalić, na czym miałyby polegać wspomniane ograniczenie. Biorąc pod uwagę wybiórczą recepcję ustawodawstwa Drugiej Rzeczypospolitej, trzeba stwierdzić, że ukształtowanie instytucji wytycznych wydawanych „w granicach obowiązujących ustaw” nie miało większego sensu.

Odsuwając na bok spory, jakie na tle charakteru tej instytucji toczono w doktrynie, należy podkreślić, że w praktyce przemożny wpływ na wydawanie wytycznych wywierało Ministerstwo Sprawiedliwości. Przyznanie ministrowi sprawiedliwości uprawnienia do złożenia wniosku uruchamiającego analizowaną kompetencję SN *de facto* często przesądzało o samym brzmieniu wytycznych. Minister określał bowiem kontekst interpretowanych przepisów, w praktyce sprowadzając rolę Sądu Najwyższego do bycia podmiotem potwierdzającym wykładnię sugerowaną w osnowie wniosku. Jak już wspomniano, zwieńczeniem całej procedury było ogłoszenie tak przygotowanych wytycznych również przez ministra. Machnikowska przypisuje tej ostatniej czynności wymiar symboliczny, dostrzegając, że pozbawienie Sądu Najwyższego możliwości upublicznienia własnego stanowiska odpowiadało biernej roli, jaką faktycznie nadano mu w tym zakresie²⁴³.

Współcześnie podkreśla się, że pierwsze wytyczne uchwalane przez Sąd Najwyższy rzeczywiście służyły reinterpretacji przedwojennego prawodawstwa, sprzyjając m.in. nasileniu represyjności prawa karnego. Jednocześnie wskazuje się, że w późniejszym okresie instrument ten wywierał pozytywny wpływ na orzecznictwo

²⁴² A. Watoła, *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości – geneza, podstawowe założenia i ich znaczenie dla sądownictwa powszechnego w pierwszych latach Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa”, nr 3/2010, s. 129.

²⁴³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 134. Warto zaznaczyć, że pod rządami ustawy o SN z 1962 r. wytyczne były już ogłaszane przez pierwszego prezesa SN (art. 28 ust. 3).

i przyczyniał się do jego ujednolicania²⁴⁴. Niewątpliwie jednak samo wyposażenie Sądu Najwyższego w przedmiotową kompetencję miało ułatwić zerwanie z porządkiem prawnym Drugiej Rzeczypospolitej, umożliwiając dokonywanie głębokich pozaustawowych korektur do momentu przeprowadzenia zasadniczych zmian legislacyjnych. Negatywne doświadczenia związane z upolitycznieniem instytucji wytycznych nie pozostały bez wpływu na sposób kształtowania kompetencji Sądu Najwyższego w okresie transformacji ustrojowej i zaważyły na decyzji o pozbawieniu tego organu możliwości dalszego wydawania wytycznych²⁴⁵.

Ostatnią okolicznością, na którą zwraca uwagę Stawarska-Rippel, ukazując proces faktycznego zrywania z tradycją ustrojową Drugiej Rzeczypospolitej, były zmiany kadrowe przeprowadzone w sądownictwie. Autorka zaznacza, że „[z]apewnienie właściwego politycznie składu sędziowskiego miało być gwarancją, że praktyka sądownicza zmierzać będzie w kierunku pożądanym przez władze”²⁴⁶.

Tuż po drugiej wojnie światowej rozważano możliwość natychmiastowego odsunięcia od służby sędziów orzekających w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, brano również pod uwagę propozycje powołania do życia sądów ludowych. Pomysły te spotkały się jednak z dezaprobatą, m.in. ze strony Władysława Gomułki. Formułując swe stanowisko na posiedzeniu KC PZPR w październiku 1945 r., miał on na względzie przede wszystkim potrzebę zachowania pozorów ciągłości prawnej, obawiał się także reakcji, jaką mogą wywołać za granicą tak gwałtowne zmiany. Konieczność oparcia aparatu sądowego na „starej kadrze” wynikała też po części z braku potencjalnych kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich. Nasycenie wymiaru sprawiedliwości osobami, które tak pod względem wykształcenia, jak i postawy wobec nowego ustroju sprostałyby oczekiwaniom rządzących, było procesem wymagającym czasu²⁴⁷.

Jak wskazuje Stawarska-Rippel, zanim jeszcze uchwalono ustawę z 20 lipca 1950 r. o zmianie p.u.s.p., stanowiącą wyraz reform dokonujących się w obrębie trzeciej władzy, przeprowadzono szereg zabiegów zmierzających do przeobrażenia ustroju sądów. Pierwsze kroki ku temu poczyniono już w 1944 r., znosząc zasadę nieprzenoszalności sędziego i obowiązek przedstawiania przez kolegium administracyjne kandydatów na stanowiska sędziowskie²⁴⁸ oraz zrównując pozycję sędziów z pozycją

²⁴⁴ A. Watoła, *Wytyczne...*, s. 133-134 i cytowana tam literatura.

²⁴⁵ Zniesienie obowiązkowego charakteru wytycznych SN stanowiło jeden z postulatów NSZZ „Solidarność” (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 100).

²⁴⁶ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 128.

²⁴⁷ *Ibidem*, s. 130. Na temat kształtowania korpusu sędziowskiego w Sądzie Najwyższym: A. Beręza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej...*, s. 201 i nast.

²⁴⁸ Umożliwił to Dekret PKWN z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz.U. 1944, nr 11, poz. 58). *De facto* dawało to ministrowi sprawiedliwości (działającemu w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów) swobodę w zgłaszaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie.

urzędników państwowych²⁴⁹. W dalszej kolejności skrócono czas służby, który umożliwiał zajęcie stanowiska sędziego sądu okręgowego, sądu apelacyjnego oraz Sądu Najwyższego²⁵⁰, by ostatecznie dopuścić do obejmowania stanowisk sędziowskich przez osoby, które nie odbyły aplikacji sądowej czy nie ukończyły uniwersyteckich studiów prawniczych²⁵¹. Warto także podkreślić, że uprawnienie do mianowania sędziów uzyskał minister sprawiedliwości²⁵².

Proces organizowania wymiaru sprawiedliwości na ziemiach wyzwolonych nie przebiegał jednak bez oporów ze strony prawników wykształconych w okresie międzywojennym. Świadczy o tym chociażby potrzeba wydania specjalnego aktu zobowiązującego sędziów do podjęcia pracy w Polsce Ludowej²⁵³. W miarę upływu czasu stopniowo dokonywano wymiany kadrowej. Starano się zadbać zwłaszcza o właściwą obsadę stanowisk kierowniczych w sądownictwie. W piastowaniu funkcji prezesów sądów przez osoby silnie przywiązane do tradycyjnego ujęcia niezawisłości sędziowskiej upatrywano bowiem zagrożenia dla mających się dokonywać przemian ustrojowych, w szczególności obawiano się utraty kontroli nad kierunkiem orzecznictwa sądów kierowanych przez takich sędziów²⁵⁴. Z perspektywy czasu można dostrzec, że w praktyce najwięcej problemów wywołała wymiana obsady w Sądzie Najwyższym, głównie z powodu podwyższonych wymagań, jakie należało spełnić, ubiegając się o urząd sędziego Sądu Najwyższego. Jak podkreśla Agnieszka Watoła, „dopiero w połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku kierownictwo resortu sprawiedliwości mogło uznać

Dekret obowiązywał aż do 1 stycznia 1951 r. Te przepisy były nie do pogodzenia z zasadą nieusuwalności sędziów i zasadą mianowania ich na czas nieokreślony (M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 41).

²⁴⁹ Dekret PKWN z 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszerzegowaniu funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. 1944, nr 16, poz. 89).

²⁵⁰ Dekret z 8 marca 1945 r. o częściowej zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1945, nr 11, poz. 54).

²⁵¹ Dekret z 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczeniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych (Dz.U. 1946, nr 4, poz. 33).

²⁵² M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 41.

²⁵³ Dekret z 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób, mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego (Dz.U. 1946, nr 9, poz. 65). W ocenie Rzeplińskiego wyrazem sprzeciwu wobec nowego porządku była niechęć sędziów do podejmowania pracy w resorcie sprawiedliwości (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 27).

²⁵⁴ A. Watoła, *Rozważania nad ewolucją pojęcia niezawisłości sędziowskiej w Polsce w latach 1944-1956*, „Z Dziejów Prawa” nr 8/2015, s. 112. Było to zresztą zjawisko charakterystyczne dla całego okresu Polski Ludowej. Zwracał na nie uwagę także Rzepliński, pisząc, że „prezesi są politycznie i służbowo odpowiedzialni za orzecznictwo. Nie mógł być prezesem ten, kto nie gwarantował [...] takiego orzecznictwa, które byłoby akceptowane przez czynniki decydenckie, reprezentujące system władzy” (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 71-72).

proces podporządkowywania kadry Sądu Najwyższego za zakończony”²⁵⁵. W międzyczasie jednak „udało się” zdeformować samo pojęcie „wymiaru sprawiedliwości”, a przede wszystkim wydrążyć zasadę niezawisłości sędziowskiej z jej właściwej treści.

Nawiązanie do ustaleń Stawarskiej-Rippel i ich rozwinięcie nadaje pewną optykę dalszym rozważaniom, pozwala bowiem zidentyfikować procesy, które przesądziły o faktycznym braku kontynuacji tradycji ustrojowo-prawnych ukształtowanych w Druhej Rzeczypospolitej, a zarazem zaważyły na sposobie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w okresie PRL. Przeprowadzona przez autorkę analiza ustawodawstwa powojennej Polski wskazuje na „tworzenie już od samego początku zrębów ustrojowych nowego państwa, które przejmowało jedynie instytucje ustrojowe przydatne z punktu widzenia ówczesnych celów politycznych”²⁵⁶. Co prawda w okresie Polski Ludowej można było zaobserwować momenty „odwilży” i łagodzenia nacisków na wymiar sprawiedliwości, niemniej jednak niezależnie od tych prób do pewnych konstrukcji, do których byli przyzwyczajeni prawnicy okresu dwudziestolecia międzywojennego, nie było już powrotu.

Warto podkreślić, że analizowanym zjawiskom sprzyjał także istniejący od 19 lutego 1947 r. stan tzw. prowizorium konstytucyjnego. Wbrew deklaracji zawartej w art. 2 małej konstytucji z 1947 r., sytuującej niezawisłe sądy wśród najwyższych organów Rzeczypospolitej, prawodawca poświęcił w tym akcie niewiele miejsca zagadnieniom wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Piotra Czarnego o rzeczywistym obniżeniu znaczenia władzy sądowniczej na gruncie małej konstytucji z 1947 r. może świadczyć m.in. brak regulacji dotyczącej powoływania sędziów i pozostawienie tej kwestii do unormowania w drodze ustawy czy brak gwarancji w postaci immunitetu sędziowskiego i nieusuwalności sędziego²⁵⁷.

Problematyka praw i wolności jednostki, korespondująca ściśle z regulacjami dotyczącymi trzeciej władzy, również nie znalazła odzwierciedlenia w analizowanym akcie. Wspomniany brak starano się przysłonić, uchwalając Deklarację Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i obowiązków obywatelskich²⁵⁸. Dokument miał jednak wyłącznie charakter uroczystego zobowiązania Sejmu do „kontynuowania realizacji” wymienionych w niej praw i wolności. Treść deklaracji po części nawiązywała do katalogu praw i wolności zawartych w konstytucji marcowej, niemniej jednak zabrakło w niej odniesienia do szeregu praw, w tym prawa do sądu. Symptomatyczne było również zamknięcie deklaracji stwierdzeniem,

²⁵⁵ A. Watoła, *Problem niezawisłości w świetle obsady kadr Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Wojskowego w Początkach Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” nr 4/2011, s. 246.

²⁵⁶ A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe...*, s. 32.

²⁵⁷ P. Czarny, *Mała konstytucja...*, s. 68.

²⁵⁸ Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego 8/45, [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985.

że „[...] wyzyskiwaniu praw i wolności obywatelskich do walki z demokratycznym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej winny zapobiegać ustawy”.

Szczegółowa ocena małej konstytucji z 1947 r. dokonywana współcześnie przez przedstawicieli doktryny pokazuje, że „[...] była ona niemal od początku [...] konstytucją formalną, pozorną czy – używając innej nomenklatury – konstytucją nominalną, aktem, który nie odzwierciedlał procesu sprawowania władzy oraz układu sił politycznych w społeczeństwie”²⁵⁹. Zdaniem Czarnego akt ten miał spełniać przede wszystkim funkcję legitymizacyjną. Jednocześnie uchwalenie małej konstytucji z 1947 r. umożliwiało zamaskowanie rzeczywistego sposobu sprawowania władzy, a zarazem stanowiło przygotowanie gruntu pod kolejne zmiany w systemie²⁶⁰. Z tego względu trudno przyjmować, by ten pozbawiony rzeczywistych elementów ograniczających sprawowanie władzy akt w sposób efektywny nawiązywał do unormowań konstytucji marcowej.

Na tezę o braku ustrojowo-prawnej kontynuacji warto spojrzeć także z perspektywy pozostałych zmian w zakresie funkcjonowania trzeciej władzy. Reaktywowanie po drugiej wojnie światowej Sądu Najwyższego poprzedziło powołanie odrębnego sądownictwa wojskowego (na czele z Najwyższym Sądem Wojskowym) i prokuratury wojskowej. Jak podnosi Machnikowska, ten segment wymiaru sprawiedliwości odgrywał w Polsce Ludowej strategiczną rolę²⁶¹. Leon Schaff, określany przez Adama Lityńskiego mianem „czołowego teoretyka okresu stalinowskiego”, wskazywał wprost, że właśnie w zakresie ustawodawstwa wojskowego najdobitniej odzwierciedlona została „funkcja dławienia oporu klas wrogich”, stanowiąca kluczową w latach 50. funkcję państwa²⁶². Zorganizowanemu jeszcze w czasie wojny sądownictwu wojskowemu przypisywano coraz szerszy zakres kognicji, obejmując nią przede wszystkim osoby cywilne. W ten sposób organy te mogły efektywnie realizować swoje główne zadanie, polegające na zwalczaniu opozycji. W ocenie Machnikowskiej szczególnym nośnikiem kreowanych wówczas „standardów” były orzeczenia Najwyższego Sądu Wojskowego. Wskazuje ona, że

[p]ochodzącym z tej instytucji koncepcjom dotyczącym: znamion przestępstwa, rodzajów prewencji i rozdziału zadań organów państwa towarzyszyło przesłanie dopuszczalności rozstrzygnięć i czynności podejmowanych także wbrew lub poza obowiązującymi przepisami w uzasadnionych bezpieczeństwem państwa przypadkach. Znamiennym w tak kształtowanej formule praworządności pozostawał nie tylko jej relatywizm, lecz przede wszystkim szeroki zakres przyzwolenia na łamanie prawa²⁶³.

²⁵⁹ P. Czarny, *Mała konstytucja...*, s. 71.

²⁶⁰ *Ibidem*, s. 71-72.

²⁶¹ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 22-23.

²⁶² L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, s. 183, *Biblioteka Zrzeszenia Prawników Demokratów*, 12.

²⁶³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 481.

Współcześnie w doktrynie działalność sądów wojskowych uznaje się za „najważniejsze i jednocześnie najtragiczniejsze zjawisko w całych dziejach tzw. wymiaru sprawiedliwości Polski Ludowej”²⁶⁴.

Warto także wspomnieć o działalności innych sądów szczególnych orzekających w okresie budowania Polski Ludowej²⁶⁵. Po drugiej wojnie światowej przez krótki okres funkcjonowały specjalne sądy karne dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich²⁶⁶, do 1948 r. działał także Najwyższy Trybunał Narodowy, ustanowiony przede wszystkim w celu osądzenia zbrodniarzy wojennych. Prezesem Najwyższego Trybunału Narodowego był z urzędu pierwszy prezes SN, sam Trybunał zrównano zaś w hierarchii z Sądem Najwyższym. Za typ sądów specjalnych uznawano także sądy pracy. Do 1950 r. działały one na podstawie przepisów przejętych z okresu dwudziestolecia międzywojennego, a następnie ich kompetencje przekazano sądom powszechnym. Taki stan rzeczy nie trwał jednak długo, gdyż już w 1954 r. sprawy z zakresu prawa pracy zostały powierzone zakładowym komisjom rozjemczym²⁶⁷. Nieco inaczej kształtowała się organizacja systemu sądów ubezpieczeń społecznych. W latach 1945-1961 funkcjonowały w Polsce odrębne okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych (na szczeblu województwa), podporządkowane Trybunałowi Ubezpieczeń Społecznych. Działalność tak sądów, jak i Trybunału była w tym okresie wyłączona spod nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego. Jak trafnie podkreśla Lityński, sądy ubezpieczeń społecznych jako podmioty orzekające w sprawach z zakresu rent i ubezpieczeń społecznych przez długi czas stanowiły *de facto* jedyny dopuszczony w Polsce Ludowej rodzaj sądów administracyjnych²⁶⁸.

Mimo wyrażanych w 1946 r. postulatów utworzenia izby administracyjnej w SN czy późniejszej deklaracji zawartej w art. 26 małej konstytucji z 1947 r. ustawodawca nie zdecydował się na reaktywowanie przedwojennego sądownictwa administracyjnego. W budowanym systemie nie było miejsca na tego typu formy kontroli organów demokracji ludowej. Jak wskazuje Lityński, zerwanie z klasyczną koncepcją

²⁶⁴ A. Lityński, *O sądach wojskowych dla osób cywilnych w Polsce Ludowej (1946)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” nr 3/2016, s. 524-541.

²⁶⁵ Pod pojęciem sądów szczególnych rozumiano w doktrynie „odrębne sądy państwowe powołane do rozstrzygania specjalnych kategorii spraw karnych lub cywilnych” i postrzegano je w kategorii wyjątku od zasady, jaką było sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne (S. Włodzka, *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, s. 145 i nast., *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Jagielloński*, t. 9; zob. także: S. Włodzka, *Ustrój...*, s. 140; B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 129 i nast.).

²⁶⁶ Kres działalności specjalnych sądów karnych położył dekret z 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (Dz.U. 1946, nr 59, poz. 324).

²⁶⁷ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 55; szerzej na temat działalności sądów specjalnych i organów quasi-sądowych tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej: M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 38-40.

²⁶⁸ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 55; zob. także: S. Włodzka, *Ustrój...*, s. 144.

praw podmiotowych jednostki czyniło zbędnym kreowanie organów, które miałyby stać na ich straży w sferze prawa publicznego. W świetle oficjalnej doktryny organy państwowe były podmiotami realizującymi wolę ludu pracującego, a co za tym idzie interesy organu państwowego *ex definitione* nie mogły pozostawać w sprzeczności z interesami poszczególnych obywateli. Ewentualnymi naruszeniami prawa ze strony organów władzy miała zajmować się prokuratura²⁶⁹. Brak sądowej kontroli działalności administracji publicznej to kolejna okoliczność świadcząca o tym, jak wybiórczo podchodzono do zachowania kontynuacji w zakresie unormowań pochodzących z Drugiej Rzeczypospolitej.

Niewznowienie działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego po zakończeniu drugiej wojny światowej przyczyniło się do tego, że nie doszło także do reaktywowania Trybunału Kompetencyjnego²⁷⁰. Dość szybko ujawniły się jednak pewne problemy związane z brakiem organu uprawnionego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między administracją a sądami²⁷¹. Mimo sformułowanej w 1947 r. propozycji powołania do życia wspomnianego organu nie zdecydowano się na taki krok. Rozwijająca się sytuacja polityczno-ustrojowa nie sprzyjała funkcjonowaniu instytucji, która w założeniu miała stać na straży prawidłowego rozgraniczenia kompetencji administracji i władzy sądowniczej. W późniejszym okresie, w systemie opartym *expressis verbis* na zasadzie jednolitości władzy państwowej, tym bardziej nie było miejsca na działalność takich organów jak Trybunał Kompetencyjny²⁷². Fakt, iż nie zdecydowano się na wznowienie działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Kolegium Kompetencyjnego czy także, o czym warto wspomnieć – Trybunału Stanu, stanowi kolejne potwierdzenie tego, jak wybiórczo i instrumentalnie przejmowano po drugiej wojnie światowej instytucje Drugiej Rzeczypospolitej.

Za równie symptomatyczne należy uznać ustanawianie w Polsce Ludowej kolejnych organów szeroko pojmowanej „ochrony prawnej”. W ocenie Machnikowskiej samo posługiwanie się przez przedstawicieli doktryny sformułowaniem „organy ochrony prawnej” stanowiło „werbalny przejaw dokonującej się zmiany charakteru wymiaru sprawiedliwości”²⁷³. Określenie to stanowiło bowiem pewną zbiorczą kategorię,

²⁶⁹ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 56; P. Czarny, *Mała konstytucja...*, s. 70.

²⁷⁰ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza – Działalność – Współczesność*, Warszawa 2014, s. 154-155.

²⁷¹ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny po II wojnie światowej. O projekcie dekretu z 1947 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 3/2016, s. 368.

²⁷² Choć warto zaznaczyć, że na początku lat 60. toczyła się na ten temat ożywiona dyskusja, prowadzono również zaawansowane prace ukierunkowane na powołanie Kolegium Kompetencyjnego przy SN, którego zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami a organami administracji. Do tych pomysłów powrócono na przełomie lat 70. i 80. (zob. R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne...*, s. 172 i nast.).

²⁷³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 50.

w ramach której w jednym rzędzie wymieniano obok sądów powszechnych – zreformowaną prokuraturę, sądy wojskowe czy inne organy o charakterze administracyjnym bądź quasi-sądowym.

Na tym polu warto zwrócić uwagę na powołanie do życia Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym²⁷⁴. Działalność tego organu stanowiła szczególnie jaskrawy przejaw rozpraszania kompetencji sądów i przekazywania tychże kompetencji innym podmiotom. Co więcej, łącząca w sobie uprawnienia organów śledczych, oskarżycielskich, orzekających i wykonawczych Komisja była symbolem dekomponowania podstawowych zasad wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie jej utworzenie wpisywało się w proces przekształcania zasad odpowiedzialności karnej i korespondowało z innymi rozwiązaniami realizowanymi na tym polu – podwyższaniem sankcji karnych, wprowadzaniem nowych dyspozycji czynów zabronionych czy skracaniem toku instancji²⁷⁵. Wśród wielu zastrzeżeń, jakie wiązały się z jej funkcjonowaniem, można wymienić chociażby nadanie wszelkim postanowieniom Komisji ostatecznego charakteru, wyposażenie tego organu w możliwość skierowania sprawcy do obozu pracy przymusowej bez przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego (w art. 10 ust. 2 dekretu z 1945 r.) czy zakaz korzystania przez podsądnego z adwokata obrońcy. Działalność Komisji stanowiła ewidentne zaprzeczenie zasady, zgodnie z którą tylko sądy mogły wymierzać kary. Organ ten zapisał niechlubną kartę w historii Polski, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy z 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i zwalczaniu nadmiernych zysków w obrocie handlowym²⁷⁶.

Obok wspomnianej Komisji tworzone także inne pozasądowe organy, orzekające m.in. w sprawach lokalowych (komisje mieszkaniowe, komisje lokalowe, czynszowe komisje odwoławcze), w sprawach podatkowych oraz sprawach związanych z obrotem handlowym (komisje obywatelskie, obywatelskie komisje podatkowe, komisje odwoławcze, społeczne komisje kontroli cen, komisje notowań, komisje cennikowe)²⁷⁷. *Novum* stanowiło także zorganizowanie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego, w ramach którego funkcjonowały komisje arbitrażowe²⁷⁸. W okresie Polski Ludowej można było zaobserwować wzrost znaczenia tego typu organów administracji kosztem równoczesnego ograniczenia zakresu kognicji sądów²⁷⁹.

²⁷⁴ Dekret z dnia 11 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz.U. 1945, nr 53, poz. 302; dalej: dekret z 1945 r.). Komisja została zlikwidowana 1 stycznia 1955 r.

²⁷⁵ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 442; także: A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 63-67.

²⁷⁶ Dz.U. 1947, nr 43, poz. 218.

²⁷⁷ Zob. A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 439-480.

²⁷⁸ Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz.U. 1949, nr 46, poz. 340).

²⁷⁹ Udział sędziów w pracach tego rodzaju podmiotów był krytykowany m.in. przez Rzeplińskiego.

Z punktu widzenia kształtowania organów ochrony prawnej za przełomowy należy uznać rok 1950. Przeprowadzono wówczas otwartą reorganizację wymiaru sprawiedliwości. Zaowocowała ona wyodrębnieniem prokuratury z zakresu normowania p.u.s.p. z 1928 r., gruntownymi zmianami w samym p.u.s.p. z 1928 r., nowelizacją k.p.k. z 1928 r. i k.p.c. z 1930 r. oraz zmianą dekretu z 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym²⁸⁰.

Uchwalenie 20 lipca 1950 r. nowej ustawy o prokuraturze w gruncie rzeczy stanowiło kolejny inspirowany rozwiązaniami radzieckimi krok na drodze przebudowy państwa. Wcześniejsze głębokie pozakodeksowe modyfikacje procedury (tworzenie kolejnych trybów postępowania, w tym wspomnianego powyżej postępowania przed Komisją Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym), jak również zmiany kadrowe, umożliwiające obejmowanie stanowisk prokuratorskich przez osoby bez wykształcenia prawniczego, stworzyły bazę pod nieznaną prawodawstwu Drugiej Rzeczypospolitej koncepcję prokuratury. W doktrynie akcentowano, że w następstwie reformy z 1950 r. „[w] miejsce organu powołanego w zasadzie wyłącznie do ścigania przestępstw powstał organ, którego zadaniem stała się powszechna kontrola legalności w postępowaniu wszelkich organów, organizacji i obywateli”²⁸¹.

Analizowane zmiany obejmowały także strukturę prokuratury. Jak zaznacza Lityński, „[o]dwołując się do leninowskiej koncepcji scentralizowanej prokuratury i opierając się na wzorach radzieckich, prokuratura została [...] oddzielona od sądów [...]. Stała się odrębnym pionem organów państwa, formalnie podporządkowanym Radzie Państwa, faktycznie zaś najwyższym władzom PZPR”²⁸². Kierującego do tej pory prokuraturą naczelnego prokuratora (ministra sprawiedliwości) zastąpił powoływany przez Radę Państwa generalny prokurator Rzeczypospolitej Polskiej (wraz z wejściem w życie Konstytucji PRL z 1952 r. – generalny prokurator PRL). Nowe zadania, jakie postawiono przed podporządkowanym mu organem,

²⁸⁰ Wspomniane zmiany przeprowadzono, uchwalając 20 lipca 1950 r. pięć ustaw o fundamentalnym znaczeniu: ustawę o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 346), ustawę o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 347), ustawę o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 348), ustawę o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 349) oraz Ustawę o zmianie dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 350).

²⁸¹ S. Włodzyka, *Ustrój...*, s. 228. Warto zasygnalizować, że równolegle powstała konieczność uzgodnienia kompetencji tak ukształtowanej prokuratury z zadaniami innych organów, w tym m.in. wskazanej powyżej Komisji Specjalnej. W 1950 r. komisja, utrzymawszy swą kompetencję do rozpoznawania spraw o przestępstwa godzące w interesy gospodarcze państwa, utraciła możliwość samodzielnego wykrywania i ścigania tychże przestępstw.

²⁸² A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 77.

były zdeterminowane treścią art. 2 ustawy o prokuraturze z 1950 r., urząd generalnego prokuratora ustanowiono bowiem „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw”. Obok wspomnianego już nadzoru nad przestrzeganiem prawa generalnemu prokuratorowi powierzono m.in. obowiązek „czuwania nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem przepisów prawa przez sądy w zakresie przewidzianym w przepisach postępowania sądowego” (art. 3 pkt 4 ustawy o prokuraturze z 1950 r.). Z tak wyrażonym obowiązkiem korespondowała kompetencja do występowania przez ten organ do Rady Państwa z wnioskiem o wykładnię obowiązujących przepisów prawa i ustalenie zasad ich stosowania (art. 4 ustawy o prokuraturze z 1950 r.)²⁸³.

W ten sposób w systemie prawa pojawiło się nowe uprawnienie Rady Państwa, i to w dodatku zanim jeszcze Sąd Najwyższy po raz pierwszy skorzystał z przysługującej mu od 1949 r. kompetencji do wydawania wytycznych²⁸⁴. Unormowanie zawarte w art. 4 ustawy o prokuraturze stanowiło głębszą ingerencję w dotychczasowy porządek prawny aniżeli instytucja wytycznych wydawanych przez Sąd Najwyższy. Ustawodawca bowiem *expressis verbis* przypisał wykładni i zasadom ustalonym przez Radę Państwa moc powszechnie obowiązującą (art. 4 ust. 2 ustawy o prokuraturze z 1950 r.). Co więcej, jak argumentował Rozmaryn,

[m]oc prawna aktów ustalenia przez Radę Państwa wykładni lub zasad stosowania przepisów prawa [...] [była] większa od jakiegokolwiek innego aktu ustalającego wykładnię lub zasady stosowania prawa, gdyż: 1) tylko Rada Państwa [...] [mogła] czynić to z mocą powszechnie obowiązującą, 2) tylko Rada Państwa [...] [mogła] czynić to co do przepisów prawnych wszelkiego rodzaju i wszystkich gałęzi prawa, wreszcie 3) odnośne akty Rady Państwa [...] [były] wiążące dla wszystkich innych organów państwa (z wyjątkiem Sejmu)²⁸⁵.

Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne jest ustalenie, jak rozumiano wówczas „moc powszechnie obowiązującą” uchwał Rady Państwa. W latach 50. przyrównywano zakres obowiązywania wytycznych Rady Państwa do zakresu obowiązywania przepisu, na kanwie którego doszło do ich wydania. Zaznaczano przy tym, że uchwały Rady Państwa mają jednak charakter wtórny wobec prawotwórczej działalności Sejmu.

²⁸³ Warto odnotować, że Rada Państwa mogła w tym zakresie działać z urzędu, byleby zapewniła udział prokuratora w toczącej się procedurze, zob. S. Rozmaryn, *O uchwałach Rady Państwa, ustalających wykładnię i zasady stosowania prawa*, „Nowe Prawo” nr 11/1950.

²⁸⁴ Rozmaryn aprobująco ocenił szybkie zastosowanie przez Radę Państwa instytucji wytycznych w dodatku „w sprawie o bardzo doniosłym znaczeniu gospodarczo-politycznym, społecznym i prawnym”, a zarazem skrytykował powściągliwość SN w sięganiu po własną kompetencję (S. Rozmaryn, *O uchwałach...*, s. 25).

²⁸⁵ *Ibidem*, s. 20.

W ten sposób radzono sobie z zarzutami wkraczania przez Radę Państwa w sferę zastrzeżoną dla ustawodawcy. Zwracano także uwagę na szeroki krąg podmiotów związanych wytycznymi Rady Państwa, obejmujący tak organy państwa, jak i obywateli czy cudzoziemców. Takie ujęcie kontrastowało z doktrynalnym uzasadnieniem obowiązywania wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, w ramach którego akcentowano, że wydawane przez SN wytyczne „obowiązują tylko w zakresie wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne i wiążą jedynie sądy”²⁸⁶. Równolegle zakres przedmiotowy wytycznych Sądu Najwyższego został w 1950 r. zawężony do spraw cywilnych i karnych, objętych kognicją sądów powszechnych²⁸⁷. Podobne ograniczenia nie dotyczyły wykładni dokonywanej przez Radę Państwa.

W konsekwencji charakterystyka relacji zachodzących między instytucją wytycznych Rady Państwa i wytycznych Sądu Najwyższego sprowadzała się do uznania, że:

- a) wytyczne Sądu Najwyższego nie [...] [były] wiążące dla Rady Państwa i dlatego mogłyby być przez Radę Państwa w każdym czasie uznane za nietrafne, podczas gdy
- b) wykładnia i zasady stosowania prawa ustalane przez Radę Państwa [...] [były] dla Sądu Najwyższego wiążące, podobnie jak wiążące [...] [były] dla wszystkich innych organów Państwa, oczywiście dopóki [...] [obowiązywał] dany przepis prawa²⁸⁸.

Wprowadzenie analizowanej instytucji wpisywało się w sekwencję działań stopniowo umacniających pozycję Rady Państwa kosztem innych organów²⁸⁹.

Z punktu widzenia funkcjonowania trzeciej władzy kluczowe były jednak uchwalone w 1950 r. zmiany p.u.s.p. z 1928 r., ukierunkowane na wprowadzenie do systemu prawnego instytucji rewizji nadzwyczajnej. Wcześniej jednak prawodawca dokonał pewnych istotnych przeobrażeń w zakresie organizacji sądów, ułatwiających przemodelowanie zastanych rozwiązań prawnych. Jak zauważa Lityński, po drugiej wojnie światowej można było zaobserwować zwiększenie liczby sądów apelacyjnych, prowadzące do uzgodnienia granic okręgów apelacyjnych z podziałem administracyjnym na województwa. Wspomniany autor zestawia to rozwiązanie z rozwiązaniami funkcjonującymi w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, kiedy to

z reguły obszar właściwości miejscowej sądu okręgowego był większy aniżeli obszar powiatu, sądu apelacyjnego zaś – większy od obszaru województwa. Cel zróżnicowania podziału administracyjnego i sądowego stanowiło wzmocnienie niezależności sądów od władz administracyjnych [...]. Po wojnie, początkowo (1944) w tzw. Polsce

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ Wspomniane zawężenie znalazło swój wyraz w przepisach p.u.s.p. z 1928 r. wraz z wejściem w życie ustawy nowelizującej p.u.s.p. z dnia 20 lipca 1950 r.

²⁸⁸ S. Rozmaryn, *O uchwałach...*, s. 21.

²⁸⁹ Szerzej: A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 48.

lubelskiej utworzono trzy okręgi apelacyjne [...], a potem dziesięć [...]; w 1949 r. powiększono ich liczbę do 14 tak, by okręgi apelacyjne pokrywały się z podziałem administracyjnym na województwa, chodziło o polityczne powiązanie prezesów sądów apelacyjnych z organami politycznymi i uzależnienie ich od administracji państwowej²⁹⁰.

Ustalenie nowych granic okręgów sądowych korespondowało z późniejszymi zmianami. W 1949 r. przeprowadzono nowelizację k.p.k. z 1928 r., nadającą postępowaniu karnemu charakter dwuinstancyjny²⁹¹. Dotychczasowe środki odwoławcze – apelację i kasację – zniesiono, zrywając z przedwojennymi zasadami zaskarżania orzeczeń. Ich miejsce zajął model rewizyjny, odzwierciedlający rozwiązania radzieckie, recypowane nieco wcześniej także do procedury wojskowej. Rozwiązania zmieniające k.p.k. z 1928 r. zostały wpisane w istniejącą jeszcze wówczas czteroszczeblową strukturę organizacyjną sądów, obejmującą sądy grodzkie, sądy okręgowe, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy. W efekcie właściwym do rozpoznania rewizji od orzeczeń sądów grodzkich był sąd okręgowy, od orzeczeń sądów okręgowych – sąd apelacyjny, a od orzeczeń sądów apelacyjnych – Sąd Najwyższy²⁹². Ten ostatni rozpatrywał także zupełnie nowy środek zaskarżania, jakim była rewizja nadzwyczajna. Stanowiła ona instrument nadzoru pozainstancyjnego²⁹³ i jako taki – przysługiwała początkowo wyłącznie pierwszemu prokuratorowi Sądu Najwyższego. Uzyskał on w ten sposób możliwość zaskarżenia każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

Uchwalenie pakietu ustaw z 20 lipca 1950 r. nie pozostało bez wpływu na kształt instytucji rewizji nadzwyczajnej. W wielokrotnie już nowelizowanym k.p.k. z 1928 r. doprecyzowano, że przysługuje ona „od każdego prawomocnego wyroku oraz od każdego prawomocnego postanowienia, kończącego postępowanie sądowe”. Zmodyfikowano także krąg podmiotów mogących skierować rewizję nadzwyczajną do SN, powierzając tę kompetencję ministrowi sprawiedliwości, generalnemu prokuratorowi

²⁹⁰ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 28; podobną ocenę wyraża Machnikowska (A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 47). Podstawę do wspomnianych zmian stwarzał art. 1 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz.U. 1944, nr 11, poz. 58), obowiązujący do końca 1950 r.

²⁹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949, nr 32, poz. 328).

²⁹² Na marginesie warto podkreślić, że analizowanej zmianie towarzyszyło powierzenie sądom apelacyjnym jako sądom pierwszej instancji spraw będących przedmiotem szczególnego zainteresowania decydentów, „wymagających od sędziów szczególnie wysokiego uświadomienia politycznego” (A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 146).

²⁹³ Na temat kontrowersji związanych z określeniem charakteru tego środka: Z. Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1972, s. 35 i nast.

Rzeczypospolitej oraz pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego. Niewątpliwie środek ten otworzył szerokie pole do wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych, przy czym prawodawca zastrzegł, że „[u]względniając nadzwyczajną rewizję, założoną na niekorzyść oskarżonego po upływie sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, od którego założono rewizję nadzwyczajną, Sąd Najwyższy ogranicza się tylko do ustalenia uchybień”²⁹⁴.

Dodatkowo wspomniana nowelizacja k.p.k. z 1928 r. zaowocowała wprowadzeniem do procedury karnej innego oryginalnego rozwiązania, zgodnie z którym sądy rewizyjne uzyskały możliwość kierowania do Sądu Najwyższego kwestii wymagających zasadniczej wykładni ustawy, które wyłoniły się w trakcie rozpoznawania rewizji (Sąd Najwyższy przedstawiał tę kwestię powiększonemu składowi SN, sąd wojewódzki zaś – Sądowi Najwyższemu)²⁹⁵. Inną konstrukcję zawarto w ustawie z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych. Ustawodawca, decydując się na zaaplikowanie modelu rewizyjnego także na grunt procedury cywilnej, wyposażył sądy wojewódzkie w możliwość przekazania sprawy do rozpoznania Sądowi Najwyższemu. Z możliwości tej sądy wojewódzkie mogły skorzystać na wniosek prokuratora lub z urzędu „[w] przypadku, gdy rozstrzygnięcie rewizji, podlegającej rozpoznaniu sądu wojewódzkiego, zależy od rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości lub rozbieżnie rozstrzyganego przez sądy”²⁹⁶. W ten sposób Sąd Najwyższy z instancji kasacyjnej przekształcił się w instancję rewizyjną – i to nie tylko w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy wojewódzkie, ale także w sprawach, które zostały mu przekazane przez te sądy.

Sama konstrukcja rewizji została wpisana w ramy systemu dwuinstancyjnego, w którym pierwsza instancja pełniła funkcję merytoryczną, drugiej zaś powierzono funkcję kontrolną²⁹⁷. Takie ujęcie uzasadniano potrzebą skrócenia i uproszczenia postępowania. Uważano, że zaprojektowane rozwiązanie będzie wystarczające, tym bardziej że rozstrzyganiem spraw cywilnych o większym ciężarze gatunkowym miały się zajmować komisje arbitrażowe. Z biegiem czasu zaczęto dostrzegać niedostatki takiego modelu, co spowodowało stopniowe poszerzanie kompetencji instancji rewizyjnej²⁹⁸.

²⁹⁴ Art. 417 k.p.k. z 1928 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 348).

²⁹⁵ Art. 410 § 1 k.p.k. z 1928 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 39 ustawy z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 348).

²⁹⁶ Art. 441 § 2 k.p.c. z 1930 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 108 Ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (dalej: nowelizacja z 1950 r.).

²⁹⁷ Na temat roli SN jako instancji rewizyjnej zob. m.in. M. Zbrojewska, *Rola i stanowisko...*, s. 43; T. Zembruski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 27 i nast., *Biblioteka Prawnika*.

²⁹⁸ A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 252-253; zob. także: A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 403 i nast.

Podobnie jak to miało miejsce na gruncie postępowania karnego, tak i w procesie cywilnym wprowadzono instytucję rewizji nadzwyczajnej. Krąg podmiotów, które mogły wnieść do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną w obu procedurach, został określony identycznie. Zgodnie z brzmieniem art. 441⁸ k.p.c. z 1930 r. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 1950 r. środek ten przysługiwał „od każdego prawomocnego orzeczenia, kończącego postępowanie w sprawie [...], jeśli orzeczenie narusza interes Państwa Ludowego albo powzięte zostało z pogwałceniem istotnych przepisów prawa”.

Reforma procedury cywilnej wpisywała się w sygnalizowaną już zmianę podejścia co do kategorii własności. Odzwierciedleniem tej zmiany było poszerzenie uprawnień prokuratora, który także w sferze prawa prywatnego stawał się „depozytariuszem nadzoru ogólnego”, zobligowanym do aktywnej ochrony interesu społecznego w postępowaniu cywilnym²⁹⁹. W praktyce zaś interes społeczny był często przeciwstawiany interesom jednostkowym. Patrząc z tej perspektywy, można dostrzec, że nowa kompetencja generalnego prokuratora RP, umożliwiająca mu kierowanie rewizji nadzwyczajnych do SN, była elementem szerszej wizji odnoszącej się do ustrojowego charakteru tego organu. Jednocześnie sama instytucja rewizji nadzwyczajnej ewidentnie wzmacniała władzę wykonawczą, uprawniając ją do kwestionowania prawomocnych orzeczeń sądowych na podstawie pojemnych i dających szeroki margines swobody kryteriów³⁰⁰.

Okoliczności wprowadzenia systemu rewizyjnego nie przypominały dyskusji nad przyjęciem modelu zaskarżania orzeczeń, jakie toczono w okresie Drugiej Rzeczypospolitej. W doktrynie sugeruje się, że „[g]łównym motywem tej zmiany było uzyskanie formalnego uzasadnienia dla wprowadzenia instytucji rewizji nadzwyczajnej”³⁰¹. W praktyce dość szybko okazało się, że nowe zadania Sądu Najwyższego zostały ukształtowane w sposób nieprzemyślany³⁰². Z jednej strony zaczęto dostrzegać, że przeciętna długość postępowania przed Sądem Najwyższym, wbrew deklarowanym celom reformy, uległa wydłużeniu, z drugiej zaś strony do Sądu Najwyższego trafiały sprawy proste, które niepotrzebnie angażowały najwyższy organ sądowy³⁰³. Niezbyt szczęśliwe okazało się także powielanie rozwiązań „przetestowanych” uprzednio w procedurze karnej w postępowaniu cywilnym.

Reforma procedur, współkształtująca pozycję organów wymiaru sprawiedliwości, przebiegała równolegle do zmian w ustawie ustrojowej. Te ostatnie wyznaczyły zasadniczy kierunek działania sądów, który utrwaliła konstytucja z 1952 r. Z punktu widzenia organizacyjnego nowelizacja p.u.s.p. z 20 lipca 1950 r. doprowadziła do

²⁹⁹ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 406.

³⁰⁰ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 39.

³⁰¹ *Ibidem*. Na podobnym stanowisku stoi Machnikowska (A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 330).

³⁰² T. Woner, *Rola jurysdykcyjna Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” nr 2/1959, s. 148.

³⁰³ A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 409.

przebudowania struktury sądów poprzez dostosowanie jej do podziału administracyjnego kraju. Z przekształcenia sądów apelacyjnych powstały wspomniane już sądy wojewódzkie, z kolei sądy grodzkie stały się sądami powiatowymi³⁰⁴. Oznaczało to jednocześnie zerwanie z dotychczasową czteroszczeblową konstrukcją na rzecz organizacji trójszczeblowej, w ramach której sądy powiatowe, sądy wojewódzkie oraz Sąd Najwyższy (jako sądy powszechne) miały sprawować wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych (art. 1 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 20 lipca 1950 r.). W piśmiennictwie tamtych lat wprost wskazywano, że celem zmian było „dostosowanie sieci organizacyjnej sądów do sieci administracyjnej terenowych organów jednolitej władzy państwowej – rad narodowych”, podkreślając przy tym, że „nowy ustrój sądów [...] zrywa na zawsze z legendą o ponadklasowości, odrębności i apolityczności sądu”³⁰⁵. Potrzeby uzgodnienia właściwości miejscowej sądów i rad narodowych nie krył zresztą sam ustawodawca (art. 4 § 2 zdanie drugie i § 3 zdanie trzecie p.u.s.p. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 20 lipca 1950 r.), który jednocześnie wyposażył ministra sprawiedliwości w kompetencje do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib (art. 5 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 20 lipca 1950 r.)³⁰⁶.

W art. 1 § 2 p.u.s.p. znalazło się wyraźne zastrzeżenie, że „[s]ądy powszechne nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w sprawach, przekazanych ustawami szczególnymi innym sądom lub władzom”. Trudno nie dostrzec sprzeczności między przywołaną regulacją a brzmieniem art. 24 ust. 1 małej konstytucji z 1947 r., przesądzającym o powierzeniu wymiaru sprawiedliwości jedynie sądom, oraz zapowiedzią zawartą w art. 25 ust. 1 małej konstytucji z 1947 r., zgodnie z którą „[u]stawy określają [...] sposób przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości”. Jednocześnie, biorąc pod uwagę działalność takich organów jak chociażby Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, trzeba stwierdzić, że art. 1 § 2 p.u.s.p. lepiej odzwierciedlał ówczesną rzeczywistość.

³⁰⁴ Od 1975 r. w związku z likwidacją powiatów „sądy powiatowe” stały się „sądami rejonowymi” (szerzej: M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 37-40).

³⁰⁵ H. Chmielewski, *Po reorganizacji sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” nr 1/1951, s. 11.

³⁰⁶ Warto przypomnieć, że założenie, jakie pierwotnie legło u podstaw p.u.s.p. z 1928 r., było zupełnie inne. Obowiązujący wówczas art. 2 § 2 p.u.s.p. z 1928 r. (Dz.U. 1928, nr 12, poz. 93) stanowił, że: „Tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych apelacyjnych mogło nastąpić tylko w drodze ustawy. Ustalenie i zmianę okręgu lub siedziby sądu może zarządzić Prezydent Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia”. Mimo że w okresie międzywojennym regulację tę obudowywano pewnymi modyfikacjami, wymóg ustawowego tworzenia i znoszenia sądów pozostał zasadą. Po drugiej wojnie światowej problematykę tę normował Dekret PKWN z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz.U. 1944, nr 11, poz. 58), który umożliwiał wykonywanie tej kompetencji kierownikowi Resortu Sprawiedliwości.

W ramach nowelizacji z 20 lipca 1950 r. ustawodawca zdefiniował na nowo zadania wymiaru sprawiedliwości, wskazując w pierwszej kolejności na ochronę ustroju, a następnie odpowiednio – ochronę mienia społecznego, praw i interesów instytucji państwowych oraz ochronę praw obywateli „zagwarantowanych przez ludowy porządek prawny” (art. 2 p.u.s.p. z 1928 r. zmieniony ustawą z 20 lipca 1950 r.). Wspomniana kolejność dobrze odzwierciedlała oczekiwania decydentów formułowane pod adresem trzeciej władzy. Jednocześnie z tak ustalonymi zadaniami wiązało się brzmienie art. 3 p.u.s.p., który stanowił, że „[s]ądy Rzeczypospolitej Polskiej powinny całą swoją działalnością wychowywać obywateli w duchu wierności Polsce Ludowej, przestrzegania zasad praworządności ludowej, dyscypliny pracy i troski o mienie społeczne”. Tym samym wymiar sprawiedliwości został wyraźnie wprzęgnięty w proces budowy państwa socjalistycznego.

Charakterystycznym rysem wspomnianej reformy wymiaru sprawiedliwości było także zwiększenie udziału ławników w rozpatrywaniu spraw rozstrzyganych przez sądy. Rozwiązanie to, podobnie zresztą jak potrzebę dostosowania struktury sądów do podziału administracyjnego kraju, uzasadniano *stricte* ideologicznie, tłumacząc, iż „musi nastąpić głębokie, ścisłe i codzienne powiązanie się sądów z masami pracującymi, z instytucjami, które są przedstawicielstwem woli mas pracujących”. Jednocześnie wiązano tę kwestię z nowymi zadaniami, jakie nałożono na sądy. Uważano, że realizacja zadań zdefiniowanych przez ustawodawcę wymaga, by sądy „żyły życiem terenu”. Wprowadzanie ławników do sądów odbywało się przy tym pod hasłem „demokratyzacji sądownictwa”³⁰⁷. W rzeczywistości proces ten służył zwiększaniu dyspozycyjności sądów względem decydentów.

W tle reorganizacji wymiaru sprawiedliwości wybrzmiewała także dalsza wymiana kadry sądowej. Charakter i istotę przeprowadzanych zmian dobrze oddają słowa Henryka Chmielowskiego, ówczesnego dyrektora Nadzoru Departamentu Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości:

[n]owa struktura sądów wymagała [...] nie tylko dokonania przesunięć w szeregach dotychczasowych sędziów sądów okręgowych, ale przede wszystkim wysunęła zadanie poważnego wzmocnienia kadry kierowniczej sądów. Przed Departamentem kadr Ministerstwa Sprawiedliwości stało bardzo trudne zadanie. Zadanie to sprowadzało się do takiego obsadzenia stanowisk prezesów sądów powiatowych, aby startującym w nowych formach organizacyjnych sądom ułatwić szybkie i prawidłowe nawiązanie kontaktu z organami terenowymi władz państwowych i organizacji społecznych. Dalszym zadaniem było obsadzenie stanowisk sędziów sądów wojewódzkich tak, aby sądy te mogły sprostać znacznie rozszerzonym zadaniom [...]. W rozwiązaniu tego zagadnienia sięgnięto przede wszystkim do szeregów młodej kadry sędziowskiej – absolwentów szkół prawniczych Ministerstwa

³⁰⁷ Tak: M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 31.

Sprawiedliwości. Cały szereg absolwentów tych szkół został wysunięty na odpowiedzialne stanowiska prezesów sądów powiatowych, podwyższając w ten sposób swój awans społeczny. Przesunięcia te były dokonywane w głębokim przekonaniu, iż ludzie wyrosli z klasy robotniczej potrafią podnieść autorytet sądów drogą podniesienia poziomu orzecznictwa powierzonych im sądów, a jednocześnie potrafią połączyć pracę kierownika sądu z zadaniem pogłębiania wiedzy zawodowej i podwyższania swoich kwalifikacji sędziowskich³⁰⁸.

Patrząc z perspektywy czasu, stosunkowo łatwo odczytać prawdziwe motywy, jakie towarzyszyły przeprowadzaniu reformy wymiaru sprawiedliwości. Ułatwienie dla przeprowadzenia zmian kadrowych stwarzały regulacje odnoszące się do zasad obsadzania stanowisk sędziowskich, w tym – nowo wprowadzona instytucja „rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polsce Ludowej”³⁰⁹.

Wizję „zbliżenia sądu do mas pracujących” dopełniały nałożone na sądy obowiązki sprawozdawcze. Zgodnie z art. 10¹ p.u.s.p. tak sądy wojewódzkie, jak i powiatowe zostały zobligowane do składania właściwym radom narodowym sprawozdań okresowych ze swej działalności. Zbliżonym obowiązkiem został w późniejszym okresie objęty także Sąd Najwyższy. Na podstawie art. 13 ustawy o SN z 1962 r.³¹⁰ pierwszy prezes SN miał przedstawiać sprawozdanie z działalności kierowanego przez siebie organu Radzie Państwa.

Przeprowadzona w 1950 r. reforma sądownictwa zredefiniowała pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. Wprowadzenie zasady dwuinstancyjności i osadzenie w niej nowego środka odwoławczego – rewizji, spowodowało, że Sąd Najwyższy stał się sądem drugiej instancji. Co więcej, sposób ujęcia podstaw zaskarżenia sprawiał, że w zasadzie każda sprawa rozpatrywana w pierwszej instancji przez sąd wojewódzki mogła trafić pod osąd SN. Jednocześnie poszerzono środki nadzoru judykacyjnego, jakimi dysponował ten organ. Przyjęcie zasady dwuinstancyjności implikowało bowiem potrzebę wprowadzenia szczególnych gwarancji zapewnienia jednolitości orzecznictwa³¹¹.

³⁰⁸ H. Chmielewski, *Po reorganizacji...*, s. 11-12.

³⁰⁹ Sprzyjał temu art. 57 p.u.s.p. z 1928 r. w brzmieniu ustalonym w 1950 r., stanowiący, że: „Art. 57 § 1. Na stanowisko sędziego może być mianowany ten, kto:

- a) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków sędziego w Polsce Ludowej,
- b) posiada obywatelstwo polskie i korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich,
- c) jest nieskazitelnego charakteru,
- d) ukończył studia prawnicze z przepisnymi egzaminami,
- e) odbył aplikację sądową.

§ 2. Minister Sprawiedliwości może zwolnić poszczególne osoby od wymagań, wskazanych w § 1 pkt d) i e)”.

³¹⁰ Dz.U. 1962, nr 11, poz. 54.

³¹¹ M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 30.

W takiej właśnie perspektywie prezentowano nieznane prawnikom wykształconym w Drugiej Rzeczypospolitej środki – rewizję nadzwyczajną od prawomocnych orzeczeń sądowych oraz wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Nowość stanowiło także wprowadzenie w procedurze karnej rozwiązania uprawniającego sądy drugiej instancji do kierowania do Sądu Najwyższego kwestii wymagających zasadniczej wykładni ustawy, które wyłoniły się w trakcie rozpoznawania rewizji³¹². Równocześnie Sąd Najwyższy zachował inne kompetencje, ukierunkowane na zapewnienie jednolitości orzecznictwa – tj. mógł rozstrzygać zagadnienia prawne czy formułować zasady prawne wpisywane do księgi zasad prawnych³¹³. Na marginesie warto wspomnieć, że opisywane reformy przyniosły także likwidację Izby do spraw Adwokatury. 1 stycznia 1951 r. Sąd Najwyższy oficjalnie stał się „Sądem Najwyższym o nowym ustroju”³¹⁴. W opisie tym nie było cienia przesady.

Głębokie zmiany dokonane na początku lat 50. XX wieku w p.u.s.p. z 1928 r. Leszek Lernell, dyrektor Departamentu Ustawodawczego, opisywał jako tak daleko idące, że „[...] burzą całkowicie dotychczasowy ustrój sądów i budują na jego miejscu nowy w swych podstawach system i mechanizm sądowy”³¹⁵. Współcześnie odmiennie stanowisko zajął Gudowski. Uznał on, że treści przyjęte w odziedziczonym przez władzę ludową p.u.s.p. z 1928 r. sprzyjały budowie nowego ustroju, w związku z czym „ustawodawca powojenny, który – mimo »opcji zero«, wyznaczonej na dzień 1 września 1939 r. – odzegnał się od całego niemal prawodawstwa z okresu Drugiej Rzeczypospolitej, a w każdym razie od wszystkich ustaw o charakterze polityczno-ustrojowym, nie uchylił rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych ani nie dokonał w nim przełomowych zmian”³¹⁶. Takie podejście sugeruje, że p.u.s.p. z 1928 r. (skądinąd wielokrotnie nowelizowane w dwudziestoleciu międzywojennym) było aktem wpisującym się w oczekiwania komunistów. Wspomniany autor odnosi tę myśl do okresu 1944-1949, choć podkreśla także fakt nieprzerwanego obowiązywania p.u.s.p. z 1928 r. aż do 30 września 1985 r. Dotychczasowe rozważania pokazują jednak, że przeprowadzone przez władzę ludową zmiany ustrojowe w zakresie wymiaru sprawiedliwości były o wiele głębsze, aniżeli mogłoby się *prima facie* wydawać.

³¹² Postulaty wprowadzenia do postępowania karnego tego rodzaju rozwiązań formułowano w okresie międzywojennym.

³¹³ Art. 24 i art. 25 p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym w 1950 r.

³¹⁴ Tak pozycję SN definiował § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 1950 r. o dostosowaniu sądów powszechnych do nowych przepisów ustrojowych i o zniesieniu sądów zbędnych (Dz.U. 1950, nr 54, poz. 496).

³¹⁵ L. Lernell, *Nowy ustrój sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” nr 10/1950.

³¹⁶ J. Gudowski, *Historia prawa...*, s. 26.

W doktrynie uznaje się, że lata 1944-1947 stanowiły tzw. fazę przejściową w procesie kształtowania się Polski Ludowej. Wrażenie tej tymczasowości zostało dodatkowo wzmocnione przez uchwalenie małej konstytucji z 1947 r. Jej analiza nie pozostawia jednak wątpliwości co do tego, że była to „tymczasowość ukierunkowana” na utrwalanie formującego się systemu³¹⁷. Zachodzące wówczas procesy trafnie podsumowuje Grzegorz Górski, podnosząc, że

przez całe dziesięciolecie wskazywano, iż tzw. władza ludowa w Polsce powstała w konsekwencji rewolucyjnego przewrotu, wobec czego odrzuciła ona cały dotychczasowy porządek prawno-ustrojowy. Z drugiej jednak strony totalne nieprzygotowanie komunistów do sprawowania władzy w Polsce zmusiło ich do działania w oparciu o dużą część recypowanego porządku prawnego II RP³¹⁸.

Od początku jednak owa recepcja odbywała się w warunkach niejasnych podstaw konstytucyjnych i rodzącego się na tym tle chaosu prawnego.

Co więcej, lata 1944-1949, wbrew twierdzeniom Gudowskiego, nie ograniczały się „tylko” do takich zmian w sferze sądownictwa jak „wprowadzenie ławników ludowych, wyeliminowanie zasady apolityczności sędziego, poszerzenie zasady kolegiałności czy podjęcie przygotowań do wprowadzenia systemu dwuinstancyjnego”³¹⁹. Choć powyższe modyfikacje same w sobie stanowią głęboką ingerencję w zakres funkcjonowania trzeciej władzy, to muszą być rozpatrywane w szerszej perspektywie. Biorąc pod uwagę kontekst normatywny, w który wpisywało się prawo o ustroju sądów powszechnych, trzeba uznać, że wspomniane zmiany miały niezwykle poważny charakter i przesądziły o zerwaniu w tym zakresie z tradycją ustrojową Drugiej Rzeczypospolitej.

Na tym tle ujawnia się w szczególności postępujące rozwarstwienie organizacyjne sądów (w tym całkowite przemodelowanie zasad funkcjonowania sądów wojskowych, prowadzące do objęcia ich jurysdykcją osób cywilnych³²⁰). Z ustrojowego punktu widzenia nie mniej istotny jest także wybiórczy charakter wspomnianej recepcji przedwojennego prawodawstwa, w tym zwłaszcza – brak sądownictwa administracyjnego. Warto podkreślić, że w tym czasie rozpoczął się także proces stopniowego wyodrębniania pozasądowych instytucji orzekających, którego skrajnym przykładem było utworzenie Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Deklaracja zawarta w art. 25 ust. 1 małej konstytucji z 1947 r., zapowiadająca przejęcie całego wymiaru sprawiedliwości przez sądownictwo powszechne, pozostała

³¹⁷ P. Czarny, *Mała Konstytucja...*, s. 61.

³¹⁸ G. Górski, *Podstawy...*, s. 126-127.

³¹⁹ J. Gudowski, *Historia prawa...*, s. 26.

³²⁰ Znaczenie tego faktu dla sądownictwa powszechnego akcentuje Machnikowska (A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 44).

pustym frazesem, co widać najwyraźniej w brzmieniu znowelizowanego pod rządami tego aktu art. 1 § 2 p.u.s.p., pozbawiającego sądy monopolu w zakresie ich konstytucyjnej funkcji. Jak wskazuje się w doktrynie, „[n]astąpiła radykalna zmiana proporcji udziału w jurysdykcji na rzecz sądów szczególnych, instytucji quasi-sądowych i organów administracji. Strategiczne miejsce ze względu na aktywność prawną i wpływy polityczne zajął wojskowy wymiar sprawiedliwości”³²¹. Ponadto, jeśli chodzi o organizację sądownictwa, dekretem PKWN z 1944 r. zrezygnowano także z wyrażonej w p.u.s.p. z 1928 r. zasady ustawowego tworzenia i znoszenia sądów oraz stopniowo dostosowywano granice okręgów sądowych do podziału administracyjnego kraju. Innymi słowy, wraz z odtworzeniem infrastruktury i instytucji ukształtowanych na gruncie p.u.s.p. z 1928 r. do systemu prawnego wprowadzano rozwiązania zupełnie obce porządkowi Drugiej Rzeczypospolitej.

W analizowanym okresie doszło także do głębokiej ingerencji w status ustrojowy samych sędziów³²². Ingerencja ta była przede wszystkim ukierunkowana na dokonanie wymiany kadrowej. I choć formalnie nie znajdowało to odzwierciedlenia w samym brzmieniu p.u.s.p. z 1928 r. (zmian często dokonywano w drodze dekretów, niejednokrotnie wydłużając okres ich obowiązywania), to okoliczności te mają fundamentalne znaczenie dla ustalenia rzeczywistego zakresu obowiązywania ustawy ustrojowej. W istocie bowiem powojenny prawodawca wykorzystał p.u.s.p. z 1928 r. *stricte* instrumentalnie, czyniąc zeń przydatną matrycę do reformowania wymiaru sprawiedliwości. Całokształt jego działań wskazuje jednak na świadome zerwanie z koncepcjami niezależnego sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej.

Na tle analizowanych powyżej procesów – odchodzenia od prawodawstwa Drugiej Rzeczypospolitej, obserwowanego w orzecznictwie sądowym, i wdrażanych równolegle zmian ustrojowych, nie można podzielić tezy o kontynuacji myśli ustrojowej okresu międzywojennego. Zmiany zachodzące w obrębie prawa ustrojowego, materialnego i procesowego w okresie Polski Ludowej prowadziły do powstania zupełnie nowej jakości, nieporównywalnej z systemem prawa obowiązującym w Drugiej Rzeczypospolitej. Co więcej, w kontekście reform przeprowadzonych w 1950 r. paradoksalnie bliższe ówczesnym realiom wydaje się stanowisko Lernella, który podkreślał, że z p.u.s.p. z 1928 r. „ostały się jedynie szczątki”. Niewątpliwie jednak należy zgodzić się z Gudowskim co do tego, że rozwiązania przyjęte w p.u.s.p. z 1928 r. na fali budzących się w okresie międzywojennym tendencji autorytarnych sprzyjały władzy ludowej i zostały przez nią skrzętnie wykorzystane.

³²¹ *Ibidem*, s. 22.

³²² Poglębione rozważania na temat statusu sędziów w latach 1944-1950 prezentuje Machnikowska (zob. *ibidem*, s. 146-221).

3.3. Rola Konstytucji PRL z 1952 r.

Patrząc z punktu widzenia dokonujących się przemian, trzeba stwierdzić, że uchwalenie małej konstytucji z 1947 r. nie stanowiło jakiegoś punktu zwrotnego. Niewątpliwie jednak wspomniany akt wyznaczał etap pośredni między manifestem PKWN a uchwaleniem Konstytucji PRL z 1952 r. i pogłębiał deformację zasad zawartych w konstytucji marcowej³²³. Stworzenie w nim konstytucyjnych podstaw działania Rady Państwa – organu nieznanego systemowi Drugiej Rzeczypospolitej – stawiało pod znakiem zapytania możliwość opisywania ówczesnego systemu jako parlamentarno-gabinetowy. Część przedstawicieli doktryny dostrzegała w tym zapowiedź oparcia nowego ustroju na zasadzie jednolitości władzy.

W trakcie prac nad Konstytucją PRL nie dyskutowano nad rozwiązaniami zawartymi w małej konstytucji z 1947 r. Dużo większe znaczenie przypisywano obowiązującemu wówczas ustawodawstwu. Takie podejście świadczy o tym, że unormowania zawarte w małej konstytucji stanowiły fasadę dla rzeczywistych reform, realizowanych w formie aktów o niższej mocy obowiązującej. Rozwiązania zawarte w tych aktach zostały zresztą utrwalone w Konstytucji PRL. Nie dziwi zatem, że współcześnie uznaje się, że Konstytucja PRL z 1952 r. dużo lepiej odzwierciedlała rzeczywistość niż jej poprzedniczka³²⁴. Decydując o jej treści, wzorowano się, podobnie jak w innych państwach obozu socjalistycznego, na konstytucji ZSRR z 1936 r. Brzmienie Konstytucji PRL z 1952 r. w zasadzie stanowiło kopię modelowych rozwiązań radzieckich, wprowadzonych wcześniej w drodze ustaw. Próżno natomiast szukać konkurencyjnych, mających szansę na wejście w życie, projektów konstytucji. Jak podkreślają Wiesław Skrzydło i Wojciech Zakrzewski,

[j]est rzeczą charakterystyczną i jednocześnie w pełni zrozumiałą w świetle represji wobec przeciwników socjalistycznych przemian ustrojowych, że w okresie tym nie dostrzegało się jakiegoś ożywienia dyskusji konstytucyjnej, nie pojawiały się samorzutnie przygotowywane (jak w latach 90.) projekty konstytucji propagowane wśród społeczeństwa³²⁵.

Do uchwalenia konstytucji doszło w okresie nasilenia represji stalinowskich.

Konstytucja PRL z 1952 r. odzwierciedlała założenia ustroju komunistycznego. Jej centralną zasadą, wokół której zorganizowano ówczesny ustrój, była zasada jednolitości (jedności) władzy państwowej. Zasada ta opierała się na założeniu, w myśl którego w ramach aparatu państwowego należy wyodrębnić jeden dominujący organ

³²³ W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja...*, s. 17.

³²⁴ P. Czarny, *Mała konstytucja...*, s. 71.

³²⁵ W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja...*, s. 25.

i podporządkować mu (w sposób bezpośredni lub pośredni) pozostałe organy³²⁶. Takim „najwyższym organem władzy państwowej” był w świetle konstytucji z 1952 r. Sejm PRL. Dalsze przeobrażenia, związane z wejściem w życie konstytucji, obejmowały m.in. likwidację urzędu prezydenta i powierzenie jego funkcji Radzie Państwa oraz podporządkowanie Sejmowi PRL rządu. Ponadto sama Rada Państwa jako organ wyłaniany z grona posłów uzyskała pewne kompetencje umożliwiające jej działanie w zastępstwie Sejmu. Zastąpienie zasady trójpodziału władzy zasadą jednolitości łączyło się również z wyodrębnieniem w ramach aparatu państwowego tzw. pionów władzy państwowej. Zaliczano do nich: organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, sądy, prokuraturę, a także (od 1959 r.) – organy kontroli państwowej³²⁷. Treści zawarte w konstytucji sugerowały, że w tak ukształtowanym aparacie państwowym parlament będzie odgrywał decydującą rolę. Jak jednak podkreśla się w doktrynie, w rzeczywistości zasada jednolitości władzy wiązała się z „pełnym podporządkowaniem parlamentu rządzącej partii komunistycznej, która sprawowała swoją kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie głównie przez system organów przedstawicielskich”³²⁸.

Patrząc z punktu widzenia statusu jednostki, trzeba stwierdzić, że Konstytucja PRL proklamowała szereg praw i wolności, wśród których prym wiodły prawa socjalne i ekonomiczne (rozdział VII). Deklaracje ustrojodawcy wpisywały się w przyjmowane wówczas założenia polegające na przyznaniu prymatu interesom grupowym nad interesami indywidualnymi, przypisaniu istotnej roli przynależności jednostki do określonej klasy społecznej, uznaniu ustawy za źródło praw człowieka, relatywizacji tych praw i akcentowaniu obowiązków obywatela względem państwa³²⁹. Wyrażone przez ustrojodawcę prawa nie zostały przy tym opatrzone gwarancjami konstytucyjnymi, zapewniającymi ich efektywną realizację. W szczególności w rozdziale VII konstytucji nie znalazła się regulacja wyrażająca prawo do sądu.

Jeśli chodzi o unormowanie problematyki wymiaru sprawiedliwości, warto podkreślić, że w rozdziale VI Konstytucji PRL z 1952 r. znalazła swe odbicie reforma przeprowadzona 1950 r.³³⁰ Ustrojodawca powierzył sprawowanie wymiaru sprawiedliwości Sądowi Najwyższemu, sądom wojewódzkim, sądom powiatowym oraz sądom szczególnym (art. 46). W sposób znamieny dookreślono zadania sądów – miały one stać na straży ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochraniać zdobycze polskiego

³²⁶ S. Bożyk, *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” nr 8/2009, s. 165.

³²⁷ *Ibidem*, s. 166-167.

³²⁸ *Ibidem*, s. 166.

³²⁹ P. Tuleja, *Dekomunizacja w prawie polskim*, Ośrodek Myśli Politycznej, [on-line:] <http://www.omp.org.pl/arttykul.php?artykul=102> – 11 IV 2018.

³³⁰ W rozdziale tym stworzono także konstytucyjne umocowanie dla działalności prokuratury (art. 54-56 Konstytucji PRL).

ludu pracującego, strzec praworządności ludowej, własności społecznej i praw obywateli oraz karać przestępców (art. 48). Przepis ten odczytywano jako zobowiązanie sądów do wydawania wyroków odpowiadających wytycznym polityki władzy ludowej³³¹.

Art. 49 konstytucji z 1952 r. stwarzał podstawy dla rozpoznawania i rozstrzygania spraw w sądach z udziałem ławników ludowych. Zarówno ławnicy, jak i sędziowie mieli być wybierani (art. 50 ust. 1), tryb ich wyboru oraz kadencję miała zaś określać ustawa (art. 50 ust. 2 i 4)³³². Ustawodawcy powierzono także określenie ustroju właściwości oraz postępowania sądów (art. 46 ust. 2).

Szczególną rolę w tak zorganizowanym systemie odgrywał Sąd Najwyższy. Zgodnie z brzmieniem art. 51 Konstytucji PRL z 1952 r. SN jako naczelny organ sądowy miał sprawować nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. W doktrynie zaznacza się, że stanowiło to kolejne nawiązanie do wzorców radzieckich. Podobnym nawiązaniem było określenie sposobu powoływania sędziów Sądu Najwyższego. W myśl art. 51 ust. 3 Konstytucji PRL byli oni wybierani przez Radę Państwa na pięcioletnie kadencje.

Z przepisów Konstytucji PRL część przedstawicieli doktryny wywodziła, że ustrojodawca powierzył SN dwie funkcje – funkcję jurysdykcyjną *sensu stricto*, związaną z orzekaniem w konkretnych sprawach (art. 46), oraz funkcję nadzoru nad orzecznictwem (art. 51)³³³. Zidentyfikowanie tych funkcji stanowiło punkt wyjścia do dyskusji, jaka wywiązała się pod koniec lat 50. na łamach „Nowego Prawa” w związku z artykułem adwokata Tadeusza Woner. Artykuł był poświęcony roli jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego i stanowił głos sprzeciwu wobec zmian przeprowadzonych w k.p.c. ustawą z dnia 28 marca 1958 r. W wyniku nowelizacji k.p.c. pewne kategorie spraw przesunięto z obszaru właściwości sądów wojewódzkich (jako pierwszej instancji) do sądów powiatowych, ograniczając tym samym zakres kognicji Sądu Najwyższego. U podstaw zmian tkwiła potrzeba zmniejszenia zaległości w SN, uważano bowiem, że tego rodzaju odciążenie Sądu Najwyższego ułatwi mu należyte wykonywanie kontroli nad orzecznictwem sądowym.

Jak argumentował Woner, zarówno sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jak i funkcja nadzorcza to równorzędne zadania Sądu Najwyższego, które „ani się

³³¹ L. Lernell, *Zadania i organizacja sądów w Projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Nowe Prawo” nr 2-3/1952, s. 12.

³³² Na temat wpływu brzmienia tego przepisu na późniejsze unormowania zob. Z. Wasilkowska, *O potrzebie i kierunkach zmian przepisów o Sądzie Najwyższym*, „Nowe Prawo” nr 4/1981, s. 58.

³³³ T. Woner, *Rola jurysdykcyjna...*, s. 149. Tadeusz Woner interpretował pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” przede wszystkim przez pryzmat regulacji zawartej w obowiązującym wówczas art. 1 § 1 p.u.p.s. z 1928 r., w którym znalazło się wyliczenie sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości „w sprawach cywilnych i karnych”. Nie wykluczał jednak, że nadzór judykacyjny może zostać uznany za jedną z form sprawowania wymiaru sprawiedliwości, choć uznawał tę kwestię za pozbawioną znaczenia.

wzajemnie nie wykluczają, ani też nie pozostają w stosunku nadrzędności”³³⁴. Jego zdaniem nie można uzasadniać ograniczenia funkcji jurysdykcyjnej SN potrzebą umożliwienia mu realizacji funkcji, jaka wynikała z art. 51 konstytucji. W swej argumentacji podkreślał, że w wyniku nowelizacji k.p.c. doszło do ograniczenia już i tak skromnego zakresu kognicji sądów wojewódzkich. W rezultacie także rola jurysdykcyjna SN miała dotyczyć węższego katalogu spraw. Teoretycznie najszerszą kategorię mogłyby wśród nich stanowić „sprawy mankowne”, w których wartość przedmiotu zaskarżenia przewyższała 30 000 zł, i sprawy o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariuszy państwowych, niemniej jednak Woner nie przypuszczał, by stwarzały one pole do szerokiej aktywności Sądu Najwyższego jako sądu drugiej instancji, rozstrzygającego konkretne spory prawne. Na zredukowanie w tym zakresie roli SN wskazywał także fakt, iż równolegle nie przekazano sądom wojewódzkim innych kategorii spraw, mających istotne znaczenie społeczne.

Woner krytycznie oceniał wspomnianą nowelizację, argumentując, że odbije się ona negatywnie na orzecznictwie sądów powiatowych i wojewódzkich. Z jednej strony uważał, że w następstwie przeprowadzonych zmian wiele kwestii, badanych ostatecznie przez sądy wojewódzkie, nie będzie rozstrzyganych w sposób jednolity. Z drugiej strony podnosił, że ustawodawca ograniczył w ten sposób dydaktyczno-wychowawczy aspekt rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i pozbawił młodą kadrę „wzorców metody interpretacyjnej oraz techniki logicznego ustalania stanu faktycznego na tle konkretnego sporu”³³⁵. Jednocześnie podkreślał, że kompetencja Sądu Najwyższego do wyjaśniania przepisów prawa budzących wątpliwości bądź wywołujących rozbieżności w orzecznictwie nie będzie wystarczającym środkiem, uzgadniającym powstałe rozbieżności. Prognozował, że Sąd Najwyższy nie będzie dysponował wystarczającymi materiałami, umożliwiającymi mu zidentyfikowanie problemów w orzecznictwie. Jego zdaniem taka sytuacja znajdzie odzwierciedlenie we wzroście liczby wniosków o wyjaśnienie przepisów prawnych, napływających do SN z Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 26 p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 1959 r.) oraz w częstszym sięganiu po instytucję wytycznych wymiaru sprawiedliwości. Tę ostatnią kompetencję prawnik poddał szczególnej krytyce, uznawszy, że narusza ona zasadę niezawisłości sędziowskiej³³⁶. Z jego stanowiska

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ *Ibidem*, s. 151.

³³⁶ W ocenie Wонера wystarczającym instrumentem ujednolicania orzecznictwa były zasady prawne uchwalane przez Sąd Najwyższy. W odróżnieniu od wytycznych nie stanowiły bowiem przejawu prawotwórstwa, tylko wiązały mocą autorytetu najwyższej magistratury sądowej. Woner akcentował, że „[n]iezawisły sędzia musi mieć zagwarantowaną niezawisłość własnej myśli [...]. Niezawisłość myśli sędziowskiej w samodzielnym interpretowaniu przepisu prawa jest przez wytyczne całkowicie usunięta. Ten system był i jest całkowicie obcy myśleniu sądowemu. System taki panuje w administracji, gdzie wyjaśnienia przepisów prawa i nakazy

przebija obawa przed rozbudową nadzoru judykacyjnego, wyrażającą się w częstym sięganiu po wytyczne.

Przywołane argumenty spotkały się z krytyką ze strony zwolenników ograniczenia właściwości jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego na rzecz szerszego realizowania funkcji nadzoru judykacyjnego. Jeden z polemistów podnosił, że „przed nowelą orzekanie w sprawach wcale zazwyczaj nie skomplikowanych znacznie absorbowало Sąd Najwyższy, przez co niemożliwa była dokładna obserwacja orzecznictwa niższych sądów w sprawach wymagających rzeczywiście autorytatywnego wyjaśnienia ich przez S.N.”³³⁷. Jego zdaniem kluczowe powinno być ustalenie, jakie sprawy należą do najbardziej zawiłych, wymagających rozstrzygnięcia SN. Patrząc z tego punktu widzenia i uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego, uznawał, że ustawodawca zasadnie wyłączył z zakresu jego właściwości chociażby sprawy rozwodowe. Podkreślał także, że drogę do Sądu Najwyższego otwierała regulacja zawarta w art. 388 § 1 k.p.c. z 1930 r., zgodnie z którą: „[w] przypadku, gdy przy rozpoznaniu rewizji przez sąd wojewódzki powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd ten może odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Sąd Najwyższy może w tym przypadku przejąć sprawę do rozpoznania we własnym zakresie”. W świetle art. 388 § 2 k.p.c. taka uchwała SN była wiążąca dla sądów niższego rzędu. Jak akcentował Józef Kobiałka, „w trybie tego przepisu nawet najdrobniejsza sprawa może być rozpoznana przez S.N., jeśli tylko zawiera jakieś zagadnienie prawne (jeżeli sprawa prawnie nie budzi wątpliwości – po cóż wtedy Sąd Najwyższy!)”³³⁸. Zauważał jednak, że sądy wojewódzkie niechętnie korzystały z tej możliwości.

Innymi przydatnymi instrumentami otwierającymi drzwi do Sądu Najwyższego były rewizja nadzwyczajna i wnioski o wydanie wytycznych. Dalsza argumentacja sprowadzała się do wyrażenia aprobaty dla tej ostatniej instytucji. Kobiałka akcentował, że w systemie dwuinstancyjnym, w ramach którego niewielki procent spraw trafia do Sądu Najwyższego, wydawanie wytycznych jest koniecznością. Wspomniany autor nie ukrywał przy tym, że

[p]rzy omawianiu stosunku władzy państwowej do wymiaru sprawiedliwości i niezawisłości sędziowskiej należy sobie przede wszystkim zdać sprawę z tego, że wymiar sprawiedliwości wedle ustawy służy: ochronie ustroju Demokracji Ludowej i jej rozwojowi w kierunku socjalizmu, ochronie mienia społecznego [...] (art. 1 u.s.p.).

praktyki administracyjnej są podawane w okólnikach bezwzględnie wiążących podległe władze” (T. Woner, *Rola jurysdykcyjna...*, s. 153).

³³⁷ J. Kobiałka, *W sprawie roli jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego (na marginesie artykułu Tadeusza Wонера)*, „Nowe Prawo” nr 6/1959, s. 699.

³³⁸ *Ibidem*.

Z tego już powodu polityka wymiaru sprawiedliwości nie może być pozbawiona wpływu Partii i kontroli instancji partyjnych³³⁹.

W instytucji wytycznych nie widział jednak zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej.

Podobne argumenty podnosił Stanisław Gross. Dodatkowo zarzucał Wonerowi, że ten przypisuje zbyt duże znaczenie funkcji jurysdykcyjnej, zaniedbując kompetencje nadzorcze SN. Jego zdaniem w takim ujęciu „Sąd Najwyższy powinien być obok sądów wojewódzkich jeszcze jednym, tylko o większym zasięgu sądem rewizyjnym, którego zadaniem jest rozpoznawanie środków odwoławczych, a równocześnie – przez wzorowe formułowanie orzeczeń – oddziaływanie dydaktyczne [...]”³⁴⁰. Tymczasem zdaniem Grossa obowiązujący wówczas system dwuinstancyjny wraz z przyjętą koncepcją dwustopniowego sądu pierwszej instancji wykluczał powierzenie SN roli sądu rewizyjnego w odniesieniu do wszystkich (czy chociażby większości) spraw cywilnych. Poza tym także i on bronił instytucji wytycznych, akcentując przy okazji ich ideologiczny wymiar.

Zasygnalizowana dyskusja, jakkolwiek nasycona wątkami ideologicznymi, wpisywała się w szerszy problem związany z reformą wymiaru sprawiedliwości, dotyczący ustalenia proporcji między zakresem kontroli instancyjnej dokonywanej przez SN a funkcją, jaką organ ten pełnił w zakresie nadzoru pozainstancyjnego. Reforma służąca wprowadzeniu do systemu instytucji rewizji nadzwyczajnej nie była przemyślana i dość szybko ujawniły się problemy związane z ukształtowaniem zadań SN jako sądu drugiej instancji. Wraz z upływem czasu stopniowo poszerzano zakres kognicji sądów powiatowych, czyniąc z nich „sądy pierwszoinstancyjne właściwości ogólnej”. Równolegle kładziono większy nacisk na wzrost form nadzoru pozainstancyjnego, sprawowanego przez SN³⁴¹. Wydaje się, że zmiany te były podyktowane przede wszystkim względami pragmatycznymi, w szczególności potrzebą odciążenia Sądu Najwyższego³⁴². W tym zakresie konstytucja nie wyznaczała jednak granic reformowania władzy sądowniczej, odwołania do art. 46 i 51 okazywały się zaś *stricte* ornamentacyjne.

Odnosząc się do sposobu ukształtowania pozycji sądów na gruncie Konstytucji PRL z 1952 r., należy także zaznaczyć, że akt ten wyrażał w art. 52 zasadę niezawisłości sędziowskiej. W praktyce przepis ten nie odgrywał jednak znaczącej roli. Co więcej, po drugiej wojnie światowej pojęciu niezawisłości starano się nadać zupełnie nowe znaczenie. W piśmiennictwie wyraźnie deprecjonowano jego przedwojenne ujęcie, wizję

³³⁹ *Ibidem*, s. 700.

³⁴⁰ S. Gross, *O roli Sądu Najwyższego inaczej (w odpowiedzi Tadeuszowi Wonerowi)*, „Nowe Prawo” nr 5/1959, s. 590.

³⁴¹ T.M., *Sprawozdanie z sesji naukowej poświęconej dwudziestolecu Sądu Najwyższego*, „Państwo i Prawo” nr 2/1967, s. 325.

³⁴² Problem obciążenia Sądu Najwyższego i ruchu spraw w SN w latach 1945-1962 szerzej analizuje Bereza (A. Bereza, *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Warszawa 2012, s. 86-111, 193-228, 281-303).

Temidy z opaską na oczach krytykowano zaś jako uniemożliwiającą sędziemu „dostrzeganie ludzi, których rządy sanacyjne uciskały i wyzyskiwały w imię interesu wąskiego grona osób”³⁴³. Paradoksalny charakter tego zarzutu polegał na tym, że to, o co obwiniano sędziów orzekających w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, starano się wcielić w życie w okresie Polski Ludowej³⁴⁴. Chodziło bowiem o to, by sędziowie włączeni w strukturę aparatu państwa ludowego orzekali zgodnie z interesem partii rządzącej. Podkreślano przy tym, że „[s]ąd wydając orzeczenie wykonuje politykę państwową”³⁴⁵.

Jak trafnie zauważa Agnieszka Watoła, zasadę niezawisłości sędziowskiej

[z] okresu II RP starano się [...] recypować jako puste pojęcie, któremu nadana zostanie „nowa treść”, fałszująca jej istotę i znaczenie w wymiarze ustrojowym i społecznym. Niemożność zdecydowanego zanegowania zasady niezawisłości sędziowskiej spowodowana była obecnością w powojennym wymiarze sprawiedliwości sędziów przedwojennych, którzy w początkowym okresie Polski Ludowej stanowili trzon kadry sędziowskiej, w szczególności sądownictwa powszechnego³⁴⁶.

Autorka podnosi przy tym, że postępującą deformację zasady niezawisłości zahamowały wydarzenia 1956 r., niemniej jednak stan, który osiągnięto, daleki był od tradycyjnego rozumienia tej zasady, przyjmowanego w okresie międzywojennym. Takie stanowisko znajduje pełne potwierdzenie w materiałach źródłowych. Począwszy od 1944 r., stopniowo wyzuwano pojęcie „niezawisłości” z jego rzeczywistej treści – zlikwidowano zakaz przynależności sędziów do partii politycznych, zmieniono zasady powoływania sędziów.

Wejście w życie Konstytucji PRL nie tylko nie oznaczało powrotu do tradycyjnego rozumienia niezawisłości, ale zrodziło nowe problemy. Analizowana zasada, powiązana ściśle z zasadą podziału władzy, była trudna do uzgodnienia z założeniami jednolitej władzy państwowej³⁴⁷. W nowych warunkach ustrojowych nie było miejsca

³⁴³ T. Rek, *O roli i zadaniach sądów powszechnych w walce o utrwalenie socjalistycznej praworządności*, „Nowe Prawo” nr 9/1951, s. 12. W piśmiennictwie charakteryzowano tradycyjne ujęcie niezawisłości jako synonim „obludy i zakłamania” i otwarcie odrzucano gwarancje, jakie się z tym tradycyjnym ujęciem wiązały (L. Chajń, *Wymiar sprawiedliwości stoi na straży ustroju ludowo-demokratycznego naszego kraju (przemówienie wygłoszone w Sejmie Ustawodawczym w dyskusji nad projektem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej)*, „Nowe Prawo” nr 8-9/1952, s. 23).

³⁴⁴ A. Watoła, *Rozważania...*, s. 115.

³⁴⁵ H. Chmielewski, *Nowy charakter sądów*, Warszawa 1951, s. 13, *Wiedza Powszechna. Dział Państwo i Prawo*, 797.

³⁴⁶ A. Watoła, *Rozważania...*, s. 120.

³⁴⁷ Jak podkreślał Lesław Kański, „[n]iezawisłość sądów, rozumiana jako niezależność systemu organów sądowych w sprawowaniu ich funkcji, wywodziła się z koncepcji podziału władz” (L. Kański, *Konstytucyjne podstawy wymiaru sprawiedliwości w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1973, s. 52, *Prace Wydziału Prawa. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań*, nr 58).

zarówno dla koncepcji niezależnego sędziego, jak i dla eksponowanej w Drugiej Rzeczypospolitej przez niektórych prawników formuły „niezależności zewnętrznej sądownictwa”. Jak podkreśla Andrzej Rzepliński, część przedstawicieli doktryny starała się ją jednak definiować na nowo, sprowadzając jej sens do specyficznie pojmowanej „odrębności” sądownictwa w stosunku do innych władz – tj. wydzielenia organizacyjnego w strukturze władzy. Rzepliński trafnie zaznacza, że „[r]zecz jednak w tym, iż nie wiadomo wówczas, czy odrębność kolejniactwa w strukturze ministerstwa transportu nie ma tego samego charakteru. Akcentuje się bowiem wyodrębnienie techniczno-administracyjne a nie konstytucyjne”³⁴⁸.

Zaprezentowane problemy potwierdzają, że Konstytucja PRL z 1952 r. w założeniu stanowiła dokument polityczny, wskazujący, na jakich zasadach będzie opierał się nowy ustrój, i petryfikujący te zasady. Z tego względu na pierwszy plan wysuwały się realizowane przez nią funkcje propagandowo-wychowawcze³⁴⁹. Odnotowywany przez część doktryny normatywny charakter jej postanowień co do zasady nie stanowił punktu odniesienia w działalności poszczególnych organów i nie znajdował odzwierciedlenia w praktyce ich funkcjonowania³⁵⁰.

3.4. Ustawa z 1962 r. o Sądzie Najwyższym

Konstytucja PRL już w 1952 r. definiowała Sąd Najwyższy jako „naczelny organ sądowy” i powierzyła mu nadzór judykacyjny nad działalnością wszystkich innych sądów. W doktrynie podkreśla się jednak, że na realizację postanowień art. 51 trzeba było czekać aż 10 lat, tj. do uchwalenia ustawy o SN z 1962 r.³⁵¹ Do tego momentu, mimo zapowiedzi konstytucji, na równoległym poziomie obok Sądu Najwyższego nadal funkcjonowały Najwyższy Sąd Wojskowy i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. Organy te nie podlegały nadzorowi judykacyjnemu SN. Także obsada stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym przebiegała według dotychczasowych zasad, przy czym uprawnienia nominacyjne prezydenta przeniesiono na Radę Państwa.

Utrzymywanie przez blisko 10 lat stanu prawnego niezgodnego z Konstytucją PRL stanowiło wypadkową różnych okoliczności. Arkadiusz Bereza, charakteryzując

³⁴⁸ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 21.

³⁴⁹ K. Działocha, *Stosowanie Konstytucji PRL*, [w:] K. Działocha, *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 65-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018, s. 132.

³⁵⁰ Zwrócił na to uwagę chociażby Stanisław Kotowski, podkreślając, że „[n]awet radykalna zmiana pozycji Sądu Najwyższego, zadeklarowana w Konstytucji z 1952 r., nie przyniosła poważniejszych zmian w sytuacji sędziów Sądu Najwyższego” (S. Kotowski, *Siedemdziesięciolecie Sądu...*, s. 15).

³⁵¹ Ustawa o SN z 1962 r.; A. Lityński, *Historia prawa...*, s. 59-60.

proces przygotowywania ustawy ustrojowej dla Sądu Najwyższego, zwraca uwagę na szczególnie kontekst, w jakim klarowała się wizja tego organu³⁵². W tle prac legislacyjnych rysował się kluczowy problem – obsady stanowisk sędziowskich. Po drugiej wojnie światowej konsekwentnie dążono do upartyjniienia obsady Sądu Najwyższego. Sędziowie przywrócenii do służby po 1945 r., którzy orzekali niezgodnie z oczekiwaniami decydentów, nie mieli widoków na długą karierę, w przeciwieństwie do sędziów pochodzących z nominacji ministerialnej. Jak zaznacza Bereza, na początku lat 50. Sąd Najwyższy zmagał się z problemem braków kadrowych. Był to rezultat polityki prowadzonej przez ministra sprawiedliwości, jak również słabej pozycji pierwszego prezesa SN. Uchwalenie Konstytucji PRL dało asumpt do podjęcia prac nad ustawą, która odpowiadałaby nowym zasadom obsady stanowisk sędziowskich w SN. Inicjatywy podejmowane w tym zakresie przez samych sędziów Sądu Najwyższego, zwłaszcza po wydarzeniach Października '56, spotkały się z chłodnym przyjęciem. Reakcja władz partyjnych wynikała przede wszystkim z krytycznej oceny orzecznictwa Sądu Najwyższego, które pod koniec lat 50. było postrzegane jako zbyt łagodne, nieprzystające do represyjnego charakteru wydawanych wówczas aktów, jak również wytycznych PZPR³⁵³. W pewnym momencie uznano jednak, że podjęcie prac nad ustawą o Sądzie Najwyższym stworzy dobrą okazję do przeprowadzenia zmian kadrowych w SN i może położyć kres niezadowoleniu z wydawanych przez ten organ rozstrzygnięć³⁵⁴.

Analiza stanowiących tło dla uchwalenia ustawy o SN z 1962 r. uwarunkowań politycznych wpisuje się tym samym we wcześniejsze rozważania dotyczące roli Konstytucji PRL z 1952 r. Choć oficjalnie podkreślano, że u podstaw prac legislacyjnych leżała potrzeba dostosowania regulacji dotyczących SN do wymogów ustawy zasadniczej, odwołanie do tego aktu było *stricte* instrumentalne. W istocie przepisy konstytucji tworzyły jedynie wygodny pretekst do podjęcia próby uzyskania pełniejszej kontroli nad działalnością najwyższej instancji sądowej.

Dyskusje nad kształtem nowej ustawy zogniskowały się przede wszystkim wokół ustalenia zasad objęcia sądów szczególnych nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego. Przy okazji zastanawiano się również, czy SN nie powinien sprawować nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów usytuowanych niżej w hierarchii. Powierzenie temu

³⁵² A. Bereza, *Polityczne i prawne uwarunkowania uchwalenia ustawy o Sądzie Najwyższym w 1962 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, z. 1/2015, s. 33-56.

³⁵³ Zdaniem Berezy „[n]iepokojące dla władz było zbyt niezależne stanowisko sędziów Izby Karnej, tym bardziej że stopień ich »ubezwłasnowolnienia« wytycznymi partii uległ znacznemu obniżeniu. Wpływ na taką sytuację miały niedawno jeszcze głoszone hasła Października '56 o potrzebie utrzymania niezawisłości sędziowskiej, echa trwających procesów rehabilitacyjnych jako efekt krzywd z okresu stalinowskiego oraz istniejący wśród sędziów »syndrom sekcji tajnej«, jako przejaw łamania praworządności ludowej” (A. Bereza, *Polityczne i prawne...*, s. 37).

³⁵⁴ Na inne okoliczności, usprawiedliwiające zwłokę w uchwaleniu ustawy o Sądzie Najwyższym zwraca uwagę Szmulik (B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 139-140).

organowi pełnego nadzoru nad sądownictwem łączyłoby się z istotnym ograniczeniem kompetencji ministra sprawiedliwości, a zarazem odpowiadało wzorcom radzieckim. Ostatecznie nie zdecydowano się na wprowadzenie takiego rozwiązania³⁵⁵. W ustawie o SN z 1962 r. w sposób znaczący ograniczono jednak zakres uprawnień ministra sprawiedliwości względem Sądu Najwyższego. Jednocześnie SN został podporządkowany Sejmowi i Radzie Państwa. Minister sprawiedliwości, formalnie pozbawiony naczelnego nadzoru nad Sądem Najwyższym, nadal posiadał jednak istotne uprawnienia umożliwiające mu ingerencję w sprawy kadrowe i organizacyjne tego organu.

Warto odnotować, że na etapie prac nad projektem przedmiotem kontrowersji stały się propozycje unormowań dotyczących możliwości odwoływania sędziów Sądu Najwyższego w trakcie trwania kadencji. Szerzej dyskutowaną kwestią było dodanie do katalogu przesłanek odwołania sędziego przez Radę Państwa okoliczności, iż sędzia „nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego Sądu Najwyższego” (art. 20 ust. 1 lit. d ustawy o SN z 1962 r.). Część członków Komisji Kodyfikacyjnej oponowała przeciwko takiemu rozwiązaniu. Podnoszono, że sędziowie powinni mieć zapewnioną stabilność piastowanego stanowiska, zwracano także uwagę, że właściwy dobór sędziów zasiadających w SN zapewnia przede wszystkim wnikliwa analiza kandydatur. Jednocześnie podkreślano, że istnieje „możliwość wydalenia sędziego ze służby w trybie postępowania dyscyplinarnego, zaś w innych sytuacjach będzie można dokonać wewnętrznych przesunięć w ramach podziału czynności, np. z jednej izby do drugiej, albo odsunąć takiego sędziego od orzekania kierując do Biura Orzecznictwa”³⁵⁶. Argumenty te nie przekonały jednak decydentów i krytykowana przesłanka znalazła się w ustawie.

Inną dyskutowaną podstawą obligatoryjnego odwołania sędziego Sądu Najwyższego było ukończenie przez niego 70. roku życia. Wprowadzenie sztywnej cezurzy związanej z osiągnięciem określonego wieku wydawało się członkom Komisji Kodyfikacyjnej lepszym rozwiązaniem, aniżeli pozostawienie tej kwestii organom państwowym do swobodnego uznania. Warto zwrócić uwagę, że w niedługim czasie po uchwaleniu ustawy o Sądzie Najwyższym w p.u.s.p. z 1928 r. pojawiła się regulacja stanowiąca, iż „Minister Sprawiedliwości zwalnia sędziego z zajmowanego stanowiska, jeżeli sędzia [...] przekroczył sześćdziesiąt pięć lat życia, chyba że Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego sędziego wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska, nie dłużej jednak niż do ukończenia lat siedemdziesięciu”³⁵⁷. Z perspektywy tego unormowania rozwiązanie zawarte w ustawie o SN z 1962 r. rzeczywiście jawi się jako,

³⁵⁵ A. Bereza, *Polityczne i prawne...*, s. 43, 47-48.

³⁵⁶ A. Bereza, *Polityczne i prawne...*, s. 40. Tego rodzaju argumentacja dobrze oddawała podejście władz (zob. K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Oświęcim 2016).

³⁵⁷ Art. 59 § 2 lit. d p.u.s.p. z 1928 r. (Dz.U. 1964, nr 6, poz. 40, t.j.).

potencjalnie, mniej „deprawujące” sędziów. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że samo wprowadzanie cezury wieku mogło sprzyjać eliminowaniu ze stanu sędziowskiego tych, którzy orzekali wbrew dyrektywom partyjnym³⁵⁸.

Uchwalona 15 lutego 1962 r. ustawa o Sądzie Najwyższym, poszerzając nadzór judykacyjny SN, modyfikowała strukturę organizacyjną tego organu. Obok istniejących do tej pory izb – Cywilnej i Administracyjnej, pojawiły się dwie kolejne – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izba Wojskowa (art. 4 ustawy o SN z 1962 r.)³⁵⁹. Zmianom tym towarzyszyły pewne dalsze przeobrażenia, w ramach których doprecyzowano, jakie sądy będą sprawowały funkcję instancji rewizyjnych. W trakcie prac nad ustawą wysuwano także nowe propozycje – utworzenia w Sądzie Najwyższym Izby Administracyjnej, Izby Gospodarczej czy Izby Morskiej. Propozycje te nie uzyskały jednak poparcia. W szczególności warto podkreślić, że prawodawca nie zdecydował o objęciu nadzorem Sądu Najwyższego Państwowego Arbitrażu Gospodarczego. Zbigniew Resich uzasadniał zachowanie *status quo* tym, że arbitraż był „zbudowany na innych zasadach, aniżeli niezawisłe sądownictwo”³⁶⁰. W praktyce jednak różnice w działalności orzeczniczej sądów i arbitrażu wcale nie były tak diametralne³⁶¹. W miarę upływu czasu, już pod rządami ustawy z 1975 r.³⁶², Główna Komisja Arbitrażowa zaczęła być postrzegana jako organ równorzędny wobec Sądu Najwyższego³⁶³. W każdym razie funkcjonowanie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego uzmysławia, że choć z literalnego punktu widzenia zakresem nadzoru Sądu Najwyższego rzeczywiście objęto judykaturę sądów powszechnych i sądów szczególnych, istniał także obszar działalności orzeczniczej wyjęty spod kognicji SN.

³⁵⁸ Wśród powodów wskazywanych przez ministra sprawiedliwości, uzasadniających odmowę poparcia kandydatów ubiegających się o ponowny wybór do Sądu Najwyższego wskazywano: podeszły wiek sędziego, nierówne orzekanie, piastowane funkcje, cechy osobowościowe czy klerykalizm. Ze względu na podeszły wiek minister nie udzielił rekomendacji dziewięciu kandydatom (A. Bereza, *Polityczne i prawne...*, s. 50).

³⁵⁹ Wcześniej zdecydowano o nierecypowaniu z Drugiej RP koncepcji odrębnej Izby ds. Adwokatury.

³⁶⁰ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, „Państwo i Prawo” nr 5-6/1962, s. 775.

³⁶¹ Zdaniem Mieczysława Sawczuka „[z]wiązany ściśle z gospodarką planową i podległy Komisji Planowania Gospodarczego miał arbitraż rozstrzygać sprawy cywilne majątkowe pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej, ale w swej strukturze przypominał sąd powszechny rozpatrujący sprawy według uproszczonej procedury cywilnej”. Autor analizuje szerzej podobieństwa i różnice między instytucją arbitrażu i sądownictwem powszechnym (M. Sawczuk, *Rola państwowego arbitrażu gospodarczego w gospodarce uspołecznionej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, t. 29, nr 3/1982, s. 43 i nast.). Rozważania na temat pozycji arbitrów i sędziów można odnaleźć w wyroku TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01.

³⁶² Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. 1975, nr 34, poz. 183 ze zm.).

³⁶³ M. Sawczuk, *Rola...*, s. 46.

W doktrynie uchwalenie nowej ustawy dało asumpt do postawienia pytania, czy Sąd Najwyższy nadal jest sądem powszechnym. Konstytucja PRL z 1952 r., podobnie jak konstytucje z okresu międzywojennego, nie posługiwała się tym pojęciem, choć odwoływała się do innej kategorii – sądów szczególnych³⁶⁴. W kontekście art. 46 ust. 1 Konstytucji PRL pytanie o status Sądu Najwyższego było jak najbardziej zasadne. W piśmiennictwie nadal bowiem nawiązywano do podziału na sądy szczególne i sądy powszechne, podkreślając, że „[s]ądy, które są przewidziane dla wszystkich z reguły obywateli i dla wszystkich z reguły stosunków prawnych, mają charakter sądów powszechnych, sądy zaś które od tego podstawowego wzorca odbiegają w swej kompetencji, organizacji i w trybie postępowania, należą do sądów szczególnych”³⁶⁵. W związku z tym tuż po uchwaleniu ustawy o SN z 1962 r. Resich przyjmował, że Sąd Najwyższy zachował status sądu powszechnego, któremu jednocześnie powierzono nadzór nad sądami szczególnymi.

Możliwość takiej kwalifikacji podał w wątpliwość sam ustawodawca, który w 1963 r. znowelizował p.u.s.p. z 1928 r., nadając nowe brzmienie art. 1 § 1 tego aktu i przesądzając *expressis verbis*, że sądami powszechnymi były sądy wojewódzkie i sądy powiatowe³⁶⁶. W ocenie Mariana Rybickiego ta modyfikacja wpisywała się w założenia ustrojodawcy. Jego zdaniem ustrojowa pozycja Sądu Najwyższego nie przystawała ani do kategorii sądów powszechnych, ani do kategorii sądów szczególnych, „skoro Konstytucja PRL uplasowała go osobno i to na miejscu czołowym przed innymi sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości w PRL, wśród których wymienione są [...] i sądy szczególne”³⁶⁷.

W praktyce wyłączenie Sądu Najwyższego spod unormowań p.u.s.p. z 1928 r. wiązało się przede wszystkim z wyjęciem go spod naczelnego nadzoru ministra sprawiedliwości³⁶⁸.

Minister uzyskał jednak szereg uprawnień umożliwiających mu wpływanie na działalność Sądu Najwyższego. Należały do nich kompetencje do: wskazywania kandydatów ubiegających się o urząd sędziego Sądu Najwyższego (art. 17 ust. 1 lit. b ustawy o SN z 1962 r.) i opiniowania pozostałych kandydatów (art. 17 ust. 3); powoływania spośród sędziów SN na wniosek pierwszego prezesa SN dyrektora Biura

³⁶⁴ Zgodnie z brzmieniem art. 46 ust. 1 konstytucji PRL „wymiar sprawiedliwości [...] [sprawowały]: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne”.

³⁶⁵ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 774.

³⁶⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1963, nr 57, poz. 308).

³⁶⁷ M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 34; zob. także: S. Kotowski, *Siedemdziesięciolecie Sądu...*, s. 16. Choć Szmulik uznaje, że stanowisko Resicha było reprezentatywne dla doktryny, wydaje się, że pogląd Rybickiego lepiej odzwierciedlał założenia Konstytucji PRL i był bliższy rzeczywistości, zwłaszcza po zmianie p.u.s.p. z 1928 r. (por. B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 141).

³⁶⁸ M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 34.

Orzecznictwa (art. 11 ust. 1) oraz delegowania (w porozumieniu z pierwszym prezesem SN) sędziego sądu wojewódzkiego lub sędziego Trybunału Ubezpieczeń Społecznych do pełnienia czynności sędziowskich w Sądzie Najwyższym, jak również delegowania sędziego Sądu Najwyższego w tym samym trybie i za jego zgodą do pełnienia czynności w sądzie wojewódzkim lub Trybunale Ubezpieczeń Społecznych albo w Ministerstwie Sprawiedliwości (art. 42 ust. 1). Z drugiej strony minister mógł zgłosić wniosek o odwołanie sędziego SN w czasie trwania kadencji (art. 20 ust. 2), jak również zainicjować wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu SN (art. 36 ust. 1). W tym ostatnim przypadku wyznaczał także sędziego pełniącego funkcję rzecznika dyscyplinarnego (art. 36 ust. 2).

Ponadto minister sprawiedliwości uczestniczył w procedurze nadawania przez Radę Państwa regulaminu określającego zasady wewnętrznej organizacji SN (art. 15). W dalszym ciągu przysługiwała mu także kompetencja do złożenia wniosku o wydanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (art. 28 ust. 2) oraz o wydanie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, które budzą wątpliwości albo których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie (art. 29 ust. 2). Co więcej, minister sprawiedliwości mógł jednocześnie składać do Sądu Najwyższego wnioski o udzielenie mu informacji o sprawach toczących się przed SN, a w razie dostrzeżenia uchybień w ich prowadzeniu – mógł zwrócić się do pierwszego prezesa z wnioskami w przedmiocie tych uchybień (art. 14 ust. 1)³⁶⁹. W związku z utworzeniem Izby Wojskowej pewne uprawnienia względem Sądu Najwyższego uzyskał także minister obrony narodowej.

W piśmiennictwie tamtego okresu z satysfakcją eksponowano fakt uwolnienia Sądu Najwyższego spod nadzoru ministra sprawiedliwości. Resich wskazywał, że dopiero w związku z wejściem w życie ustawy o SN z 1962 r. w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego przestały obowiązywać przepisy dekretu z 15 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych, na podstawie których minister mógł swobodnie przenieść sędziego w stan spoczynku lub zwolnić go w drodze wypowiedzenia³⁷⁰. Ponadto wyłączenie Sądu Najwyższego pod względem administracyjnym z Ministerstwa Sprawiedliwości miało także ten skutek, że doszło do „usamodzielnienia SN w budżecie państwa”³⁷¹. Dotychczasowe

³⁶⁹ W p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym w 1950 r. kompetencja ta przybrała bardziej stanowczy charakter – minister mógł bowiem „w razie dostrzeżenia uchybienia, zwrócić na nie uwagę oraz żądać usunięcia skutków uchybienia” (art. 48 § 3). Co więcej, zgodnie z art. 48 § 1 tego aktu ministrowi przysługiwały też kompetencje do żądania wyjaśnień, wglądu w czynności sądu i usuwania oczywistych usterek oraz do uchyłania zarządzeń administracyjnych.

³⁷⁰ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 778.

³⁷¹ M. Rybicki, *Geneza i ewolucja...*, s. 34; na temat pozycji Sądu Najwyższego w procesie uchwalania budżetu zob. także: L. Garlicki, *Sejm a Sąd Najwyższy (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 8-9/1972, s. 101-102.

rozważania pokazują jednak, że minister wywierał całkiem spory wpływ na funkcjonowanie Sądu Najwyższego, przede wszystkim ze względu na przysługujące mu kompetencje personalne. Powierzenie mu ich budziło obawy i sprzeciw, przede wszystkim ze strony pierwszego prezesa SN³⁷².

Wbrew sugestiom Resicha uchwalenie ustawy o SN z 1962 r. wcale nie oznaczało, że Sąd Najwyższy uwolnił się od wpływów politycznych – przybrały one jedynie inną formę. Rola ministra sprawiedliwości została co prawda ograniczona, ale nie wyeliminowano wszystkich budzących zastrzeżenia rozwiązań. Dodatkowo wspomnianym zmianom towarzyszyło wzmocnienie pozycji Rady Państwa. Poza kompetencjami do: wybierania sędziów Sądu Najwyższego na pięcioletnie kadencje (art. 16 ust. 1; art. 18), ustalania zasad ich wyboru (art. 16 ust. 2) i wskazywania kandydatów do objęcia tej funkcji (art. 17 ust. 2) oraz odwoływania sędziów Sądu Najwyższego w czasie trwania kadencji (art. 20) powierzono jej również uprawnienia do ustalania liczby prezesów i sędziów Sądu Najwyższego (art. 3 ust. 2), powoływania prezesów poszczególnych izby SN (art. 6), nadawania regulaminu określającego zasady wewnętrznej organizacji SN (art. 15), określania dla sędziów SN, członków Biura Orzecznictwa i pracowników SN tabeli stanowisk służbowych i zasad zaszerogowania oraz kwot miesięcznego uposażenia (art. 47). Ponadto pierwszy prezes Sądu Najwyższego przedstawiał Radzie Państwa prawomocne wyroki orzekające najpoważniejsze kary dyscyplinarne wobec sędziów Sądu Najwyższego (art. 38 zdanie drugie). W praktyce tak minister sprawiedliwości, jak i Rada Państwa byli wykonawcami partyjnych dyrektyw³⁷³.

Pośród wymienionych kompetencji fundamentalne znaczenie miało powierzenie Radzie Państwa uprawnień w zakresie wyboru i odwoływania sędziów Sądu Najwyższego. Przyjęte rozwiązania poczytywano wówczas za wielkie osiągnięcie ustroju socjalistycznego i przeciwstawiano systemowi powoływania sędziów w Drugiej Rzeczypospolitej, opartemu na zasadzie nominacji ograniczonej³⁷⁴. Pozytywnej oceny nie niweczył nawet fakt kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego i możliwość ich arbitralnego odwoływania w związku z brakiem rękojmi należytego wykonywania obowiązków³⁷⁵. Niewątpliwie jednak rozwiązania te w sposób najbardziej dotkliwy godziły w zasadę niezawisłości³⁷⁶. Z perspektywy czasu Jerzy Malec trafnie zauważył, że w świetle powyższych regulacji status sędziów Sądu Najwyższego

³⁷² Pierwszy prezes SN w informacji o działalności SN za okres 1967-1971 postulował także ograniczenie uprawnień ministra dotyczących wewnętrznej organizacji kierowanego przez niego sądu (B. Dziecioł, J. Gaj, S. Kotowski, J. Żak, *Historyczny rozwój Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowego*, „Nowe Prawo” nr 11-12/1984, s. 23-24).

³⁷³ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 40.

³⁷⁴ S. Włodzka, *Organizacja sądownictwa*, s. 83.

³⁷⁵ Szmulik wskazuje, że przesłanką tą obejmowano kwalifikacje polityczne i moralne sędziego oraz jego nieskazitelną charakter (B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 144).

³⁷⁶ Szerzej: A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 77, 79-82.

był słabszy aniżeli status sędziów sądów powszechnych – tych ostatnich bowiem powoływano na czas nieokreślony³⁷⁷.

Jak argumentował Resich,

nie można oceniać kadencyjności i odwoływalności sędziów, które w nauce burżuazyjnej uznawane są za czynniki podważające zasadę stałości, bez równoczesnego uwzględnienia tej okoliczności, że występują one w socjalistycznym systemie wyborów, w którym organ wybierający decydować będzie o dalszym piastowaniu stanowiska sędziowskiego. W tych warunkach można oczekiwać, że decydować będą czynniki obiektywne i uzasadnione. Gdy takim organem jest jeden z naczelnych organów władzy państwowej, istnieje ustawowa gwarancja obiektywności oceny dotychczasowej pracy sędziego³⁷⁸.

Cytowany autor nie wyjaśnia jednak, z czego płynie przekonanie, że w tak skonstruowanym mechanizmie istnieje jakakolwiek przestrzeń dla obiektywizmu i fachowości – co wydaje się charakterystycznym dla analizowanego okresu sposobem argumentowania.

W piśmiennictwie pojawiały się także głosy sugerujące, że gloryfikowanej wówczas zasadzie wyboru sędziów lepiej odpowiadałoby powierzenie tych kompetencji Sejmowi. Przemawiałaby za tym konstytucyjna pozycja tego organu, jego bardziej reprezentatywny charakter oraz bardziej demokratyczny tryb działania (wyrażający się w respektowaniu zasady kolegialności przy podejmowaniu decyzji). Jednocześnie wskazywano, że „[p]ojęciu wyboru bardziej odpowiada [...] sytuacja, gdy grono wyborców jest większe niż grono wybieranych”³⁷⁹. Nie bez znaczenia był też fakt, że dotychczas obowiązujący system wyłaniania i odwoływania sędziów Sądu Najwyższego w dużej mierze opierał się na niejawnym postępowaniu. Wybór sędziów Sądu Najwyższego przez parlament w założeniu miał kłaść temu kres.

Poza tym nie identyfikowano żadnych napięć pomiędzy istniejącym mechanizmem wyboru i odwoływania sędziów SN a ich niezawisłością. Kwestię niezawisłości sędziów SN podsumowywano stwierdzeniem, że sędzia, który nie został wybrany na następną kadencję, ma prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko (art. 23 ustawy o SN z 1962 r.)³⁸⁰. W tej regulacji zawierała się cała ówczesna argumentacja, mająca dowodzić, że kadencyjność i odwoływalność zostały uzupełnione dostatecznymi gwarancjami.

Ponadto w doktrynie sygnalizowano, że Rada Państwa może wywierać wpływ na kształtowanie polityki wymiaru sprawiedliwości, a możliwość ku temu stwarza

³⁷⁷ J. Malec, *Od Trybunału Koronnego do Sądu Najwyższego...*, s. 35.

³⁷⁸ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 777.

³⁷⁹ L. Garlicki, *Sejm a Sąd...*, s. 104-105.

³⁸⁰ Tak: Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 777-778; S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 152.

obowiązek składania jej przez pierwszego prezesa SN sprawozdania z działalności Sądu Najwyższego (art. 13). Rada miała możliwość ustosunkowania się do przedmiotowego sprawozdania, mogła też dokonywać ocen SN³⁸¹. Choć podkreślano, że tego rodzaju aktywność nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej (w szczególności z tego powodu, że Rada Państwa nie dysponowała kompetencją do kierowania działalnością Sądu Najwyższego w drodze wiążących wytycznych czy rezolucji), to z punktu widzenia współczesnych standardów stanowisko to trudno uznać za przekonujące. Nie chodzi przy tym jedynie o to, jak w praktyce odnoszono się do zaleceń Rady Państwa³⁸².

Prawidłowa ocena poszczególnych kompetencji musi uwzględniać kontekst normatywny, w jakim funkcjonowały regulacje wyrażające te kompetencje. Na ów kontekst składały się przepisy, z których można było odtworzyć ogólną zasadę zwierzchnictwa Rady Państwa nad Sądem Najwyższym³⁸³. Na tym polu pierwszorzędne znaczenie należy przypisać analizowanej wyżej kompetencji Rady Państwa do powoływania sędziów Sądu Najwyższego na pięcioletnie kadencje (z możliwością kolejnych reelekcji) i odwoływania tychże sędziów (w szczególności z uwagi na brak „rękojmi należytego wykonywania obowiązków sędziego Sądu Najwyższego”). W perspektywie tych unormowań wszelkie zalecenia Rady Państwa, mimo iż nie przybierały postaci „wiązących rezolucji”, stwarzały dodatkową okazję, by realnie wpływać na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Sędzia SN, który chciał nadal piastować swą funkcję, musiał mieć świadomość tego wpływu. Wydaje się, że sedno problemu nie leży zatem w konfrontowaniu poszczególnych kompetencji z wymogami zasady niezawisłości sędziowskiej. Kompetencje te należy postrzegać w szerszej perspektywie i dokonywać oceny, biorąc pod uwagę ich systemowe usytuowanie. Na tle formułowanych obecnie standardów widać wyraźnie, że modyfikacja kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje dane rozwiązanie, może diametralnie zmienić sposób jego postrzegania³⁸⁴.

Na marginesie warto zaznaczyć, że komentujący analizowane rozwiązanie przedstawiciele doktryny zastrzegali, że „[s]prawozdanie Pierwszego Prezesa, jak również ewentualne ustosunkowanie się Rady Państwa do tego sprawozdania, nie mogą [...] naruszać konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej”³⁸⁵. Sęk jednak w tym, że po pierwsze – ukształtowanie relacji między Radą Państwa i Sądem Najwyższym, w który wpisano tę kompetencję, stawiał pod znakiem zapytania możliwość zachowania niezawisłości, po drugie zaś – to doktrynalne zastrzeżenie pozbawione było realnych gwarancji na wypadek, gdyby „sugestie” Rady Państwa wkraczały w sferę objętą

³⁸¹ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy...*, s. 31.

³⁸² Por. B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 142 i nast.

³⁸³ L. Garlicki, *Sejm a Sąd...*, s. 97.

³⁸⁴ Szerzej temat środków oddziaływania partii na Sąd Najwyższy podejmował w literaturze m.in. Rzepliński (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 77-78).

³⁸⁵ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 776; tak też: S. Włodzka, *Ustrój...*, s. 155.

zakresem niezawisłości sędziowskiej³⁸⁶. O rzeczywistym wymiarze art. 13 najlepiej zaś świadczy to, że w sprawozdaniach pierwszego prezesa SN niemal zawsze akcentowano fakt zrealizowania wytycznych dotyczących polityki orzeczniczej, sformułowanych wcześniej przez Radę Państwa. Abstrahując od oceny ówczesnej działalności orzeczniczej sędziów Sądu Najwyższego, trzeba podkreślić, że na poziomie normatywnym nie zagwarantowano im niezawisłości.

Nie bez znaczenia pozostawał także sposób ujęcia kompetencji SN. Zawarto je w rozdziale III zatytułowanym *Tryb wykonywania nadzoru przez Sąd Najwyższy*. Otwierał go art. 24, stanowiący, iż:

Sąd Najwyższy wykonywa swe funkcje: a) przez rozpoznawanie środków odwoławczych od nieprawomocnych orzeczeń sądów wojewódzkich wydanych w pierwszej instancji oraz od nieprawomocnych orzeczeń sądów wojskowych, b) przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń sądowych, c) przez ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej, d) przez podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne, e) przez rozpoznawanie innych spraw należących do jego właściwości na mocy przepisów postępowania sądowego lub ustaw szczególnych.

W świetle cytowanej regulacji rozpoznawanie środków odwoławczych zostało zatem zrównane z mechanizmami stanowiącymi formę nadzoru SN. Innymi słowy, odwołując się do argumentu *a rubrica* i wewnętrznej struktury analizowanego aktu normatywnego, można zauważyć, że ustawodawca zdawał się przesądzać, iż środki odwoławcze należy postrzegać w kategorii środków nadzoru, a nie przejawu wykonywania przez Sąd Najwyższy funkcji jurysdykcyjnej *sensu stricto* i wymierzania sprawiedliwości³⁸⁷.

Tak skonstruowany SN miał być zatem przede wszystkim organem nadzoru. Jak podkreślał Resich, zasada jednego Sądu Najwyższego stanowiła uzupełnienie

³⁸⁶ Podobnie należy ocenić zawartą w art. 41 § 4 p.u.s.p. z 1928 r. (Dz.U. 1964, nr 6, poz. 40, t.j.) regulację, stanowiącą, że „nadzór nie może wkraczać w dziedzinę, w której w myśl ustawy konstytucyjnej sędziowie są niezawisli”. Nasycenie ustaw i piśmiennictwa zwrotami, w świetle których dane uprawnienie nie może wkraczać w sferę objętą zakresem niezawisłości, nie miało zbyt wielkiego znaczenia praktycznego. Pozytywizacja tego rodzaju zastrzeżeń sama w sobie niczego nie gwarantowała, a brak korespondujących z nimi unormowań sprawiał, że stanowiły one *leges imperfectae*. W praktyce sprawę zdawał się przesądzać art. 48 p.u.s.p. z 1928 r. (Dz.U. 1964, nr 6, poz. 40, t.j.), zgodnie z którym „[n]iezawisłość sędziego nie wyłączała obowiązku spełniania zaleceń w zakresie administracji sądowej, wydanych w granicach uprawnień władzy dającej zlecenie [...]”.

³⁸⁷ Od takiego ujęcia wydawała się odchodzić ustawa o SN z 1984 r., następnie jednak zupełnie je zmodyfikowano w ustawie o SN z 2002 r., pod rządami której Sąd Najwyższy *de facto* sprawował wymiar sprawiedliwości (realizował funkcję jurysdykcyjną) przez nadzór.

socjalistycznej zasady jednolitego prawa i – wraz z zasadą wybieralności sędziów – weszła do kanonu zasad socjalistycznego wymiaru sprawiedliwości. Wspomniany autor uwypuklał przy tym rolę, jaką jednolity nadzór nad orzecznictwem sądowym odgrywał w budowie ustroju socjalistycznego i umacnianiu zasad praworządności ludowej; przekonując jednocześnie, że „wybieralność [...] sędziów przewyższa w zasadzie z punktu widzenia idei niezawisłości sędziowskiej system nominacji przez czynniki administracyjne”³⁸⁸. Dotychczasowe rozważania pokazują, że sposób ukształtowania statusu sędziego Sądu Najwyższego oznaczał nie tyle pożądane uwolnienie tego organu spod wpływów ministra sprawiedliwości, ile dalsze konsekwentne poszerzanie wpływów politycznych w odniesieniu do sądów. Nie dziwi zatem, że współcześnie, podsumowując pierwsze wybory przeprowadzone pod rządami nowej ustawy, Bereza podkreślił, że „[k]orpus sędziowski Sądu Najwyższego składał się z osób, które zostały zaakceptowane przez odpowiednie komórki organizacji partyjnej na szczeblu centralnym”³⁸⁹.

3.5. Ustawa z 1984 r. o Sądzie Najwyższym. Początki transformacji ustrojowej

Pozostawienie w rękach ministra sprawiedliwości części uprawnień względem Sądu Najwyższego było powodem zainicjowania w 1967 r. przez pierwszego prezesa SN prac nad nowym projektem ustawy o Sądzie Najwyższym³⁹⁰. Mimo wysiłków podejmowanych na tym polu do 1980 r. nie było woli politycznej, by radykalnie zmienić ustawę z 1962 r. Zamiast tego przeprowadzono pewne punktowe nowelizacje, związane z reformami w ustroju sądów wojskowych³⁹¹ i sądów pracy i ubezpieczeń społecznych³⁹².

Początek lat 80. przyniósł dużo poważniejsze zmiany. Jedną z nich było uchwalenie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁹³. Był on pomyślany jako organ sprawujący sądową kontrolę decyzji administracyjnych w ramach jednoinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego. Nadzór nad działalnością NSA w zakresie orzekania powierzono Sądowi Najwyższemu, który realizował tę funkcję przez: rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA, ustalanie wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej oraz podejmowanie uchwał zawierających

³⁸⁸ Z. Resich, *Ustawa o Sądzie...*, s. 773.

³⁸⁹ A. Bereza, *Polityczne i prawne...*, s. 52.

³⁹⁰ B. Dziecioł, J. Gaj, S. Kotowski, J. Żak, *Historyczny rozwój...*, s. 23.

³⁹¹ Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1972, nr 23, poz. 66).

³⁹² Ustawa z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1974, nr 39, poz. 231).

³⁹³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8; dalej: ustawa o NSA z 1980 r.).

odpowiedzi na pytania prawne (art. 5 ustawy o NSA z 1980 r.). Powierzenie Sądowi Najwyższemu nadzoru nad działalnością NSA wiązało się ze zmianami organizacyjnymi w strukturze SN – dotychczasowa Izba Cywilna przekształciła się w Izbę Cywilną i Administracyjną. Przy okazji poszerzono krąg podmiotów mogących złożyć wnioski o podjęcie przez SN uchwały zawierającej odpowiedź na pytanie prawne, obejmując nim także prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustanowienie NSA było jedną ze zmian o charakterze fundamentalnym. Jak akcentowano w doktrynie, „[...] dowodziło [to – przyp. A.D.] przekonania, że sądy powołane są nie tylko do kontrolowania tradycyjnego obrotu prawnego, ale i wypowiadania się w materiach bliższych kierowaniu życiem państwowym”³⁹⁴.

Utworzenie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego stało u podstaw ostatniej nowelizacji ustawy o SN z 1962 r. Cztery lata później ramy dla działalności Sądu Najwyższego wyznaczała już nowa ustawa ustrojowa. Podjęcie prac nad jej przygotowaniem wiązało się z coraz powszechniejszymi postulatami reformy sądownictwa, powołania Najwyższej Rady Sądownictwa i wysuwaniem na ich tle żądaniem zmian w zakresie funkcjonowania Sądu Najwyższego³⁹⁵. Liczne głosy domagające się reform skłoniły pierwszego prezesa SN do powołania w grudniu 1980 r. nowego zespołu, którego zadaniem było opracowanie projektu ustawy ustrojowej dla Sądu Najwyższego. Uzyskanie oficjalnego przyzwolenia ze strony władz partyjnych przyczyniło się do zintensyfikowania prowadzonych prac – nie zablokowało ich nawet wprowadzenie stanu wojennego³⁹⁶.

Robocza wersja ustawy, przedstawiona pod koniec lutego 1982 r. przez zespół sędziów Sądu Najwyższego, była w dużej mierze ukierunkowana na wzmocnienie pozycji SN. Charakterystycznym rysem projektu było dążenie do uniezależnienia SN od wpływów ministra sprawiedliwości (ujawniające się przede wszystkim w przekazaniu większości kompetencji ministra pierwszemu prezesowi SN) oraz wyeksponowanie roli organów o charakterze samorządowym (Zgromadzenia Ogólnego, zgromadzeń izbowych i Kolegium Sędziowskiego). Ukształtowanie relacji między organami kolegialnymi i pierwszym prezesem ograniczało samodzielność tego ostatniego w prowadzeniu polityki kadrowej w Sądzie Najwyższym. Poza tym propozycje zmian objęły m.in. kwestię kadencyjności. Postulowano, by sędziowie Sądu Najwyższego byli powoływani na czas nieokreślony, a jednocześnie by zasadę kadencyjności odnieść do

³⁹⁴ L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, „Studia Prawnicze” nr 2/1983, s. 8.

³⁹⁵ Jak podnosi Rzepliński, już od września 1980 r. można było zaobserwować w środowisku „Solidarności” starania o wprowadzenie gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Efektem tych działań był m.in. społeczny projekt nowelizacji ustawy o SN z 1962 r., przedstawiony w maju 1981 r. (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 88 i nast.).

³⁹⁶ Okoliczności, w jakich doszło do przygotowania i uchwalenia ustawy o SN z 1984 r., prezentuje szczegółowo Łukasz Niewiński (Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 283-332).

piastowania stanowisk kierowniczych w SN. Przyjęto również, że należy zrezygnować z dotychczasowego ujęcia wytycznych wymiaru sprawiedliwości. U podstaw zmian tkwiło założenie, że uchwały Sądu Najwyższego winny oddziaływać „mocą swego autorytetu i siłą przekonywania”, nie zaś wiązać formalnie jako potencjalna samoistna podstawa środka zaskarżenia. Utrzymaniu instrumentów, jakimi dysponował Sąd Najwyższy, towarzyszyły propozycje objęcia nadzorem SN pozasądowych organów orzekających, powierzenia SN pewnych kompetencji opiniodawczych i sygnalizacyjnych, umożliwienia mu składania wniosków do Rady Państwa o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, a nawet – upoważnienia go do kontroli konstytucyjności prawa³⁹⁷.

Projekt wychodził naprzeciw oczekiwaniom społecznym i nawiązywał do postulatów formułowanych w kręgach „Solidarności”. Jego założenia dość szybko zostały jednak poddane głębokiej krytyce ze strony KC PZPR. W efekcie ostateczna wersja projektu ustawy, wniesiona przez Radę Państwa pod obrady Sejmu, różniła się diametralnie od wersji pierwotnej. Niezależnie jednak od dalszych losów wersji „roboczej” warto pamiętać o śmiałych propozycjach wysuniętych przez sędziów Sądu Najwyższego. Jak słusznie podkreśla Łukasz Niewiński, „[p]rojekt ukazywał, że w SN, gdzie blisko 80% sędziów związanych było z PZPR, zwyciężyły tendencje do usamodzielnienia się środowiska i wyodrębnienia władzy sądowniczej spod ustrojowych rygorów polityczno-administracyjnego sterowania wymiarem sprawiedliwości”³⁹⁸. Ujawnieniu tych tendencji nie zapobiegł nawet ówczesny pierwszy prezes SN Włodzimierz Berutowicz.

Wprowadzenie stanu wojennego zaważyło na kierunku dalszych prac nad reformą ustrojową Sądu Najwyższego³⁹⁹. Sprzyjało ono silniejszym nawiązaniom do założeń socjalistycznych, a zarazem oddalało zmiany postulowane przez środowisko prawnicze. Pod wpływem uwag Wydziału Administracyjnego i członków Komisji Prawa i Praworządności KC PZPR w grudniu 1982 r. przygotowano nowy projekt ustawy o SN. Zakładał on *de facto* powrót do wielu unormowań znanych z ustawy o SN z 1962 r.⁴⁰⁰

Spośród pierwotnie proponowanych przez sędziów SN rozwiązań zaaprobowano w szczególności pomysł scedowania dotychczasowych kompetencji ministra

³⁹⁷ Szerzej na temat poszczególnych rozwiązań zawartych w projekcie: Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 285-289. Warto zaznaczyć, że powierzenie SN kompetencji opiniodawczych było sposobem na usankcjonowanie istniejącej na tym polu praktyki (zob. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*, „Studia Prawnicze” nr 38/1973, s. 23-24).

³⁹⁸ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 289.

³⁹⁹ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 105 i nast.

⁴⁰⁰ Rzepliński przedstawia liberalne rozwiązania zawarte w projekcie nowego p.u.s.p. rozwiązaniami zawartym w oficjalnym projekcie ustawy o SN. Nie eksponuje jednak faktu, że w przypadku ustawy ustrojowej dla SN krytyka Wydziału Administracyjnego KC PZPR zadziałała niejako „na przedpolu”, wymuszając zmianę roboczej wersji projektu (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 112; por. B. Dziecioł, J. Gaj, S. Kotowski, J. Żak, *Historyczny rozwój...*, s. 25).

sprawiedliwości na rzecz pierwszego prezesa SN. Nie było natomiast akceptacji ani dla zniesienia kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego, ani dla szerokiego udziału zgromadzeń izbowych w procesie wyłaniania kandydatów na sędziów SN. Analiza stanowiska KC PZPR dokonana przez Niewińskiego pokazuje, że: „Wydział domagał się stworzenia procedury powoływania sędziów SN, w której o ostatecznym wyborze kandydatów na sędziów przedstawianych Radzie Państwa decydowałby Pierwszy Prezes SN, z pozostawieniem zgromadzeniom izbowym kompetencji do wyrażania niewiążących opinii na temat przedstawianych kandydatur”⁴⁰¹. Rozwiązanie, w ramach którego Rada Państwa mogłaby powołać wyłącznie kandydata legitymującego się pozytywną opinią zgromadzenia izbowego, budziło zdecydowany sprzeciw władz partyjnych. Oznaczałoby to bowiem osłabienie roli pierwszego prezesa SN w kształtowaniu polityki kadrowej Sądu Najwyższego, a zarazem ograniczenie zakresu oddziaływania partii. Przekazanie zasadniczych uprawnień ministra sprawiedliwości pierwszemu prezesowi SN było zaś możliwe jedynie przy zachowaniu istniejących mechanizmów, gwarantujących wdrażanie dyrektyw partyjnych. Przyznanie szerokich kompetencji organom kolegialnym SN nie mieściło się w takim ujęciu.

Sama kwestia pozbawienia ministra sprawiedliwości wpływu na funkcjonowanie Sądu Najwyższego, choć ostatecznie zaakceptowana przez Wydział Administracyjny KC PZPR, budziła sporo kontrowersji. Argumentowano, że minister ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości, a nie tylko jego wycinka. Wskazywano też, że skupienie w jego rękach szeroko rozumianych kompetencji nadzorczych służy zapewnieniu spójności sądownictwa. Przedstawiciel ministra podnosił dodatkowo, że tak głębokie wzmocnienie odrębności Sądu Najwyższego jest nie do pogodzenia z zasadą jednolitości sądownictwa w PRL. Z drugiej strony prezes SN Jan Żak podkreślał, że kwestia odpowiedzialności ministra sprawiedliwości za funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wiąże się przede wszystkim z uruchamianiem procedur zapewniających jednolitość orzecznictwa, nie zaś z powierzeniem ministrowi uprawnień do prowadzenia polityki kadrowej w Sądzie Najwyższym⁴⁰². Ostatecznie w drugim projekcie roboczym (z grudnia 1982 r.) zdecydowano o pozostawieniu rozwiązania, zgodnie z którym większość kompetencji ministra sprawiedliwości miał uzyskać pierwszy prezes SN. Stanowiło to kontynuację procesu uniezależnienia Sądu Najwyższego od wpływów ministra sprawiedliwości, zapoczątkowanego w ustawie o SN z 1962 r. W literaturze przedmiotu zaznacza się, że był to raczej efekt utraty zaufania władz partyjnych wobec ministerstwa niż przejaw realnych zmian w ustroju SN⁴⁰³. Nieprzypadkowo bowiem towarzyszyło temu odrzucenie rozwiązań poszerzających kompetencje organów kolegialnych i przeobrażenie

⁴⁰¹ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 290.

⁴⁰² *Ibidem*, s. 295 i nast.

⁴⁰³ *Ibidem*, s. 332.

Kolegium Sędziowskiego w Kolegium SN (zblizzonego w swym kształcie do Kolegium Administracyjnego).

W zasadzie kluczowe zmiany postulowane przez środowisko „Solidarności” (m.in. zniesienie kadencyjności sędziów SN, wzrost znaczenia organów kolegialnych w SN, rezygnacja z wiążącego charakteru wytycznych) nie znalazły się w projekcie zaakceptowanym przez władze partyjne i wniesionym pod obrady Sejmu przez Radę Państwa. W finalnej wersji projektu uwzględniono za to możliwość fakultatywnego zasięgania opinii Sądu Najwyższego odnośnie do wybranych projektów aktów legislacyjnych. Sprzeciw Rady Państwa co do powierzenia Sejmowi kompetencji do powoływania pierwszego prezesa SN zaowocował utrzymaniem *status quo*. Sejm uzyskał jednak uprawnienie do żądania informacji na temat działalności SN, którą to informację przykazywał mu pierwszy prezes SN. Inną budzącą emocje modyfikacją było upoważnienie przewodniczącego Rady Państwa do decydowania o tym, czy sędzia SN, który ukończył 70. rok życia, może jeszcze do końca kadencji sprawować swą funkcję⁴⁰⁴. Przywołanie tych „punktowych” rozwiązań pokazuje w pewnym uproszczeniu, jakie zmiany były w ocenie KC PZPR akceptowalne, a jakie nie.

Projekt wniesiony do łaski marszałkowskiej, określany przez niektórych jako „lex Berutowicz”, nie odzwierciedlał społecznych postulatów reform formułowanych na fali wydarzeń Sierpnia '80. Spore kontrowersje budził już sam sposób jego procedowania. Podkreślano w szczególności

nagły sposób [jego] wniesienia [...] i faktyczne uniemożliwienie zapoznania się z jego tekstem członkom komisji [...], brak pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu [...], oczywistą błahość powodów, dla których projekt został wniesiony – tj. w celu umożliwienia przedłużenia sędziom SN sprawowania funkcji [...], konieczność opracowania ustawy unifikującej ponownie prawo o u.s.p. oraz ustawę o SN⁴⁰⁵.

Ten ostatni argument wiązał się z odesłaniem do odpowiedniego stosowania (w sprawach nieuregulowanych) przepisów normujących ustrój sądów powszechnych. Ponadto zwracano uwagę, że projekt nie był konsultowany ani z Radą Legislacyjną, ani z sędziami Sądu Najwyższego⁴⁰⁶. Co więcej, podjęto pewne próby odroczenia prac legislacyjnych, ale – wobec determinacji władz PZPR, by przyspieszyć przeprowadzenie reformy sądownictwa – zakończyły się one niepowodzeniem.

⁴⁰⁴ Wprowadzenie tej regulacji w ocenie Andrzeja Rzeplińskiego miało umożliwić dokończenie kadencji pierwszemu prezesowi SN Włodzimierzowi Berutowiczowi (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 112).

⁴⁰⁵ *Ibidem*, s. 116.

⁴⁰⁶ *Ibidem*. Zob. także: Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 298-301.

Podejście to było zresztą spójne ze stanowiskiem pierwszego prezesa SN, który wskazywał na potrzebę uchwalenia ustawy z uwagi na konieczność usprawnienia działalności Sądu Najwyższego⁴⁰⁷.

Przedmiotem dyskusji w komisjach sejmowych były w szczególności takie kwestie jak: kadencyjność sędziów Sądu Najwyższego, określenie funkcji SN, sposób ukształtowania instytucji wytycznych, powierzenie Sądowi Najwyższemu kompetencji opiniodawczych w procesie legislacyjnym, pozbawienie ministra sprawiedliwości uprawnień umożliwiających mu kształtowanie polityki kadrowej, zagadnienie odwoływania sędziów SN z uwagi na brak rękojmi należytego wykonywania obowiązków czy wreszcie problem wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego SN, który ukończył 70. rok życia⁴⁰⁸. Choć wszystkie te kwestie miały istotne znaczenie, warto zwrócić szczególną uwagę na spory wokół sposobu ukształtowania zadań i funkcji Sądu Najwyższego.

W toku prac w komisji, mimo pewnych głosów sprzeciwu, zdecydowano się na nawiązanie do regulacji zawartej w art. 48 Konstytucji PRL i powtórzenie, że zadaniem Sądu Najwyższego jest „stanie na straży politycznego i społeczno-gospodarczego ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ochrona zdobyczy ludu pracującego, własności społecznej oraz praw i prawem chronionych interesów obywateli”. Jednocześnie zaproponowano, by uwypuklić fakt, że SN wykonuje swe kompetencje, sprawując wymiar sprawiedliwości. Na tym tle powstał spór co do możliwości zakwalifikowania do tej kategorii takich uprawnień jak chociażby podejmowanie przez SN uchwał zawierających wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej. Wątpliwości co do wpisania w ramy „wymiaru sprawiedliwości” działalności pozajudykacyjnej Sądu Najwyższego rozstrzygnięto przez uzupełnienie art. 1 ust. 3 ustawy o SN z 1984 r. o pewne dalsze funkcje⁴⁰⁹.

Kolejne problemy zrodziło określenie zadań Sądu Najwyższego (art. 2 ustawy) oraz trybu wykonywania przez niego funkcji (w szczególności art. 13). W art. 2 ust. 1 ustawy po raz kolejny powtórzono przepis Konstytucji PRL (art. 61 ust. 1), wskazując, że „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania”. Przyjęcie regulacji w takim właśnie kształcie było efektem ożywionej debaty. W świetle obowiązujących wówczas przepisów nadzór Sądu Najwyższego nie ograniczał się do działalności orzeczniczej sądów i obejmował także orzecznictwo niektórych organów administracyjnych. Prawodawca umożliwiał m.in. wnoszenie rewizji nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń Urzędu Patentowego i Komisji

⁴⁰⁷ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 299.

⁴⁰⁸ Przebieg tych dyskusji przybliżają Niewiński (Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 299-309) i Rzepliński (A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 115-119).

⁴⁰⁹ Przepis ten stanowił, że „Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości, strzeże praworządności ludowej oraz swoją działalnością rozwija i umacnia świadomość prawną obywateli”.

Odwoławczej⁴¹⁰, prawomocnych orzeczeń komisji rozjemczych i komisji odwoławczych do spraw pracy⁴¹¹ czy prawomocnych orzeczeń rad nadzorczych oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁴¹². Powstało w związku z tym pytanie o możliwość wpisania do ustawy ustrojowej nadzoru w zakresie orzekania „nad innymi niż sądy organami”. Zdaniem Witolda Zakrzewskiego taka regulacja byłaby niezgodna ze wspomnianym art. 61 Konstytucji PRL. W zaistniałej sytuacji członkowie komisji zrezygnowali z uszczegółowienia kompetencji nadzorczych Sądu Najwyższego, a w ustawie znalazł się art. 2 ust. 2, stanowiący, iż „Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawy w zakresie przekazanych szczególnymi przepisami”. Według Niewińskiego zabieg ten miał ukryć rzeczywisty zakres właściwości SN, stwarzając pozory treściowej zgodności projektu ustawy z przepisami Konstytucji PRL. Przywołany autor zwraca jednak uwagę, że problem ten powrócił przy okazji określania trybu wykonywania funkcji przez Sąd Najwyższy⁴¹³. Ostatecznie w art. 13 uzewnętrzniono, że Sąd Najwyższy rozpoznawał rewizje nadzwyczajne od orzeczeń nie tylko sądów, ale także innych organów⁴¹⁴.

W czasie dyskusji nie obyło się także bez zastrzeżeń wobec powierzenia Sądowi Najwyższemu kompetencji opiniodawczych. Podnoszono m.in., że działalność Sądu Najwyższego nie jest wpisana w sferę stanowienia prawa, tylko jego stosowania. Poza tym sugerowano, że proponowane rozwiązanie niepotrzebnie wikła ten organ w proces tworzenia aktów prawnych, sprowadzając go „do roli doradcy legislacyjnego administracji”. Z drugiej strony pierwszy prezes SN wskazywał, że uregulowanie tej kwestii stanowi jedynie usankcjonowanie istniejącej na tym polu praktyki. Dyskusje nad kompetencją do opiniowania aktów prawnych obejmowały także pytanie, czy przedmiotowe opinie powinien sporządzać Sąd Najwyższy, czy też reprezentujący go pierwszy

⁴¹⁰ Art. 112 Ustawy z dnia 19 października 1974 r. o wynalazczości (Dz.U. 1972, nr 43, poz. 272).

⁴¹¹ Art. 275 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeksu pracy (Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141).

⁴¹² Art. 11 ust. 4 Ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. 1960, nr 20, poz. 119) w brzmieniu ustalonym art. 96 pkt 2 Ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1974, nr 39, poz. 231).

⁴¹³ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 303-304.

⁴¹⁴ Zgodnie z tym przepisem Sąd Najwyższy wykonywał swoje funkcje przez: 1) rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych stosownie do przepisów prawa procesowego, 2) rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń sądowych oraz, na mocy przepisów szczególnych, od orzeczeń innych organów, 3) podejmowanie uchwał zawierających wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej w celu ujednolicenia orzecznictwa wszystkich sądów oraz innych organów, których orzecznictwo jest poddane nadzorowi Sądu Najwyższego, 4) podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości lub takich, których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie, 5) podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie, 6) rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości Sądu Najwyższego na mocy ustawy niniejszej lub na mocy innych ustaw.

prezes. To ostatnie ujęcie nie znalazło odpowiedniego poparcia⁴¹⁵. Debaty nad wyposażeniem Sądu Najwyższego w nową kompetencję zaowocowały przyjęciem w art. 2 ust. 5, że „Sąd Najwyższy może opiniować projekty nadesłanych ustaw”. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że opracowanie przedmiotowych opinii pierwszy prezes SN zleca Biuru Orzecznictwa (art. 25 ust. 1), a jeśli projekt aktu prawnego ma szczególne znaczenie – powołanemu w tym celu zespołowi sędziowskiemu (art. 25 ust. 2). Na marginesie warto zaznaczyć, że pierwszemu prezesowi powierzono też inne kompetencje odnoszące się do sfery prawodawstwa, mianowicie informowanie Rady Państwa o potrzebie podjęcia inicjatywy ustawodawczej lub potrzebie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustawy (art. 2 ust. 4).

W literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego, poświęconej problematyce pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego, można odnaleźć szerszą charakterystykę rozwiązań zawartych w ustawie o SN z 1984 r.⁴¹⁶ Rozważania te koncentrują się jednak na odtworzeniu postanowień wspomnianej ustawy przede wszystkim z perspektywy piśmiennictwa tamtych lat. Poza tym trudno w nich odnaleźć jednoznaczną odpowiedź na pytanie, co właściwie przesądziło o konieczności przygotowania nowej ustawy ustrojowej dla Sądu Najwyższego.

Odpowiadając na to pytanie, Bogumił Szmulik zwracał uwagę na okoliczności akcentowane w 1984 r. przez czterech sędziów Sądu Najwyższego, prezentujących ewolucję pozycji Sądu Najwyższego. Wskazywali oni m.in. na „potrzebę szerszego i bardziej szczegółowego określenia zakresu funkcji SN, unowocześnienia struktury organizacyjnej poszczególnych jego części składowych, stworzenia pełniejszych gwarancji prawidłowego doboru kandydatów na sędziów, a także pogłębienia kolegialności kierowania całą działalnością SN”. W dalszej kolejności Szmulik podkreślał konieczność „przewartościowania” struktury organizacyjnej SN w związku z powołaniem do życia Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴¹⁷. Jednocześnie sygnalizował problem zbyt dużego obciążenia Sądu Najwyższego sprawami, w których organ ten orzekał jako sąd drugiej instancji. Opisując okoliczności decydujące o konieczności opracowania nowej ustawy o SN, Szmulik wyeksponował także formułowane wówczas postulaty poszerzenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁴¹⁸.

W rzeczywistości przytoczone uzasadnienie nie wydaje się zbyt przekonujące. Przez niemal 20 lat nie było woli politycznej, by uchwalić nową ustawę o Sądzie Najwyższym

⁴¹⁵ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 305-306.

⁴¹⁶ B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 159-167; B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości...*, s. 125-130.

⁴¹⁷ W tym zakresie abstrahowano zupełnie od kwestii ustalenia relacji SN do wprowadzonego do Konstytucji PRL w 1982 r. Trybunału Konstytucyjnego.

⁴¹⁸ B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 150-151.

i unowocześnić zasady funkcjonowania tego organu. Z kolei ustanowienie NSA i objęcie go nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego pierwotnie wiązało się jedynie z przeprowadzeniem nowelizacji ustawy o SN z 1962 r. Uchwalenie nowej ustawy ustrojowej o Sądzie Najwyższym nie miało też zbyt dużego wpływu na zmniejszenie obciążenia SN jako sądu drugiej instancji – w tym bowiem zakresie należało przeprowadzić zmiany w obrębie poszczególnych procedur określających właściwość SN i zasady wnoszenia rewizji i zażaleń. Patrząc na rezultat prac legislacyjnych, można zauważyć też wyraźnie, że podnoszone na początku lat 80. postulaty poszerzenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej faktycznie nie zostały zrealizowane. Co więcej, w kontekście dotychczasowych rozważań trudno traktować poważnie przywoływaną w doktrynie sugestię, jakoby przeprowadzenie reformy miało służyć uzgodnieniu przepisów ustawy i Konstytucji PRL⁴¹⁹. Jak pokazują rozważania Niewińskiego, takie twierdzenie nie znajduje oparcia w rzeczywistości. W trakcie prac legislacyjnych okazało się bowiem, że nie tylko nie zamierzano zmieniać *staus quo*, dostosowując go do brzmienia Konstytucji PRL, ale świadomie starano się maskować ową niezgodność.

Przywołane argumenty prowadzą do wniosku, że uchwalenie ustawy o SN z 1984 r. było w istocie „próbą pozorowania reformy”⁴²⁰. Wobec upowszechnienia się postulatów „Solidarności” przeprowadzenie zmian w obrębie sądownictwa wydawało się czymś nieuniknionym. Ogłoszenie stanu wojennego oddaliło realizację tych postulatów, a zarazem ułatwiło stłumienie oporu wobec rozwiązań proponowanych przez PZPR. Słusznie zatem już w 1989 r. Rzepliński określał zmiany wynikające z uchwalenia ustawy o SN z 1984 r. i p.u.s.p. z 1985 r. mianem „reform oktrojowanych”⁴²¹. Nie ma tym samym powodów, by współcześnie poprzestawać na odwołaniu się do oficjalnie wskazywanych wówczas powodów przygotowania nowej ustawy ustrojowej dla SN. Tym bardziej, jeśli równocześnie dostrzega się, że „[u]stawa ta, podobnie jak poprzednie, nie dokonała rewolucji w Sądzie Najwyższym, nie zmieniła jego struktury, funkcji czy wewnętrznej organizacji lub też zasad działania”⁴²².

Akcentując rozdzwięk między pierwotnymi oczekiwaniami, odzwierciedlonymi w roboczej wersji projektu przedstawionego przez sędziów Sądu Najwyższego, a brzmieniem uchwalonej ustawy, zbliżonej w swej treści do ustawy o SN z 1962 r., warto jednak odnotować kilka kwestii.

⁴¹⁹ Zarówno Bogumił Szmulik, jak i Beata Stępień-Załużka, w ślad za Tadeuszem Erecińskim, zwracali uwagę, że ustawa o SN z 1962 r. „nie harmonizowała z aktualnym ujęciem Konstytucji PRL i innych ustaw” (B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 150; B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości...*, s. 123). Analizując rozważania cytowanych autorów, można odnieść wrażenie, iż podzielają oni pogląd, w świetle którego uchwalenie nowej ustawy o SN miało służyć uzgodnieniu regulacji ustawowych i konstytucyjnych.

⁴²⁰ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 331.

⁴²¹ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 112 i nast.

⁴²² B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości...*, s. 130.

Po pierwsze, analizowana reforma nie wpłynęła w jakiś zasadniczy sposób na pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. Ustawodawca potwierdził pozycję SN jako „naczelnego organu sądowego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁴²³, a jednocześnie wyeksponował jego funkcję jako strażnika ustroju PRL. Podejście to znajdowało także odzwierciedlenie w rocie ślubowania sędziowskiego, w której „bezstronne wymierzanie sprawiedliwości” stanowiło jedno z dalszych zobowiązań sędziego, wymienionych po obowiązku dochowania wierności Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, stania na straży jej ustroju czy ochronie zdobyczy ludu pracującego⁴²⁴. Z punktu widzenia pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego istotne znaczenie miał fakt, że dopełnieniem przepisów ustawy były uchwały Rady Państwa z dnia 27 września 1984 r. w sprawie statutu SN oraz w sprawie regulaminu SN⁴²⁵.

Po drugie, utrzymano kierunek zmian zapoczątkowany w ustawie o SN z 1962 r., pozbawiając ministra sprawiedliwości większości przysługujących mu kompetencji personalnych. Niewątpliwie przy okazji wzrosła rola pierwszego prezesa SN. W piśmiennictwie uznawano to za „znaczący krok ku demokratyzacji ustroju Polski”. Co więcej, według Stanisława Kotowskiego „[u]stawa z 1984 r., usuwając szereg nieuzasadnionych uprawnień Ministra Sprawiedliwości w stosunku do Sądu Najwyższego, właściwie po długim czasie, od 1928 r. do 1984 r., a więc po 56 latach dała wyraz przekonaniu, że Sąd Najwyższy powinien być samodzielny w doborze kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego”⁴²⁶. W praktyce ocena ta nie oddaje jednak istoty przyjętych wówczas rozwiązań. Ustawodawca miał podstawy, by zakładać, że pierwszy prezes SN będzie podatny na wpływy PZPR, w związku z czym uda się utrzymać polityczno-administracyjną zależność Sądu Najwyższego. Zasadnicze zmiany na tym polu przyniosły dopiero reformy przeprowadzone w 1989 r.⁴²⁷

Po trzecie, eksponowana przez niektórych autorów reforma organów kolegialnych stanowiła pewną fasadę, za którą krył się rzeczywisty brak akceptacji dla wzmocnienia samorządu sędziowskiego. Co prawda wyodrębnienie przez ustawodawcę takich organów jak: Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izb Sądu Najwyższego oraz Kolegium Sądu Najwyższego stanowiło pewien krok naprzód, niemniej jednak z perspektywy postulatów „Solidarności” były to zmiany

⁴²³ Por. *ibidem*, s. 125.

⁴²⁴ Por. B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 166. Wydaje się, że pewnym nieporozumieniem jest upatrywanie w treści art. 37 ust. 1 ustawy o SN z 1984 r. wyznacznika niezawisłości sędziowskiej, w dodatku w identyczny sposób, jak to czynili w 1984 r. ówcześni sędziowie Sądu Najwyższego (zob. B. Dziecioł, J. Gaj, S. Kotowski, J. Żak, *Historyczny rozwój...*, s. 30).

⁴²⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 27 września 1984 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M.P. 1984, nr 24, poz. 165); Uchwała Rady Państwa z dnia 27 września 1984 r. w sprawie statutu Sądu Najwyższego (M.P. 1984, nr 24, poz. 164).

⁴²⁶ S. Kotowski, *Siedemdziesięciolecie Sądu...*, s. 16.

⁴²⁷ Ł. Niewiński, *PZPR a sądownictwo...*, s. 325 i 331.

powierzchowne, nieprzystające do zgłaszanych żądań. Jak pokazuje Niewiński, w toku prac legislacyjnych koncepcję Kolegium Sędziowskiego wyposażonego w kompetencje umożliwiające mu wpływanie na politykę kadrową w SN zastąpiono wizją innego organu – Kolegium SN, zdominowanego przez kierownictwo SN⁴²⁸. Organ ten uzyskał co prawda szereg kompetencji (głównie opiniodawczych), ale w ocenie Rzeplińskiego „[r]ealne uprawnienia ustawa [przyznawała] tylko I prezesowi SN”⁴²⁹. Podsumowując, należy stwierdzić, że z punktu widzenia techniki legislacyjnej ustawa o SN z 1984 r. była lepsza niż jej poprzedniczka, ale jej uchwalenie nie oznaczało jakiegos przełomu w definiowaniu pozycji ustrojowej SN. Na realizację postulatów związanych z zagwarantowaniem niezawisłości sędziowskiej trzeba było jeszcze poczekać.

Sposób unormowania pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego w prawodawstwie PRL uwidacznia wiele zjawisk charakteryzujących ten okres. Instrumentalne posługiwanie się przepisami, rozdzwięk między deklarowanymi celami a rzeczywistymi konsekwencjami przyjętych rozwiązań, dążenie do skupienia „władzy nad Sądem Najwyższym” w rękach pierwszego prezesa SN i niechęć do powierzania kompetencji ciałom kolegiальnym funkcjonującym wewnątrz SN, jak również sam sposób ukształtowania pozycji pierwszego prezesa – to tylko niektóre przejawy mechanizmów ukierunkowanych na podporządkowywanie Sądu Najwyższego.

Blizsza analiza przyjętych wówczas rozwiązań uzmysławia, jakimi środkami posługiwano się dla realizacji tego celu oraz jaka argumentacja towarzyszyła wspomnianemu procesowi. Niezależnie od merytorycznej oceny ówczesnego orzecznictwa Sądu Najwyższego i postaw poszczególnych sędziów zasiadających w tym organie⁴³⁰ warto podkreślić, że z ustrojowego punktu widzenia SN działający w okresie PRL nie był ukształtowany jako niezależny i niezawisły sąd. W tym kontekście wymaga pewnego zniuansowania twierdzenie Artura Korobowicza, który we wstępie do książki jubileuszowej Sądu Najwyższego podnosi, że objęcie rozważaniami 90 lat działalności SN, poczynawszy od 1917 r., nie wymaga uzasadnienia, gdyż „[p]rzez okres ten mamy do czynienia z najwyższą instancją Państwa Polskiego, wykonującą podstawową funkcję nadzoru judykacyjnego, wobec całego systemu sądownictwa powszechnego, zachowującą tę sama nazwę – Sąd Najwyższy i ciągłość prawną”⁴³¹.

W mojej ocenie dla scharakteryzowania pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego na płaszczyźnie konstytucyjnej decydujący wydaje się sposób ukształtowania tej instytucji i to, jak rozwiązania ustrojowe korespondują z aksjologią ustawy zasadniczej. Prowadząc analizy na tym poziomie, trudno mówić o ciągłości prawnej między Sądem

⁴²⁸ *Ibidem*, s. 228 i nast.

⁴²⁹ A. Rzepliński, *Sądownictwo...*, s. 130.

⁴³⁰ Zob. m.in. A. Bereza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej...*, s. 272 i nast.

⁴³¹ A. Korobowicz, *Słowo wstępne*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...*, s. 15-16.

Najwyższym orzekającym w okresie PRL a Sądem Najwyższym orzekającym pod rządami konstytucji z 1997 r.

Kwestia ta ma znaczenie praktyczne. Jak wskazuje Piotr Tuleja, w orzecznictwie można wskazać przypadki dokonywania ocen rozwiązań przyjętych w PRL z punktu widzenia obowiązujących standardów niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podczas gdy „w [ich – przyp. A.D.] świetle [...] organy wymiaru sprawiedliwości PRL nie posiadały cech niezbędnych do uznania ich za niezależne sądy, ani ówcześni sędziowie PRL nie byli niezawisli”. Przywołany autor zwraca uwagę na rozstrzygnięcie wydane przez TK w sprawie SK 26/01⁴³², w której Trybunał badał zarzuty byłego arbitra orzekającego w okresie PRL, upatrującego niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji w tym, iż nie zagwarantowano mu prawa do przejścia w stan spoczynku. Trudno odmówić racji spostrzeżeniu, że zaprezentowane przez Trybunał uzasadnienie rozstrzygnięcia jest niespójne. W ocenie przywołanego autora

[w]idać [...] wyraźną sprzeczność między twierdzeniem, że w okresie PRL sędziowie nie byli niezawisli w orzekaniu, że bez niezawisłych sędziów trudno w ogóle mówić o sądzie w rozumieniu konstytucyjnym, a uzasadnieniem przyznania stanu spoczynku w oparciu o zasadę niezawisłości wyrażoną w Konstytucji PRL. Zróżnicowanie sędziów i arbitrów zostało dokonane w oparciu o zasadę konstytucyjną, która w praktyce nie była stosowana⁴³³.

Mając na uwadze powyższe, uważam, że kształtując pozycję ustrojową SN w okresie PRL, zachowano jedynie pozory ciągłości, a organ ten został wprzęgnięty w zespół instrumentów mających gwarantować jednolitość władzy państwowej. Ponadto nadzór judykacyjny SN miał być podporządkowany po części takim celom, których współcześnie nie można rekonstruować na podstawie przepisów konstytucji z 1997 r.

Jednocześnie jednak podzielam stanowisko Garlickiego, który podkreśla, że w przypadku SN „[n]igdy nie doszło [...] do całkowitego zerwania pamięci instytucjonalnej. Sąd Najwyższy, gdy tylko pojawiała się bardziej korzystna atmosfera polityczna, był zdolny do funkcjonowania w charakterze organu sądowego”⁴³⁴. W mojej ocenie m.in. z tego względu w okresie transformacji skoncentrowano się przede wszystkim na wyeliminowaniu rozwiązań wydających się nie do pogodzenia z zasadami państwa demokratycznego. W tym kontekście można mówić o swego rodzaju ciągłości

⁴³² Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01.

⁴³³ Warto podkreślić, że Tuleja dostrzega zbliżony sposób rozumowania w uchwale SN z 20 grudnia 2007 r., I KZP 37/07 (zob. P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 213-214).

⁴³⁴ L. Garlicki, *Ewolucja pozycji...*, s. 4.

w funkcjonowaniu Sądu Najwyższego jako instytucji. Na temat niemożności całkowitego odrzucenia porządku prawnego Polski Ludowej wypowiadał się m.in. Andrzej Zoll, tłumacząc, że

[g]łószy nawiązujące do unieważnienia całego ustawodawstwa PRLu są odosobnione i przez zdecydowaną większość traktowane jako nieodpowiedzialne. Zresztą łączą się one najczęściej z postulatem powrotu do ustawodawstwa II Rzeczypospolitej. Tak, jak nie jest już możliwe wymazanie z naszej historii lat najpierw hitlerowskiej okupacji a potem komunistycznej dominacji, tak nie jest już możliwy powrót do ustawodawstwa II Rzeczypospolitej. Stosunki, które dzisiaj budujemy w Polsce są zarówno różne od tych, które były przed kilkoma laty, jak i od tych, które występowały przed z górą pięćdziesięciu laty. Nie da się wskrzesić stanu prawnego tamtych czasów. Jesteśmy zmuszeni, nie zapominając o naszych tradycjach dotyczących kultury prawnej, budować nasz system prawa adekwatny do współczesności. Tę współczesność tworzy także nasze doświadczenie z okresu PRL-u⁴³⁵.

Jeśli chodzi o sam okres transformacji ustrojowej i sposób funkcjonowania Sądu Najwyższego po 1989 r., to został on scharakteryzowany w doktrynie i doczekał się pewnych opracowań, w tym także tych opublikowanych na krótko przed wybuchem kryzysu konstytucyjnego⁴³⁶. Z tego względu chciałabym zwrócić uwagę tylko na kilka kwestii, które w mojej ocenie mają pewne znaczenie z punktu widzenia dalszych rozważań.

W procesie transformacji skupiono się w dużej mierze na wyeliminowaniu najbardziej krytycznie ocenianych rozwiązań funkcjonujących w PRL. Prowadzone dyskusje koncentrowały się wokół takich zagadnień jak: mechanizm powoływania sędziów, zniesienie kadencyjności stanowisk sędziów SN i przesłanki rękojmi należytego spełniania przez nich obowiązków, wyeliminowanie wpływu ministra sprawiedliwości na funkcjonowanie SN, rezygnacja z instytucji wytycznych wymiaru sprawiedliwości czy

⁴³⁵ A. Zoll, *Idea „prawa prawnego” a prawo karne*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w dniach 13-14 lutego 1992 r. w Popowie*, Warszawa 1992, s. 99.

⁴³⁶ Zob. m.in. A. Strzembosz, *Transformacja w polskim sądownictwie*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001 – w poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004; A. Strzembosz, *Zmiany w ustroju sądów w wyniku rozmów „okrągłego stołu”*, [w:] R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Zakamycze 2002; A. Bereza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej...*, s. 277-289; W. Kozielowicz, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej 1990-2007*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy...*; W. Kozielowicz, *Sąd Najwyższy – trzy początki*, [w:] T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016; B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 167 i nast.; B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości...*, s. 131-133, 205 i nast.

poszerzenie sfery aktywności samorządu sędziowskiego⁴³⁷. Postulaty zmian znalazły odzwierciedlenie już na etapie noweli kwietniowej⁴³⁸.

Zmiany ustrojowe odzwierciedlała także nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym, w wyniku której 30 czerwca 1990 r. zakończono trwającą kadencję SN⁴³⁹. Z uwagi na podnoszone w debacie publicznej jeszcze do niedawna głosy sugerujące powiązania sędziów orzekających obecnie w SN z aparatem PRL warto przywołać komentarz Berezy, który wnikliwie analizował genezę ustroju Sądu Najwyższego. Przywołany autor podkreślał, że data 30 czerwca 1990 r.

zamyka pewien etap w historii Sądu Najwyższego, jest też końcem kariery wielu jego sędziów. Do nowego składu powołano jedynie 22 sędziów Sądu Najwyższego poprzedniej kadencji (spośród 107 kandydujących) [...]. Pozostali skończyli karierę w instancji najwyższej, utrzymując swój status do końca roku. Większość z nich to doskonali prawnicy, nieco zaskoczeni konsekwencjami rewolucyjnych zmian ustrojowych. Odchodząc zostawiali łańcuchy i togi – te symbole władzy sędziowskiej miały służyć już innym – w nowym Sądzie Najwyższym. Być może część z nich wierzyła nadal w miraż sprawiedliwego porządku socjalistycznego, zaś część pozbawiona już była złudzeń co do charakteru systemu, w którym przyszło im wykonywać obowiązki sędziego⁴⁴⁰.

Szczegółowe prześledzenie pewnej „ewolucji”, jaką w okresie PRL przeszedł Sąd Najwyższy, pozwala także baczniej przyjrzeć się podnoszonym współcześnie w debacie publicznej argumentom i rozwiązaniom ustawowym pogłębiającym trwający od 2015 r. kryzys konstytucyjny. Z jednej strony charakterystyczne stają się dyskredytowanie określonych instytucji czy rozwiązań (np. przez wskazywanie na „komunistyczny” skład Sądu Najwyższego), z drugiej strony podejmowane są pewne kroki, które przypominały przejmowanie władzy w okresie PRL (jak np. wzmacnianie władzy prezesów sądów czy pierwszego prezesa SN). W doktrynie podnoszone są przy tym zastrzeżenia co do samego procesu prawotwórczego. Identyfikuje się także przejawy odstępowania przez organy władzy publicznej od nakazu działania „w dobrej wierze”, wskazując na takie zjawiska jak wkalkulowana niekonstytucyjność, oszustwo regulacyjne, singularyzacja regulacji, kumulacja regulacyjna, świadoma i celowa nadinterpretacja kompetencji lub zakresu działania określonego organu, rozluźnienie spójności interpretacji i zasad konstytucji czy celowe

⁴³⁷ Szerzej: W. Kozielewicz, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej...*

⁴³⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).

⁴³⁹ Art. 9 Ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. 1989, nr 73, poz. 436).

⁴⁴⁰ A. Bereza, *Sąd Najwyższy w Polsce Ludowej...*, s. 289.

wywoływanie konfrontacji⁴⁴¹. Dostrzegając te zjawiska i próbując przewidzieć ich konsekwencje, warto mieć w pamięci doświadczenia okresu Polski Ludowej.

Do dyskusji o roli Sądu Najwyższego prowadzonych w latach 90. chciałabym powrócić przy okazji analizowania konstytucyjnych podstaw działania tego organu. W mojej ocenie problemy podnoszone w toku prac konstytucyjnych pokazują, jakie kwestie uznawano wówczas za istotne i jak postrzegano samą tę instytucję. W dalszych rozważaniach pomijam natomiast analizę dogmatyczną rozwiązań ustawowych, w tym w szczególności rozwiązań przyjętych w ustawie o SN z 2004 r. Wspomniana analiza na skutek działań ustawodawcy miałaby obecnie walor historyczny, z drugiej strony rozwiązania zawarte w tej ustawie były już przedmiotem dwóch monografii poświęconych Sądowi Najwyższemu. Co jednak istotniejsze, celem pracy jest przede wszystkim zidentyfikowanie pewnych założeń ustrojowych, które legły u podstaw rozwiązań zawartych w konstytucji z 1997 r., i ustalenie, na ile przyjęte unormowania zostały zdeterminowane historycznie. W dalszej kolejności ma to umożliwić zidentyfikowanie problemów, które na tym tle się ujawniły.

⁴⁴¹ L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, „Państwo i Prawo” nr 9/2016, s. 17 i nast.

Rozdział II

Geneza Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi ogólne

Zagadnieniom dotyczącym ustanowienia w Polsce Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak kwestiom związanym z genezą i ewolucją Sądu Najwyższego, doktryna prawa poświęciła sporo uwagi¹. Refleksje te obejmują także okres dwudziestolecia międzywojennego, wydobywając na światło dzienne rysującą się wówczas ideę, że konstytucja stanowi źródło prawa, a nie jedynie deklarację polityczną². Mimo że rodowód TK był przedmiotem wielu opracowań, warto przypomnieć okoliczności leżące u podstaw przyjmowanego obecnie modelu kontroli konstytucyjności prawa. Szczególny kontekst historyczny, w ramach którego doszło do ukonstytuowania tego organu, oraz praktyka funkcjonowania TK w okresie PRL i transformacji ustrojowej wywarły wpływ na kształt rozwiązań przyjętych później w konstytucji z 1997 r.

Dostrzegając ten związek, trzeba też pamiętać, że wysuwane na początku lat 80. postulaty utworzenia Trybunału Konstytucyjnego były wkomponowane w odmienne niż obecnie przyjmowane założenia ustrojowe, jak również – że formułowano je

¹ M.in. Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, *Interpretacje*; Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” nr 1/1986; Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1994; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, *Studia i Materiały. Biuro Trybunału Konstytucyjnego*, t. 18.

² H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, s. 5; T. Przeorski, *Z zagadnień konstytucyjnych. O gwarancje konstytucyjności aktów państwowych*, „Przegląd Współczesny” nr 153/1935, s. 105-106.

w specyficznym kontekście politycznym³. Współcześnie trudno polemizować z faktem, że Trybunał Konstytucyjny miał być dla rządzących „listkiem figowym”, kolejnym organem podporządkowanym woli władz partyjnych. Oczekiwania decydentów okazały się jednak chybione. Analiza początków działalności TK dostarcza wielu argumentów potwierdzających, że odegrał on istotną rolę w procesie transformacji ustrojowej⁴. Mimo to w ciągu ostatnich lat można było zaobserwować próby zdeprecjonowania tej instytucji, bazujące m.in. na przekłamaniach wokół jej „komunistycznego rodowodu”⁵. Posługiwanie się w debacie publicznej wspomnianymi argumentami, zniekształcającymi obraz funkcjonowania TK w okresie PRL, stanowi dodatkowe uzasadnienie dla objęcia tej problematyki dalszymi rozważaniami.

Jednocześnie z punktu widzenia celów niniejszej pracy analiza wspomnianych rozwiązań stanowi niezbędne tło do postawienia pytania o relacje Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w pierwszych latach ich współistnienia. Innymi słowy – warto zastanowić się, czy w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dostrzegano jakiegokolwiek problemy związane z równoległym funkcjonowaniem dwóch niezależnych od siebie „sądów prawa”. Uprowadzając dalsze rozważania, można zasygnalizować, że tak postawione pytanie nie było jak dotąd przedmiotem odrębnych analiz. Zagadnienia powstałe na styku relacji Sądu Najwyższego i nowo utworzonego Trybunału Konstytucyjnego w literaturze przedmiotu pojawiały się sporadycznie, zwykle na marginesie rozważań poświęconych innym kwestiom. Warto zatem zastanowić się, czy (a jeśli tak, to w jakim kontekście) w okresie PRL podejmowano problem relacji tych dwóch organów.

2. Kontrola konstytucyjności ustaw w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego

Idea sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce po raz pierwszy wyraźnie zarysowała się w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁶. Na jej rozwój niewątpliwie wpłynęły doświadczenia związane z działalnością austriackiego Trybunału Państwa

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg...*, s. 22.

⁴ Zob. m.in. F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 15; S. Oliwniak, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na system prawa w latach 1985-1997*, Białystok 2001.

⁵ Zob. m.in. M. Marosz, *Po co Jaruzelskiemu był Trybunał Konstytucyjny? Dla „socjalistycznej odnowy”*, Niezależna, [on-line:] <https://niezalezna.pl/87262-po-co-jaruzelskiemu-byl-trybunal-konstytucyjny-dla-socjalistycznej-odnowy> – 10 XI 2020.

⁶ W doktrynie podkreślano, iż pewnych przejawów poszukiwania rozwiązań ustrojowych ukie-
runkowanych na zapewnienie nadrzędności konstytucji można było upatrywać już w przepisach

(*Reichsgericht*). Nie był to co prawda organ zajmujący się badaniem hierarchicznej zgodności norm, niemniej jednak jego kompetencje koncentrowały się wokół kontrolowania przestrzegania konstytucji przez organy władzy publicznej⁷. W Austrii sposób funkcjonowania Trybunału Państwa stanowił jeden z impulsów do sformułowania przez Hansa Kelsena doktrynalnego uzasadnienia dla modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa. Współcześnie część przedstawicieli doktryny akcentuje, że to właśnie model zaprezentowany przez Kelsena, bazujący na założeniach wiedeńskiej szkoły teorii prawa, wyznaczył nową perspektywę dla dyskusji o możliwości osądzania ustawy jako aktu parlamentu. Wcześniej bowiem ton tym dyskusjom w dużej mierze nadało ujęcie zasady suwerenności narodu, będące spuścizną rewolucji francuskiej i myśli Jeana-Jacques'a Rousseau⁸. Przeniesienie problemu na poziom konstrukcji systemu normatywnego i wyeksponowanie założeń stopniowej struktury porządku prawnego (*Stufenbautheorie*) umożliwiło Kelsenowi przyjęcie koncepcji nieważności aktów stanowienia prawa, ta zaś stała się fundamentem dla ustanowienia sądownictwa konstytucyjnego.

Warto zaznaczyć, że doświadczenia związane z funkcjonowaniem austriackiego Trybunału Państwa stanowiły źródło inspiracji także dla polskich prawników, obserwujących na co dzień pracę tego organu. Jak podkreśla Andrzej Mączyński, działalność Trybunału Państwa przygotowała podatny grunt do prowadzenia rozważań o instytucji, która zajmowałaby się w Drugiej Rzeczypospolitej rozstrzyganiem sporów prawno-konstytucyjnych⁹. Przestrzeń dla uzewnętrznienia tych idei otworzyło wejście w życie konstytucji marcowej. Od tego momentu koncepcje ukierunkowane na zagwarantowanie hierarchicznej nadrzędności konstytucji stały się przedmiotem częstszych

Konstytucji 3 maja. Sama koncepcja sądowej kontroli zgodności prawa z ustawą zasadniczą znalazła swój pełny wyraz dopiero w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego (D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny w Polsce. Tło historyczne i porównawcze, analiza instytucji, uwarunkowania i przeobrażenia systemowe. Rozprawa doktorska przygotowywana w latach 1985-1987 w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, Lublin 1988, s. 44-46 [maszynopis w zbiorach Katedry Prawa Konstytucyjnego UJ]).

⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 18 i nast.; A. Mączyński, *Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku*, [w:] A. Jamróz (red.), *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 183-184.

⁸ W ocenie Mirosława Granata takie podejście można było zaobserwować w polskiej doktrynie prawniczej, zwłaszcza w okresie obowiązywania konstytucji marcowej (M. Granat, *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006, s. 108). Zob. także: H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 6.

⁹ A. Mączyński, *Sądownictwo...*, s. 18. Jak jednak zaznacza Czeszejko-Sochacki, ostatecznie na brzmieniu konstytucji marcowej zaciążyły rozwiązania francuskie. W efekcie z prawodawstwa austriackiego przejęto instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej, ale nie przejęto mechanizmu kontroli konstytucyjności.

analiz¹⁰. Za kolejne cezury, pozwalające dostrzec ewolucję prezentowanych na tym polu stanowisk, w literaturze przedmiotu uznaje się odpowiednio: przeprowadzenie noweli sierpniowej oraz uchwalenie konstytucji kwietniowej¹¹. Wydaje się jednak, że z punktu widzenia kształtu ówczesnej debaty nowela sierpniowa nie stanowiła jakiegoś punktu zwrotnego – co do zasady debata ta nadal toczyła się, w ramach wyznaczonych przepisami konstytucji marcowej. Większe zmiany przyniosło natomiast uchwalenie konstytucji kwietniowej.

2.1. Pozycja Sądu Najwyższego w świetle p.u.s.p. z 1928 r.

Wejście w życie p.u.s.p. z 1928 r. z wielu względów stanowiło punkt zwrotny w historii Sądu Najwyższego. Patrząc z szerszej perspektywy, można zauważyć, że akt ten wreszcie realizował zapowiedź ujednolicenia ustroju sądów, które działając do tej pory na ziemiach różnych zaborów, charakteryzowały się nieco odmienną strukturą. Kierunek, jaki obrano, dążąc do unifikacji, nie odpowiadał jednak postanowieniom konstytucji marcowej. Na przyjęte rozwiązania kładły się cieniem przede wszystkim regulacje podporządkowujące sądownictwo ministrowi sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o ukształtowanie w p.u.s.p. pozycji Sądu Najwyższego, to *prima facie* wyznaczał ją rozdział V działu I (art. 35-43), niemniej jednak regulacje odnoszące się do SN znajdowały się także w innych częściach rozporządzenia. Zgodnie z art. 1 § 1 Sąd Najwyższy został zakwalifikowany do sądów powszechnych¹², obok sądów grodzkich i sędziów pokoju, sądów okręgowych oraz sądów apelacyjnych. Jak wyjaśniał Gołąb, do systemu sądów powszechnych nie należały: sądy szczególne (sądy pracy)¹³,

¹⁰ Fakt ten eksponuje Dariusz Dudek, podkreślając, że postulaty ustanowienia w Polsce Trybunału Konstytucyjnego pojawiają się „niemal od pierwszych chwil obowiązywania Konstytucji marcowej, tuż po utworzeniu analogicznych organów w dwu innych państwach Europy Środkowej” (D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 53). Na brak pogłębionych dyskusji poświęconych kontroli konstytucyjności prawa w latach 1919-1921 zwracał także uwagę Zahorski (H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 150-152).

¹¹ Takie „sekwencyjne” ujęcie prezentował Dudek (D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 50-74).

¹² Szerzej na temat kształtowania się konstrukcji „sądów powszechnych” jako sądów dla wszystkich, niezależnie od stanowej przynależności strony – J. Gudowski, *Historia prawa...*, s. 16-17. Zob. też. na temat sądów powszechnych jako „sądów zwyczajnych”: S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 13 oraz 38 i nast.

¹³ Działające na podstawie Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. 1928, nr 37, poz. 350; dalej: rozporządzenie o sądach pracy). Usytuowanie sądów pracy wśród sądów nadzwyczajnych (szczególnych) uzasadniano ich częściowo odrębną organizacją, odrębnymi kompetencjami, częściowo odrębnym postępowaniem oraz udziałem ławników (Z. Fenichel, *Zasady sądownictwa pracy w Polsce i za granicą*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1936, s. 30-31).

sądy przemysłowe, sądy kupieckie, sądy wojskowe), przymusowe sądy polubowne (giełdowe sądy rozjemcze, sądy rozjemcze dla Zakładu Ubezpieczeń od Wypadków) oraz instytucje stojące na pograniczu państwowych sądów szczególnych i przymusowych sądów polubownych (komisje rozjemcze do załatwiania zatargów zbiorowych między pracodawcami a pracownikami rolnymi, nadzwyczajne komisje rozjemcze, urzędy rozjemcze do spraw najmu, sądy rozjemcze do spraw o wynagrodzenie szkół łowieckich)¹⁴. Co istotne, od wyroku sądu pracy, będącego sądem szczególnym, istniała możliwość wniesienia odwołania do sądu okręgowego, w niektórych przypadkach strona mogła również skorzystać ze środków odwoławczych do Sądu Najwyższego (art. 30-32 rozporządzenia o sądach pracy)¹⁵. W efekcie system sądownictwa stanowił dość skomplikowaną mozaikę organów.

Art. 35 utrzymywał dotychczas obowiązujące rozwiązanie, zgodnie z którym w skład SN wchodził pierwszy prezes, prezesi i sędziowie. Prawodawca wyraźnie wskazał, że organ ten dzieli się na izby cywilną i karną. Na czele każdej z izb stał prezes (art. 69 § 1). W przepisach przejściowych przekazano ministrowi sprawiedliwości kompetencję do określania w ramach rozporządzeń liczby izb cywilnych w SN „w miarę ujednastajniania ustawodawstwa cywilnego” (art. 275 § 1). Niezależnie od tych regulacji w Sądzie Najwyższym, tak jak w pozostałych sądach, funkcjonowały zgromadzenie ogólne oraz kolegium administracyjne.

Prawodawca powołał także nową jednostkę – Biuro Orzecznictwa. W jego skład wchodziły osoby posiadające kwalifikacje na stanowiska sędziowskie, ich zadaniem było zaś przygotowanie materiału prawnego do wydawanych przez SN rozstrzygnięć. Zarówno zagadnienie właściwości izb w sprawach przekazanych przez ustawy Sądowi Najwyższemu, a niebędących sprawami karnymi czy cywilnymi, jak i kwestia ustroju Biura Orzecznictwa stanowiły materię regulaminową. Zgodnie z art. 78 § 2 p.u.s.p. regulamin Sądu Najwyższego uchwalali sędziowie tego sądu, przy czym minister sprawiedliwości miał go wydać w formie rozporządzenia i ogłosić w Dzienniku Ustaw RP¹⁶.

Prawo o ustroju sądów powszechnych zawierało jedynie ogólne przepisy o właściwości każdego z sądów. Zasadnicze kompetencje SN zostały ujęte w art. 37, art. 40 i art. 41 p.u.s.p. Na pierwszy plan wysunięto rozpoznawanie przez SN „środków odwoławczych od orzeczeń sądów apelacyjnych, o ile ustawy inaczej nie stanowią, oraz w wypadkach wskazanych w ustawach – środków odwoławczych od orzeczeń sądów

¹⁴ S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 209 i nast.

¹⁵ Z biegiem czasu zaczęto postulować powołanie do życia osobnych wydziałów do spraw pracy w sądach okręgowych, jak i wyodrębnienie w tym celu osobnej izby w Sądzie Najwyższym (zob. Z. Załęski, *Na przełomie rocznej działalności Sądów Pracy*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1930, s. 33).

¹⁶ Po dokonaniu nowelizacji p.u.s.p. w 1932 r. uprawnienie do nadawania SN regulaminu zostało przekazane ministrowi sprawiedliwości.

okręgowych i sądów przysięgłych” (art. 37)¹⁷. We wszystkich tych sprawach SN orzekał w składach trzyosobowych.

Nowością stanowił obowiązek wysłuchania przez Sąd Najwyższy w każdej sprawie wniosków prokuratora (art. 39). Zwrot „w każdej sprawie” odnosił się również do spraw cywilnych. Zdaniem Gołębia korespondowało to z funkcją prokuratora jako „strażnika ustaw” (art. 231)¹⁸, przy czym w doktrynie polemizowano z tym stanowiskiem. Wskazywano m.in., że skoro sędziowie orzekają na podstawie ustaw, to trudno uzasadnić rolę, jaką w postępowaniu miał odegrać dodatkowo prokurator. Było to tym bardziej niezrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż sędziowie nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności ze względu na niewłaściwe zastosowanie ustawy. Argumentowano, że „takie zasięganie opinii prawnej przez sąd i to jeszcze Najwyższy, składający się z najwytrawniejszych sędziów, jest chyba niepotrzebne”, tym bardziej że stanowisko prokuratora trudno było zrównać ze znaną chociażby prawodawstwu niemieckiemu instytucją opinii fakultetów prawniczych. Zamiast rozwiązania wprowadzonego w art. 39 proponowano, by dopuścić do udziału w części postępowań Prokuratorię Generalną jako zabezpieczającą interes publiczny¹⁹.

Właściwością Sądu Najwyższego objęto także „inne sprawy, przekazane mu przez ustawy”. Do spraw tych należały wspomniane już kompetencje, zawarte w ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r.: desygnowanie przez zebranie prezesów SN trzech kandydatów na generalnego komisarza wyborczego w związku z wyborami parlamentarnymi (art. 16 ust. 2); rozstrzyganie o zakwestionowanym prawie wybieralności; rozpatrywanie zaskarżonych przez komisarza wyborczego decyzji okręgowych komisji wyborczych wydanych z naruszeniem prawa (art. 41); rozpatrywanie zażaleń na decyzje komisji okręgowych co do umieszczenia bądź pominięcia danej osoby w spisach wyborców (art. 76 ust. 1 i 2); rozstrzyganie o ważności wyborów (art. 105).

W ramach orzekania skład SN mógł przedstawić do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów zasadę prawną budzącą wątpliwość (art. 40). W tym zakresie odstąpiono od wcześniejszego rozwiązania, zawartego w dekrete o ustroju SN z 1919 r., i nawiązano do uregulowań z ustawodawstwa niemieckiego. Uznano bowiem, że kluczowe jest przekazanie kompletowi wzmocnionemu jedynie zagadnienia prawnego, nie zaś całej sprawy. Na konieczność powrotu do wcześniejszego ujęcia wskazywał Allerhand. Zwracał on uwagę na „teoretyczny” wymiar orzeczenia wydanego przez skład powiększony w sytuacji, gdy po wznowieniu postępowania skład orzekający uzna, że

¹⁷ Sąd Najwyższy z reguły pełnił funkcję trzeciej instancji. Orzekając w ramach drugiej instancji, SN rozpatrywał kasacje od wyroków sądów przysięgłych, jak również kasacje od wyroków pierwszej instancji wydanych w sprawach karnych i administracyjnych. Poza tym rozpatrywał kasacje w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez sąd apelacyjny (S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 271).

¹⁸ *Ibidem*, s. 272.

¹⁹ M. Allerhand, *Uwagi do regulaminu...*, s. 10-13.

rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego nie ma wpływu na całościową ocenę sprawy. Z drugiej strony podnosił, że skoro decydujące znaczenie należy przypisać zasadzie prawnej, to w gruncie rzeczy wypowiedź kompletu wzmocnionego powinna sprawę zakończyć. Jego zdaniem wznowienie postępowania stanowiło jedynie niepotrzebną formalność i podwajało ilość pracy.

Ponadto w ocenie Allerhanda art. 2 dekretu o ustroju SN z 1919 r. lepiej oddawał charakter tego organu. Autor przekonywał, że Sąd Najwyższy „nie ma być ustawodawcą [...], lecz wykonywać powinien orzecznictwo w sprawach konkretnych”, przydanie mu kompetencji do rozstrzygania jedynie kwestii prejudycjalnych zbliża go zaś do pozycji legislatora. W powrocie do rozwiązania z wcześniej obowiązującego stanu prawnego upatrywał on szansy na zajęcie się przez SN sprawami, w których „nie idzie o wątpliwe zagadnienie prawne, lecz o trudny stan faktyczny albo o rozstrzygnięcie kwestji prawnej, wprawdzie doniosłej, ale tylko całkiem wyjątkowo a możliwie nawet jednorazowo zdarzającej się”. Dostrzegał bowiem istotną wartość w rozpatrywaniu tego typu spraw w składach powiększonych, zwłaszcza gdy wynik postępowania dotyczył interesów ogółu²⁰. Treścią art. 40 objęto również kwestię odstępowania od zasad prawnych w innych sprawach²¹. W tym zakresie Komisja Kodyfikacyjna jednoznacznie wskazywała, że tego rodzaju postanowienia, służące zapewnieniu jednolitości orzecznictwa, były inspirowane rozwiązaniami zawartymi w prawie austriackim. W trakcie prac debatowano nad tym, czy orzeczenie jednej izby powinno wiązać wszystkie izby (prawo niemieckie), czy też przyznać taką moc jedynie rozstrzygnięciu wpisanemu do księgi orzeczeń (prawo austriackie). Ostatecznie uznano, że model obowiązujący w dzielnicy pruskiej, w którym jedna izba mogłaby odstąpić od poglądu wyrażonego przez inną izbę dopiero po ponownym rozpatrzeniu zagadnienia w składach połączonych, byłby zbyt kłopotliwy. Argumentowano, że orzeczenia, które nie zostały opublikowane, mogą być nieznane pozostałym izbom. Ponadto wybór modelu austriackiego uzasadniano, zwracając uwagę, że

²⁰ *Ibidem*, s. 8-9.

²¹ „Art. 40 § 1. Skład sądzący może przedstawić zasadę prawną budzącą wątpliwość do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, poczem uchwaloną zasadę można wpisać do księgi zasad prawnych.

§ 2. Jeżeli w innej sprawie jakikolwiek skład sądzący zamierza odstąpić od zasady prawnej, wpisanej do księgi, wówczas przedstawia daną zasadę do rozstrzygnięcia całej izbie, poczem uchwaloną zasadę wpisuje się do księgi zasad prawnych. Do powzięcia uchwał izby wymagana jest obecność przynajmniej połowy jej członków.

§ 3. Jeżeli skład sądzący w jednej izbie zamierza odstąpić od zasady prawnej, wpisanej do księgi innej izby, rozstrzygnięcie następuje na zgromadzeniu ogólnem. Uchwały zgromadzenia ogólnego wpisuje się do ksiąg obu izb.

§ 4. Odstąpienie od zasady prawnej, ustalonej przez izbę lub zgromadzenie ogólne, nastąpić może tylko w drodze ponownego rozstrzygnięcia izby względnie zgromadzenia ogólnego”.

nie jest [...] wskazane wiązać każdym orzeczeniem, lecz tylko takim, które zespół sędziów rozpatrywał w świadomości, że idzie o zagadnienie nie tylko nietrafnie rozwiązane w orzeczeniu sądu niższego, ale ponadto sporne w judykaturze i literaturze. Nie jest pożądane każde zagadnienie natychmiast rozwiązywać zasadniczo, istnieją bowiem stosunki prawne, będące dopiero w rozwoju i dlatego zespół sam musi ocenić, czy nadeszła już chwila do orzeczenia zasadniczego²².

Równolegle prawodawca zachował kompetencję SN, orzekającego w składzie całej izby, do wyjaśniania przepisów prawnych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie (art. 41). Uprawnionymi do złożenia wniosku w tej sprawie byli: minister sprawiedliwości, pierwszy prezes SN lub prezes danej izby. Przedmiotowe zagadnienie prawne mogło zostać przekazane przez izbę do rozpoznania Zgromadzeniu Ogólnemu sędziów SN.

Zarówno uchwała izby (zgromadzenia ogólnego), w której rozstrzygnięto zagadnienie prawne, jak i rozstrzygnięcia w przedmiocie zasad prawnych, o których mowa w art. 40, były wpisywane do ksiąg zasad prawnych. Jednocześnie Sąd Najwyższy został zobligowany przez prawodawcę do wydawania zbioru własnych orzeczeń (art. 42). Obowiązek ten nie dotyczył wyłącznie orzeczeń wpisanych do księgi zasad prawnych. *De facto* to decyzji Sądu Najwyższego pozostawiono ocenę, które rozstrzygnięcia należy ogłosić drukiem²³.

Do kompetencji SN należało również rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami szczególnymi (art. 45 § 1)²⁴. Kolejnym uprawnieniem tego organu była możliwość unieważniania części rozstrzygnięć sądowych, tj. orzeczeń wydanych wobec jednostki, która w danej sprawie nie podlegała orzecznictwu sądów powszechnych, orzeczeń karnych wydanych przez sąd niewłaściwy rzeczowo (chyba że był to sąd wyższego rzędu niż sąd właściwy) czy orzeczeń karnych sądu niewłaściwie obsadzonego („sądu, w którego składzie uczestniczyła osoba nieuprawniona do wydawania wyroków”). Wnioski w powyższych sprawach składał pierwszy prokurator (art. 77). Również i ta kompetencja prokuratora łączona była z funkcją strażnika ustaw – postrzegano ją bowiem jako żądanie stwierdzenia nieważności „w obronie ustawy”²⁵. W odróżnieniu jednak od uregulowania zawartego w art. 39 możliwość składania wniosku do SN w trybie art. 77 bardziej odpowiadała roli prokuratora jako rzecznika interesu publicznego²⁶. W literaturze wskazywano, że zbliżona do art. 77 regulacja została także

²² *Z motywów Komisji Kodyfikacyjnej do art. 40, [w:] S. Gołąb, Ustrój..., s. 273.*

²³ S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 274. Zob. także: J. Czapla, *Jak korzystać ze Zbioru Orzeczeń Izby Cywilnej Sądu Najwyższego?*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1939, s. 306-310.

²⁴ Szerzej na temat orzecznictwa kompetencyjnego SN: R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza – Działalność – Współczesność*, Warszawa 2014, s. 144 i nast.

²⁵ S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 299.

²⁶ M. Allerhand, *Uwagi do regulaminu...*, s. 12.

wpisana do Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeksu postępowania karnego²⁷. W myśl art. 521 k.p.k. z 1928 r. „Prokurator Sądu Najwyższego mógł założyć kasację od każdego orzeczenia prawomocnego w celu ustalenia należytej wykładni ustawy” (była to tzw. kasacja w obronie ustawy)²⁸.

W myśl przepisów rozporządzenia Sąd Najwyższy pełnił również funkcję sądu dyscyplinarnego dla sędziów i prokuratorów. Sądownictwo dyscyplinarne charakteryzowała dwuszczeblowa struktura. W pierwszej instancji orzekał sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego (w sprawach sędziów piastujących urząd w sądach grodzkich i okręgowych danego okręgu) albo sąd dyscyplinarny wyższy w składzie trzech sędziów SN (w sprawach sędziów sądów apelacyjnych i sędziów Sądu Najwyższego). W drugiej instancji orzekał sąd dyscyplinarny wyższy (w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego) oraz Najwyższy Sąd Dyscyplinarny w składzie pięciu sędziów SN (w sprawach rozstrzyganych w pierwszej instancji przez sąd dyscyplinarny wyższy). Do zadań Najwyższego Sądu Dyscyplinarnego należało również rozstrzyganie sporów o właściwość w sprawach dyscyplinarnych. Rozdział p.u.s.p. poświęcony tym zagadnieniom określał także szczegółowo tryb postępowania w wyżej wymienionych sprawach²⁹. Charakterystycznym rozwiązaniem, przyjętym na gruncie p.u.s.p. z 1928 r., było włączenie prokuratorów do składów orzekających w sprawach przeciwko prokuratorom (art. 245).

Warto zwrócić uwagę na pozycję, jaką zajmował w tak ukształtowanym Sądzie Najwyższym pierwszy prezes. Jako kierownik sądu wykonywał on czynności administracji sądowej (art. 66 w zw. z art. 65) i sprawował nadzór nad SN (art. 70 w zw. z art. 66). Jak już wspomniano, pierwszy prezes mógł też inicjować wydanie przez izbę uchwały w sprawie wyjaśnienia przepisów budzących wątpliwości lub stosowanych rozbieżnie. Ponadto przewodniczył Najwyższemu Sądowi Dyscyplinarnemu (art. 140 § 1). Niezależnie od tych kompetencji pełnił on z urzędu funkcję przewodniczącego Trybunału Stanu (art. 64 konstytucji marcowej; art. 11 ustawy o Trybunale Stanu).

Na tle uregulowań p.u.s.p. pozycja pierwszego prezesa była oceniana jako stosunkowo słaba. Sitnicki utyskiwał, że

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest zupełnie pozbawiony jakichkolwiek praw nadzorczych w stosunku do sądów i sędziów niższego rzędu; posiada on w tym względzie nawet mniejsze uprawnienia, niż prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych,

²⁷ Dz.U. 1928, nr 33, poz. 313, dalej: k.p.k.; J. Gumiński, *Zakres działania Sądu Najwyższego w świetle nowych przepisów*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1929, s. 6.

²⁸ Odnosnie do celu tej konstrukcji zob.: A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008, s. 20.

²⁹ T. Kędzierski, *Kilka uwag o sądach dyscyplinarnych dla sędziów i prokuratorów*, „Głos Sądownictwa” nr 11/1934, s. 826-829.

a nawet naczelnicy sądów grodzkich: wszyscy oni bowiem pełnią nadzór nad swymi sądami i sędziami oraz nad sądami i sędziami im instancyjnie podległymi, podczas gdy Pierwszy Prezes jest tylko kierownikiem swego Sądu i niczem więcej (art. 70). Minister Sprawiedliwości jest więc faktycznym „kierownikiem” całego sądownictwa, łącząc w swem ręku zarówno naczelną władzę nadzorczą sądową i prokuratorską. Ponadto „w zakresie administracji sądowej kierownicy sądów są organami Ministra Sprawiedliwości” (§ 65 reg. og.), a więc organami mu podległymi (por. art. 56 ust. 2 Konst.), czyli w gruncie rzeczy „urzędnikami” (por. art. 45 ust. 2 Konst.)³⁰.

Ograniczenie funkcji nadzorczych pierwszego prezesa SN tłumaczono rolą Sądu Najwyższego jako „czystego typu sądu”, którego zadaniem jest zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa. Podkreślano przy tym, że równie dobrze można ów nadzór scedować na urzędującego w Warszawie ministra sprawiedliwości, gdyż obarczenie tą rolą Sądu Najwyższego w niczym nie ułatwiałoby sprawowania kontroli³¹. Powyższe uzasadnienie nie wydaje się przekonujące, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę równoległe sprawowanie przez ministra funkcji naczelnego prokuratora i kierownika wszystkich sądów oraz krytykę, jakiej poddano możliwość łączenia przez niego obu tych funkcji. Koncepcja prezentowana przez Sitnickiego wydawała się lepiej odpowiadać pomysłowi, jaki wybrzmiewał w treści art. 70 p.u.s.p. – sprawowania nadzoru nad sądami i sędziami przez kierownika sądu wyższej instancji³². Propozycja przypisania tej funkcji także pierwszemu prezesowi SN nie była jednak jedynym pomysłem na ukształtowanie przedmiotowego nadzoru³³.

Przeprowadzenie dokładnej analizy statusu sędziów Sądu Najwyższego pod rządami p.u.s.p. z 1928 r., z uwagi na ograniczone ramy rozdziału, nie wydaje się konieczne, warto jednak zwrócić uwagę na pewne regulacje szczególnie odnoszące się do zasad powoływania sędziów i sposobu zakończenia przez nich urzędowania³⁴.

³⁰ Z. Sitnicki, *Rewizja...*, s. 284.

³¹ S. Gołąb, *Ustrój...*, s. 294.

³² Obserwacja praktyki prowadziła jednak do wniosku, że tak skonstruowany nadzór nie przystawał do potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Bronisław Wisznicki argumentował, że „[...] wszystkie nieprawidłowości i usterki w działalności sądów niższych codziennie dostrzegane przez sędziów wyższych instancji, pozostają niesprostowane, albowiem ani władza centralna (Min. Spr.) ani kierownicy sądów, obciążeni działalnością wyłącznie administracyjną, nigdy o tych nieprawidłowościach i usterekach nie dowiedzą się”, B. Wisznicki, *O usprawnienie działalności sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1930, s. 348.

³³ Część przedstawicieli doktryny postulowała, by przekształcić urząd ministra sprawiedliwości w „kanclerza sprawiedliwości”, zmieniając przy tym charakter tego organu (tak: J. Firstenberg, *Jeszcze o stanowisku...* i wskazani przez niego autorzy, s. 138); na ten temat zob. także: Z. Załeski, *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa...*, s. 200.

³⁴ Szerzej na temat statusu sędziów SN, a w szczególności zasad ich mianowania: D. Malec, *Sąd Najwyższy...*, s. 151-155.

Kwestię powoływania sędziów SN na gruncie p.u.s.p. z 1928 r. w dosadny sposób podsumował Edward Wolff, wskazując, że „im wyższej kategorii jest sędzia, tem uzależnienie jego nominacji od czynników, stojących poza wymiarem sprawiedliwości, od czynników politycznych, jest większe”³⁵. Analizując brzmienie art. 90, trudno odmówić racji temu spostrzeżeniu. O ile mianowanie sędziów grodzkich zostało powierzone ministrowi sprawiedliwości, o tyle sędziów sądów okręgowych powoływał prezydent RP na wniosek ministra sprawiedliwości, w mianowanie sędziów sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego zostały zaś włączone trzy podmioty – mianował ich bowiem prezydent RP na uchwalany przez Radę Ministrów wniosek ministra sprawiedliwości. Przy tak skonstruowanych „filtrach” zdaniem Wolffa trudno sobie w ogóle wyobrazić potrzebę usuwalności. A nawet gdyby taka potrzeba zaistniała, to możliwe byłoby uruchomienie nadzoru służbowego czy odpowiedzialności dyscyplinarnej, znajdującej się w gestii sędziów zaakceptowanych przez trzy siły polityczne.

Zastrzeżenia budził też proces wyłaniania kandydatów na ten urząd. Podnoszono, że przepisy p.u.s.p. umożliwiają powołanie do SN urzędników referendarskich, przyzwyczajonych do relacji podporządkowania (art. 87 w zw. z art. 85 lit. d). Sugerowano, że w ten sposób powstaje rozdział między sędziami rekrutującymi się ze środowiska „sędziowskiego” i „urzędniczego”. Wątpliwości budziła też procedura. Zgodnie z art. 95 na każde wolne stanowisko sędziowskie w SN proponowano trzech kandydatów z tzw. listy rocznej³⁶. Kandydaci byli wskazywani przez zgromadzenie ogólne po wysłuchaniu opinii kolegium administracyjnego. Minister sprawiedliwości, otrzymawszy uchwałę zgromadzenia i listę roczną, przedstawiał do mianowania albo jednego z kandydatów wskazanych przez zgromadzenie, albo osobę umieszczoną na liście rocznej. Tym samym propozycja zgromadzenia ogólnego nie musiała zostać uwzględniona³⁷.

³⁵ E. Wolff, *O miejsce...*, s. 53.

³⁶ Zasady sporządzenia listy określał art. 91 § 3. W świetle tego przepisu listę ustalało, przed końcem każdego roku, zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego po wysłuchaniu kolegium administracyjnego. Obejmowała ona 25 osób, „bądź z pośród kandydatów, którzy zgłosili się wskutek obwieszczeń w danym roku lub w latach poprzednich, bądź z pośród osób, które będą przedstawione przynajmniej przez dziesięciu członków zgromadzenia ogólnego”, przy czym członkowie zgromadzenia mogli zaproponować maksymalnie 5 kandydatów.

³⁷ Warto wspomnieć, że jeszcze większy sprzeciw w przypadku sędziów niższych instancji budziła kompetencja ministra do przedstawiania do mianowania jednej piątej kandydatów, niezależnie od propozycji zgłaszanych przez sądy (art. 96 § 2; zob. także: J. Jamontt, *Zmiany...*, s. 146). Początkowo powyższa regulacja oznaczała, że tak powołani sędziowie mogli z biegiem czasu starać się o mianowanie na urząd sędziego Sądu Najwyższego. Ustawą z dnia 4 marca 1929 w sprawie zmiany niektórych postanowień Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928, zawierającego Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1930, nr 5, poz. 43), unormowanie to rozciągnięto także na sędziów SN (art. 96 § 3 otrzymał brzmienie: „Minister Sprawiedliwości może przedstawić do mianowania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego także kandydata, nie wskazanego przez Sąd Najwyższy z pośród osób, odpowiadających warunkom art. 82 do 89,

Warto także zasygnalizować, że prawodawca zastrzegł, że z momentem ukończenia przez sędziego 70. roku życia przechodzi on w stan spoczynku (art. 109 § 1 lit. a). W odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego początkowo istniała możliwość przedłużenia tego okresu do 75 lat. Stosowną decyzję podejmowała w tym zakresie Rada Ministrów na wniosek ministra sprawiedliwości (art. 109 § 2)³⁸.

2.2. Główne nurty rozważań prowadzonych w Drugiej Rzeczypospolitej

Dyskusje na temat mechanizmów kontroli zgodności prawa z konstytucją przebiegały dwutorowo. Pierwszy nurt rozważań stanowiły postulaty powołania specjalnej instytucji, której należałoby powierzyć uprawnienie do badania konstytucyjności ustaw. W piśmiennictwie okresu międzywojennego można w związku z tym odnaleźć śmiało projekty ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego, gwarantującego nadrzędność konstytucji³⁹. Do zwolenników takiego rozwiązania należeli m.in. Stanisław Estreicher, Władysław Leopold Jaworski, Stanisław Starzyński, Maciej Starzyński, Ludwik Kulczycki czy Adam Piasecki. Formułowane przez nich propozycje różniły się tak pod względem stopnia szczegółowości, jak i kształtu konkretnych rozwiązań. W rozważaniach dotyczących trybunału odnoszono się m.in. do sposobu powoływania jego członków czy zakresu działalności. Warto odnotować, że część autorów opowiadała się za powierzeniem temu organowi funkcji trybunału stanu czy trybunału kompetencyjnego, a nawet za przyznaniem mu kompetencji do stwierdzania ważności wyborów. Były to jednak kwestie poboczne, podstawową rolę trybunału upatrywano w kontrolowaniu zgodności ustaw z konstytucją.

Rola ta powodowała, że za istotny problem uznawano określenie katalogu podmiotów wyposażonych w możliwość uruchamiania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak wskazywał Michał Król, na ogół podzielano pogląd, że kompetencja

a przedstawionych zgromadzeniu ogólnemu, lecz liczba sędziów, w ten sposób mianowanych, nie może przekroczyć jednej dziesiątej części całego składu Sądu Najwyższego"). Przy okazji wyeliminowano możliwość wskazywania przez ministra kandydatów z listy rocznej.

³⁸ Nowelizując p.u.s.p. w 1929 r., Sejm zrezygnował z powierzenia władzy administracyjnej decyzji o wydłużeniu okresu sprawowania urzędu przez sędziego SN, co spotkało się z uznaniem przedstawicieli doktryny (J. J. J. J. J., *Zmiany...*, s. 146). Wiek, z jakim wiązało się przejście w stan spoczynku, nie został jednak zmieniony.

³⁹ Dla porządku warto wspomnieć o propozycji wyposażenia Sądu Najwyższego w kompetencje do kontroli konstytucyjności prawa, wysuniętej przez Józefa Buzka, czy o zgłoszonej w toku prac nad konstytucją marcową przez posła ks. Kazimierza Lutosławskiego poprawce przyznającej SN prawo decydowania o sprzeczności ustawy z konstytucją. Oba te pomysły nie wpłynęły jednak w jakiś zasadniczy sposób na kształt dyskusji o kontroli konstytucyjności prawa (A. Mącznyński, *Sądownictwo...*, s. 185-189).

ta powinna przysługiwać m.in. Sądowi Najwyższemu i Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu. Wspomniany autor uważał jednak, że ograniczanie możliwości wszczynania postępowania przed TK tylko do najwyższych instancji sądowych było niezasadne. Zwracając uwagę na potrzebę skrócenia i usprawnienia procesu kontroli konstytucyjności prawa, postulował, by w taką możliwość wyposażać także sądy orzekające w drugiej instancji⁴⁰. Za zasadniczy problem uznawano również określenie skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Przeważał pogląd, w myśl którego rozstrzygnięcia TK powinny wywoływać skutek *ex nunc*. Takie ujęcie motywowano potrzebą zagwarantowania pewności obrotu prawnego. Nie dla wszystkich jednak był to wystarczająco przekonujący argument⁴¹.

W rozważaniach poświęconych kontroli zgodności ustaw z konstytucją dominowały nawiązania do unormowań austriackich i czechosłowackich. Na początku lat 30. ubiegłego wieku w literaturze sygnalizowano, że

[n]ajpoważniejszą trudność na drodze do wprowadzenia systemu amerykańskiego w Polsce stanowi dwoistość naszej organizacji sądowej, mianowicie istnienie niezależnych od siebie systemów sądownictwa zwykłego i administracyjnego, posiadających każde oddzielną instancję naczelną. Z uwagi na to, że kompetencja tych dwóch organizacji nigdy nie da się całkiem dokładnie rozgraniczyć oraz ze względu na istnienie w naszym prawodawstwie szeregu ustaw i norm, wywierających swe działanie tak w prawie administracyjnym jak cywilnym i karnym, istnieje niedające się zaprzeczyć niebezpieczeństwo, że na tych terenach pogranicznych mogłaby się wytworzyć rozbieżna judykatura, że ustawy, które Sąd Najwyższy uznał za niekonstytucyjne, Najwyższy Trybunał Administracyjny mógłby uznać za zgodne z konstytucją lub odwrotnie⁴².

Dla prawników skłaniających się ku modelowi zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa ówczesna organizacja sądownictwa nie była przeszkodą całkowicie wkluczającą przyjęcie w Polsce tego modelu. Król zwracał uwagę na możliwość wprowadzenia „łącznika między naczelnymi instancjami władzy sądowej”. Odpierając zarzuty sugerujące, że model amerykański prowadzi do stanu niepewności prawa, mogącej znaleźć odzwierciedlenie w „demoralizującej i szkodliwej rozbieżności w orzecznictwie sądowym”, autor wskazał, że takiemu stanowi zapobiega właśnie istnienie sądów najwyższych. Co więcej, jego zdaniem organom tym łatwiej niż Trybunałowi Konstytucyjnemu wydać prawidłowe rozstrzygnięcie, ponieważ opierają się na „materiale już parokrotnie przerabianym” przez sądy niższych instancji. Król podkreślał,

⁴⁰ M. Król, *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucyj*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, s. 102-103.

⁴¹ Szerzej na ten temat: M. Król, *Zmiany i przekształcenia...*, s. 104-105.

⁴² *Ibidem*, s. 101.

że ustanowienie odrębnego Trybunału Konstytucyjnego będzie się wiązało z przewlekłością postępowania, której można by uniknąć, kierując się ku modelowi kontroli zdecentrowanej. Jego zdaniem utworzenie TK oznaczałoby, że zarzut niekonstytucyjności jest czymś wyjątkowym, urastającym do rangi atakowania ciała ustawodawczego, podczas gdy wpisanie kontroli konstytucyjności prawa w zwykłą działalność sądów czyniłoby tę instytucję „mniej rzucającą się w oczy a przez to samo bardziej żywotną i skuteczną”⁴³. Analizy poświęcone zaletom modelu amerykańskiego koncentrowały się przede wszystkim w sferze rozważań doktrynalnych i nie znajdowały zbyt dużego odzwierciedlenia w pracach legislacyjnych⁴⁴. Pomysły powołania do życia Trybunału Konstytucyjnego były szerzej rozwijane, choć i one w okresie Drugiej Rzeczypospolitej nie doczekały się realizacji.

Drugi, równoległy nurt rozważań stanowiła kwestia odmowy zastosowania ustawy w procesie sądowego stosowania prawa. W tym zakresie dyskusje prawników okresu międzywojennego początkowo koncentrowały się przede wszystkim wokół wykładni trzech przepisów konstytucji marcowej: art. 38 („Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień”), art. 77 („Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”) i art. 81 („Sądy nie mają prawa badania ustaw, należycie ogłoszonych”) oraz relacji między tymi przepisami. Szczególny kontekst dla wspomnianych rozważań stwarzał art. 126 konstytucji, stanowiący, że

[n]iniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie – o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw – z dniem ich wejścia w życie. Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej.

Przywołany art. 126 stanowił dla Sądu Najwyższego podstawę do wprowadzenia rozróżnienia na ustawy przedkonstytucyjne „sprzeczne z konstytucją” i „niezgodne z konstytucją”. Różnica między tymi kategoriami opierała się na ocenie, czy uznanie określonych przepisów za nieobowiązujące doprowadzi do powstania luki, czy też nie. Jeśli SN uznał, że w danej sytuacji niezbędna jest interwencja ustawodawcy, który zastąpi wątpliwe regulacje nowymi, przepisy te były nadal stosowane. Jeśli jednak

⁴³ *Ibidem*, s. 100.

⁴⁴ Warto odnotować, że propozycja powierzenia kontroli konstytucyjności ustaw Sądowi Najwyższemu pojawiła się w projekcie konstytucji Jana Tarnowskiego (D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 67).

zdaniem SN reakcja ustawodawcy nie była konieczna, kontestowane przepisy uznawano za „sprzeczne z konstytucją” i traktowano jak nieobowiązujące⁴⁵.

Jak wskazywał Henryk Zahorski, rozumowanie to bazowało przede wszystkim na założeniu, że „Konstytucja ulega ogólnym regułom wykładni, analogicznie do innych ustaw. Jej przepisy, które nie są tylko programem, lecz prawem obowiązującym, normującym bezpośrednio stosunki prawne, mają działanie na przepisy poprzednie w myśl zasady: *lex posterior derogat priori* i mogą je milcząco uchylać”⁴⁶. Autor podkreślał, że stanowisko, w świetle którego konstytucji przypisuje się normatywny charakter, zasługuje na aprobatę i świadczy o nowoczesnym podejściu Sądu Najwyższego.

Uzasadnienie Sądu Najwyższego autor konfrontował z ujęciem prezentowanym kilka miesięcy później przez Najwyższy Trybunał Administracyjny. Zdaniem Zahorskiego sposób wykładni art. 126, jaki zaproponował NTA w wyroku z 7 października 1924 r., świadczył o traktowaniu przez ten organ konstytucji nie jako ustawy państwowej, tylko jako pewnego programu ustawodawczego. NTA stanął bowiem na stanowisku, że art. 126 ust. 2 jest przepisem skierowanym do parlamentu i tylko ten organ może podjąć decyzję, czy ustawa powinna być zmieniona, czy całkowicie odrzucona. Tym samym NTA podważył możliwość stwierdzania w ramach sądowego stosowania prawa, iż *ipso iure* doszło do wygaśnięcia przepisów stosowanej przezeń ustawy. Pośrednio odniósł się przy tym do poglądu SN, uznając go za nietrafny⁴⁷.

Rozważania Zahorskiego nie ograniczają się do zaakcentowania rozbieżności między tymi dwoma ujęciami. Warto odnotować, że przy całej aprobacie do rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd Najwyższy w sprawie Z. S. 69/23 autor ten ubolewał, iż „[z] drugiej strony jednak można w nim zauważyć pewną niechęć do wybiegnięcia poza ramy klasycznej wykładni prawnej, operującej pojęciami ustaw równorzędnych, lecz tylko wcześniejszych i późniejszych, szczegółowych i bardziej ogólnych. Brak jest wyraźnego stwierdzenia, że system prawa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej uznaje »hierarchję ustaw«”⁴⁸. Zarzut ten pokazuje, że autor ten pozostawał pod wyraźnym wpływem ustaleń wiedeńskiej szkoły teorii prawa, do których zresztą w dalszej części swych wywodów wyraźnie się odwoływał⁴⁹.

⁴⁵ H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 165-169 i omawiany tam wyrok SN z 16 lutego 1924 r., sygn. Z. S. 69/23.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 166.

⁴⁷ Na temat wspomnianych rozbieżności w podejściu SN i NTA zob. także: A. Fastyn, *Spór pomiędzy Sądem Najwyższym a Najwyższym Trybunałem Administracyjnym w przedmiocie wykładni art. 126 Konstytucji marcowej w świetle polityki wyznaniowej Drugiej Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, z. 2/2011.

⁴⁸ H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 167.

⁴⁹ Nawigując do stanowiska Szymona Rundsteina, Henryk Zahorski argumentuje, że „N.T.A. nie uwzględnia momentu zasadniczego, mianowicie stosunku ustawy Konstytucyjnej do ustaw zwykłych, jako »nadrzędnego« źródła prawa do norm »podrzędnych«. Przepisy Konstytucji

Zwieńczenie rozważań poświęconych ówczesnemu orzecznictwu SN i NTA stanowiło zwrócenie uwagi na pewną prawidłowość w uzasadnianiu rozstrzygnięć dotyczących kwestii zgodności ustaw z konstytucją. Przywołany autor pokazywał, że w tych sytuacjach, w których łatwo dopatrywać się materialnej niezgodności stosowanej ustawy z konstytucją, najwyższe instancje sądowe ograniczały się do stwierdzenia, że art. 81 zakazuje im takiego badania. Z kolei w razie, gdy zarzut niekonstytucyjności ustawy był *prima facie* bezpodstawny, sądy „obszernie [...] [motywowały] zgodność zakwestionowanej bezzasadnie ustawy z Konstytucją”⁵⁰. Podejście to wydaje się niekonsekwentne, niemniej jednak uznawano, że odpowiada ono granicom wyznaczonym przez art. 81 konstytucji.

Szczegółowa prezentacja opracowania Zahorskiego stanowi jeden z przykładów potwierdzających, że problem ustanowienia sądowej kontroli konstytucyjności prawa, choć rzeczywiście „nie stanowił węzłowego zagadnienia w międzywojennej nauce prawa w Polsce”⁵¹, doczekał się niezwykle wartościowych i wielowymiarowych analiz. Przywołany autor, popierając postulat ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego, równoległe uczynił przedmiotem swych rozważań kwestię odmowy zastosowania przez sędziego niekonstytucyjnej ustawy. Oba te problemy były rozpatrywane niezależnie od siebie, choć można odnieść wrażenie, że ówczesna praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego stanowiła dla Zahorskiego jedynie pewną namiastkę mechanizmu zabezpieczającego konstytucyjność prawa⁵².

w tym wypadku są nie tylko późniejsze, lecz i wyższe. N.T.A. nie uznaje kwalifikowanej mocy działania w przepisach prawnych ustrojowych, zapoznaje hierarchję ustaw. [...] Konstytucja uchyla poprzednie normy z nią sprzeczne nie tylko dlatego, że jest późniejsza, lecz dlatego, że jest jako ustawa wyższa. Prof. Komarnicki ten moment podkreśla [...]. Prof. Giese komentując Konstytucję niemiecką z 1919 r. idzie dalej i mówi, że Konstytucja znosi ustawy z nią sprzeczne nie dlatego, że jest późniejsza, lecz przede wszystkim jako prawo silniejsze” (H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 171).

⁵⁰ *Ibidem*, s. 172.

⁵¹ M. Granat, *Problem kontroli...*, s. 115.

⁵² Por. M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia konstytucyjności ustaw*, Warszawa 2009, s. 246, *Biblioteka Przeglądu Sejmowego*. Z argumentacji Macieja Starzewskiego wynika, że w ustanowieniu Trybunału Konstytucyjnego widział nie tyle instytucję, która uzupełniałaby pewną systemową lukę, ile ograniczenie konstytucyjnej kompetencji sądów. Uznawał on bowiem, że na gruncie konstytucji marcowej sądy mają prawo do badania konstytucyjności ustaw. Z żalem zaznaczał jednak, że w praktyce sądy, kierując się stanowiskiem SN i NTA, z tego prawa nie korzystają. Szansy na zmianę ich podejścia upatrywał w przyszłych rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego i Trybunału Administracyjnego. Starzewski, pisząc o kompetencji sądów do badania ważności ustaw, dostrzegał jednak, że: „Niema środka zmuszenia ich do tego, niema też jednak z drugiej strony środka powstrzymania ich od tego. Od samych najwyższych polskich jurysdykcji zależy bezpieczeństwo porządku konstytucyjnego”. Zob. także: P. Tuleja, *Maciej Starzewski – znaczenie dorobku dla współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, „Państwo i Prawo” nr 11/2018.

Zaprezentowane powyżej nurty – ten dotyczący powołania TK i ten związany z możliwością odmowy zastosowania ustawy ze względu na jej sprzeczność z konstytucją – pojawiały się naprzemiennie także w opracowaniach innych przedstawicieli doktryny. Nie zawsze jednak towarzyszyła temu jakaś głębsza refleksja teoretycznoprawna. To, co wyróżnia stanowisko zajęte przez Zahorskiego, to wyraźne zaakcentowanie, że postulat kontroli konstytucyjności prawa wymaga innego podejścia do wykładni konstytucji. Asumpt do podjęcia tej kwestii stanowiła nie tylko krytyczna analiza orzecznictwa. Zahorski uznawał, że

[e]wentualne utworzenie w Rzeczypospolitej Polskiej Trybunału Konstytucyjnego jest w ścisłym związku z ustaleniem pewnej określonej metody interpretacji prawnej od której zależy w dużej części prawidłowe jego funkcjonowanie. Chodzi tu o harmonię między prawem konstytucyjnym, a wiecznie płynnym układem stosunków politycznych i społecznych [...]. A więc Trybunał taki, bardziej niż jakikolwiek inny sąd w państwie, będzie musiał zająć określone stanowisko wobec t. zw. twórczej interpretacji prawa i rozstrzygnąć kwestję jej ewentualnego stosowania w polskim prawie politycznym⁵³.

Takie ujęcie otwierało dodatkową przestrzeń do dyskusji na temat projektowanej instytucji.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że pod rządami konstytucji marcowej potrzeba zagwarantowania nadrzędności konstytucji ujawniała się na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze – w wielu opracowaniach przewijał się postulat utworzenia specjalnego Trybunału Konstytucyjnego. Propozycje nawiązujące do amerykańskiego modelu zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa cieszyły się mniejszym zainteresowaniem⁵⁴. Jednej z przyczyn wyjaśniających to zjawisko upatrywano w wyodrębnieniu sądownictwa administracyjnego. W związku z odmiennym podejściem Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego do wykładni art. 126 konstytucji marcowej podnoszono, że istnieje niebezpieczeństwo rozbieżności w dokonywanej przez nie ocenie konstytucyjności poszczególnych ustaw, co mogłyby wywołać chaos prawny.

Po drugie – uchwalenie konstytucji marcowej otworzyło debatę na temat możliwości odmowy zastosowania przez sąd ustawy niezgodnej z ustawą zasadniczą. Deбата ta obejmowała kwestię wykładni art. 81 konstytucji, jednak to art. 126 wyznaczył jej zasadniczy kierunek. Konieczność odniesienia się przez sądy do kwestii dalszego obowiązywania przedkonstytucyjnego porządku prawnego sprawiła, że problem

⁵³ H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 184-185.

⁵⁴ Szerzej na temat tych propozycji: D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 67.

„derogacyjnej roli” konstytucji przestał być postrzegany jako zagadnienie teoretyczne. Organy wymiaru sprawiedliwości stanęły przed realnym dylematem, czy w sytuacji, w której minął czas przewidziany przez ustrojodawcę na uzgodnienie przepisów niezgodnych z konstytucją i ustawodawca nie podjął na tym polu odpowiednich działań, przepisy te powinny być nadal stosowane.

Odpowiedź udzielona przez Sąd Najwyższy pokazuje, że z jednej strony organ ten uznał swą kompetencję do stwierdzania, że pewne przepisy utraciły moc obowiązującą, z drugiej zaś strony – przypisał sobie uprawnienie do decydowania o tym, jakie przepisy powinny znaleźć się w polskim porządku prawnym. Posługiwanie się kategoriami „przepisów sprzecznych z konstytucją” i „przepisów niezgodnych z konstytucją” opierało się bowiem na ocenie przesądzającej, że ustawodawca w konkretnym przypadku był zobowiązany (bądź nie) do uregulowania pewnych kwestii. Formułowanie tego rodzaju ocen *prima facie* wykraczało poza konstruowaną wówczas wizję sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy”, organu, który miałby jedynie eliminować z systemu prawnego przepisy sprzeczne z konstytucją⁵⁵. I choć Sądowi Najwyższemu nie powierzono funkcji sądu konstytucyjnego, to w wąskim zakresie, wyznaczonym art. 126 konstytucji, przypisał on sobie uprawnienie do stwierdzania, które regulacje zostały 1 czerwca 1921 r. *ipso iure* uchylone przez konstytucję.

Fakt, iż w tym rozumowaniu kluczową rolę odegrał art. 126, pozwala lepiej zrozumieć specyfikę polskiej dyskusji o kontroli konstytucyjności prawa. Wspomniana „derogująca rola” ustawy zasadniczej wynikała z potraktowania jej jako *lex posterior* względem sprzecznych z nią „przepisów i urządzeń prawnych”. Przyjęcie takiej optyki dawało Sądowi Najwyższemu pewną swobodę w ocenie przedkonstytucyjnego porządku prawnego, nie usuwało jednak problemu niekonstytucyjności ustaw uchwalanych pod rządami konstytucji marcowej⁵⁶. W odniesieniu do tych ustaw oś sporu stanowiła relacja art. 38 i art. 81 konstytucji, a przedstawiciele doktryny oscylowali między uznaniem, że art. 38 stanowi *lex imperfecta*, a próbami uzasadnienia dopuszczalności sądowej kontroli ważności ustaw.

⁵⁵ Warto podkreślić, że choć w ujęciu Kelsena sąd konstytucyjny był charakteryzowany jako „negatywny ustawodawca”, twórca normatywizmu postulował wyposażenie tego organu m.in. w prawo do decydowania o odzyciu niekonstytucyjnych norm. Wydaje się, że tego rodzaju kompetencji nie da się sprowadzić do konstrukcji stanowienia prawa „ze znakiem negatywnym” (zob. H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, przekł. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009, s. 56 i nast., *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. 31; H. Kelsen, *Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, transl. W. College, „Journal of Politics” no. 2/1942, s. 198-199).

⁵⁶ Na tle samego art. 126 wysuwano zresztą w doktrynie zarzut niekonsekwencji, podnosząc, że „konstytucja albo jest mocniejsza i łamie wszystkie sprzeczne z nią ustawy zwykle, wydane przed i po jej wejściu w życie, albo jest efemerydą i fikcją” (A. Chrzęszczewski, *Co nam dała Konstytucja z dn. 17 marca 1921 r.*?, „Drogi Polski” nr 10/1922, s. 631-632).

Główną przeszkodą w ustanowieniu sądowego mechanizmu gwarantującego w sposób efektywny nadrzędność konstytucji było przyjęcie przed doktryną międzywojenną klasycznej koncepcji suwerenności narodu⁵⁷. Utrudniała ona prowadzenie dyskusji o możliwości osądzania ustawy stanowiącej wyraz woli parlamentu. Trafną diagnozę odnośnie do problemów z kontrolą konstytucyjności prawa w okresie Drugiej Rzeczypospolitej przedstawił Mirosław Granat, wykazując, że „[p]rawo konstytucyjne wyrastające na gruncie osiągnięć rewolucji francuskiej nie wypracowało myśli [...] o konstytucji ograniczającej władzę ustawodawczą, co wyrażało się w określonej praktyce ochrony konstytucji”⁵⁸.

Obserwacje te do pewnego stopnia korespondują ze sposobem interpretacji art. 126 konstytucji zaprezentowanym przez Sąd Najwyższy. Warto zauważyć, że wspomniane już orzeczenie SN w sprawie „Ukraińczyk”, uznawane za „punkt zwrotny w praktyce jurysprudencki polskiej”⁵⁹, zapadło na tle Kodeksu karnego rosyjskiego z 1903 r. Można odnieść wrażenie, że polskim prawnikom łatwiej było „milcząco derogować” prawodawstwo inkorporowane z państw zaborczych aniżeli ustawy własnego, niedawno ukonstytuowanego parlamentu⁶⁰. Kwestia ta nie doczekała się jednak szerszego opracowania i sformułowanie na tym tle stanowczego wniosku wymagałoby bardziej pogłębionych analiz⁶¹.

Nie bez wpływu na prace nad wprowadzeniem mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa pozostawały wydarzenia polityczne rozgrywające się po uchwaleniu konstytucji marcowej. Jak wyjaśniał Zdzisław Czeszejko-Sochacki, „konflikt Piłsudskiego z Sejmem oraz proces brzeski, nie sprzyjał tej koncepcji, wręcz przeciwnie,

⁵⁷ T. Przeorski, *Z zagadnień...*, s. 108; M. Granat, *Problem kontroli...*, s. 105.

⁵⁸ M. Granat, *Problem kontroli...*, s. 107. Warto jednak pamiętać o tych przedstawicielach doktryny, którzy próbowali zaszczepić w Polsce myśl Hansa Kelsena, jak Henryk Zahorski, Szymon Rundstein czy T. Przeorski. Z argumentacji tych autorów wynika, że potrzeba przeniesienia problemu na inny poziom (tak jak to zrobił Kelsen) nie była obca polskim prawnikom. Inna sprawa, że tej myśli nie udało się przekuć na przyjęcie konkretnego projektu legislacyjnego. (zob. także: T. Przeorski, *Z zagadnień...*, s. 104-119).

⁵⁹ H. Zahorski, *Zasada badania...*, s. 168.

⁶⁰ Co ciekawe, konfrontowane z przywołanym rozstrzygnięciem SN orzeczenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego z 7 października 1924 r. dotyczyło ustawy z 1920 r. o Szkołach Akademickich, uchwalonej przez polski parlament. NTA uznał wówczas, że konstytucyjne pojęcie „uzgodnienia” oznacza, że „dopiero ciało ustawodawcze zdecyduje, czy dana ustawa winna być zmieniona, czy też całkowicie odrzucona”. Nie był to jednak jedyny przypadek, w którym NTA wyraził taki pogląd – analogiczne stanowisko zajął m.in. w wyroku z 31 stycznia 1924 r., wydanym na tle austriackiego rozporządzenia cesarskiego z dnia 9 sierpnia 1915 r. o obrocie ziemią.

⁶¹ Pewnych wskazówek dostarcza w tym zakresie opracowanie Arkadiusza Fastyna, niemniej autor ten koncentruje się jedynie na relacji konstytucji marcowej do ustaw zaborczych w kontekście prowadzonej przez państwo polityki wyznaniowej (A. Fastyn, *Spór pomiędzy...*, s. 113 i nast.).

rozwój prawa sterowany był przez sanację w kierunku zupełnie odmiennym⁶². Bardzo zniuansowaną ocenę tych wydarzeń prezentował Andrzej Gwiżdż. Jego zdaniem toczącej się wówczas dyskusji o utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego nie można sprowadzać do myśli, „że tak chciała nauka, a przeciwstawiła się temu sanacja”⁶³. Wspomniany autor dostrzegał jednak, że postulaty wpisujące się w nurt sanacyjny były przede wszystkim ukierunkowane na zachowanie spójności systemowej i wkomponowane w warunki państwa autorytarnego. Z kolei w ocenie Dariusza Dudka zamach majowy przeprowadzony w 1926 r. nie tylko przyczynił się do uwydatnienia postulatów utworzenia TK, lecz także sprzyjał większemu zainteresowaniu kwestią rewizji konstytucji⁶⁴.

Niezależnie od wyrażanych na tym tle stanowisk można przyjąć, że walki polityczne i wewnętrzne zróżnicowanie poszczególnych obozów znajdowało odbicie w sposobie prowadzenia ówczesnych debat⁶⁵. Uchwalenie noweli sierpniowej poszerzyło rozważania doktrynalne o kwestię dopuszczalności oceny konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez prezydenta. Jednocześnie okres zapoczątkowany w 1926 r. rzeczywiście charakteryzowało częstsze podejmowanie kwestii rewizji konstytucji.

Warto odnotować, że jeszcze w 1934 r. nie słabły głosy postulujące wprowadzenie Trybunału Konstytucyjnego. Pierwotne brzmienie konstytucji, przyjęte przez Sejm 26 stycznia 1934 r., ujawniło jednak, że nie ma ku temu woli politycznej. W doktrynie podnosi się, że powodem takiego podejścia mogły być obawy przed wykorzystaniem sądownictwa konstytucyjnego do obrony instytucji uregulowanych w konstytucji marcowej⁶⁶. Niezależnie od rzeczywistych motywów tej decyzji brak organu, którego ustanowienia domagała się znacząca część doktryny, wywołał rozczarowanie prawników i sprowokował dalsze dyskusje na temat kontroli konstytucyjności prawa⁶⁷.

Wejście w życie konstytucji kwietniowej wzbudziło nowe kontrowersje, związane z oceną legalności jej uchwalenia. Jednocześnie sam sposób prowadzenia dyskusji i rodzaj argumentów przywoływanych przez prawników, rozważających możliwość

⁶² Z. Czeszejko-Sochacki, *Trybunał Konstytucyjny PRL*, s. 43.

⁶³ A. Gwiżdż, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 133.

⁶⁴ D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 55.

⁶⁵ Przekonująco pokazuje to Andrzej Gwiżdż, zestawiając ze sobą postulaty Władysława Leopolda Jaworskiego, pomysły wpisujące się w nurt opozycyjny (endecki) oraz projekty wywodzące się z nurtu sanacyjnego (A. Gwiżdż, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola...*, s. 133).

⁶⁶ J. Surowiec, *Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1987, s. 8, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 1037.

⁶⁷ D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 69.

badania przez sądy konstytucyjności aktów stanowienia prawa, do pewnego stopnia wydawał się zbliżony do polemik prowadzonych na gruncie konstytucji marcowej. Do takich nawiązań skłaniała w szczególności treść art. 49 ust. 2 i 64 ust. 5 konstytucji kwietniowej. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowił, że „[ż]aden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją”⁶⁸, drugi zaś wskazywał, że „[s]ądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych”⁶⁹. Oprócz tego dotychczasową regulację zawartą w art. 77 zd. 1 konstytucji marcowej („Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”) zastąpił art. 64 ust. 3 konstytucji kwietniowej, pozbawiony passusu o podległości sędziów jedynie ustawie.

Nowe ramy ustrojowe z jednej strony zawęziły pole prowadzonych rozważań, z drugiej zaś strony przemodelowały pozycję sądów i wymuszały uwzględnienie w tych dyskusjach roli prezydenta RP. Wspomniane zawężenie wynikało z faktu, iż konstytucja kwietniowa nie zawierała regulacji analogicznej do tej wyrażonej w art. 126 konstytucji marcowej. Brak odniesienia się do kwestii ważności aktów przedkonstytucyjnych usuwał podstawę stanowiącą uzasadnienie aktywności orzeczniczej SN na tym polu. Najgłębszą zmianę powodowało jednak zerwanie z ujęciem „niezawisłych sądów jako organów Narodu”.

Art. 2 konstytucji marcowej charakteryzował władzę sądowniczą jako równorzędną dwóm pozostałym i całkowicie od nich niezależną⁷⁰. Konstytucja kwietniowa zmieniła tę perspektywę. Sądy definiowane jako „Organy Państwa [...] pozostające pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 3 ust. 1) nie posiadały już tak silnej legitymacji. Mimo nadziei wyrażanych przez część przedstawicieli doktryny, którzy dostrzegali, że na ich oczach „[o]dpada [...] mistycyzm suwerenności sejmu, moment, który niewątpliwie był decydującym w tym względzie u twórcy konstytucji marcowej”⁷¹, to nie sądy miały stać na straży nadrzędności konstytucji kwietniowej.

Niemal rok po uchwaleniu konstytucji kwietniowej w piśmiennictwie pojawiły się głosy aprobujące fakt, że ustawa zasadnicza przeorientowała ustrój państwa, odchodząc od „tradycyjnie pojmowanego »parlamentaryzmu«”⁷² i nieufności wobec władzy wykonawczej. Nowymi założeniami ustrojowymi starano się tłumaczyć zasadność

⁶⁸ Por. art. 38 konstytucji marcowej, zgodnie z którym „[ż]adna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień”.

⁶⁹ Por. art. 81 konstytucji marcowej, zgodnie z którym „[s]ądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”.

⁷⁰ *Stanowisko pierwszego prezesa Sądu Najwyższego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 6/1926, s. 441-442.

⁷¹ T. Przeorski, *Z zagadnień...*, s. 118.

⁷² M. Zimmermann, *Kontrola konstytucyjności ustaw a konstytucja kwietniowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1936, s. 373*.

powierzenia kontroli konstytucyjności ustaw prezydentowi RP. Podstaw ku temu upatrywano przede wszystkim w art. 54 ust. 1 konstytucji kwietniowej, uprawniającym głowę państwa do „stwierdzenia podpisem mocy ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw”. Zgodnie z wykładnią art. 54, zaprezentowaną przez Mariana Zimmermanna, prezydent w razie stwierdzenia, że ustawa została uchwalona niezgodnie z przepisami konstytucji, powinien odmówić jej podpisania. Z kolei gdy w ocenie prezydenta uchwalenie ustawy było niecelowe, mógł on skorzystać z instytucji weta zawieszającego, uregulowanej w dalszych ustępach art. 54. Już wówczas można było przypuszczać, że takie podejście nie usunie problemu zagwarantowania konstytucyjności ustaw⁷³.

2.3. Podsumowanie

Mimo wielu wysiłków na rzecz utworzenia w Drugiej Rzeczypospolitej Trybunału Konstytucyjnego przed drugą wojną światową nie udało się ustanowić tej instytucji. Nie uprawnia to jednak do pominięcia tamtego okresu przy okazji analizy genezy TK. Dotychczasowe wywody pozwalają lepiej zrozumieć specyfikę polskiej międzywojennej dyskusji na temat kontroli konstytucyjności prawa i zmierzyć się z pytaniem, w jakim stopniu formułowane wówczas idee były brane pod uwagę przy późniejszym kształtowaniu ustrojowych podstaw funkcjonowania Trybunału.

Przywołane powyżej analizy doktrynalne i projekty powstawały w wyjątkowych okolicznościach. Idea sądownictwa konstytucyjnego, wpisana w koncepcję hierarchicznej struktury porządku prawnego, dopiero się formowała. W tym samym czasie kraj, którego system prawny opierał się przede wszystkim na przejętym ustawodawstwie państw zaborczych, stanął wobec rudymenatnych dylematów ustrojowych i zmierzał ku ujednoliceniu dzielnicowego ustawodawstwa. Wraz z uchwaleniem konstytucji marcowej wskazano punkt odniesienia, który determinował dalsze losy inkorporowanych aktów. Tempo prac ustawodawczych, ukierunkowanych na zastąpienie dotychczasowych przepisów – własnymi, było jednak nieadekwatne do oczekiwań. Doprowadziło to do sytuacji, w której Sąd Najwyższy przypisał sobie kompetencję do oceny, które przepisy przedkonstytucyjne powinny być nadal stosowane, a które nie. Co istotne, choć zwolennicy tego podejścia dostrzegali w nim przejaw uznania normatywnego charakteru konstytucji marcowej, to jednocześnie podawali w wątpliwość sposób,

⁷³ Potwierdzenia faktu, że wspomniane rozwiązanie było niewystarczające, dostarcza Dudek (D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 74), nawiązując do ankiety nt. reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, rozpisanej przez redakcję „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” (*Ankieta nt. reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1939, s. 1-45).

w jaki SN wprowadzał do swego orzecznictwa przepisy ustawy zasadniczej. Prawnicy obeznani z dorobkiem wiedeńskiej szkoły teorii prawa uważali, że sięganie w tym zakresie do reguły *lex posterior* było niewystarczające.

Równolegle wybrzmiewały głosy domagające się ustanowienia sądu konstytucyjnego. Część przedstawicieli doktryny opowiadała się za powierzeniem tej kompetencji Sądowi Najwyższemu, nawiązując tym samym do amerykańskiego modelu zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa. Przeważało jednak stanowisko, w myśl którego gwarantem nadrzędności konstytucji powinien być zupełnie nowy organ. Wydaje się, że taki stan mógł być m.in. wynikiem obserwacji rozbieżnego orzecznictwa SN i NTA i odmiennego podejścia tych dwóch organów do wykładni art. 126 konstytucji marcowej. Obawa przed rozchwianiem porządku prawnego sprawiała, że zastanawiano się nad możliwością implementacji pewnych mechanizmów przyjętych w Austrii czy Czechosłowacji. Pomysły te wydawały się szczególnie bliskie prawnikom wykształconym w duchu rozwiązań austriackich.

Jedną z przyczyn utrudniających wcielenie w życie idei sądownictwa konstytucyjnego, identyfikowanych zresztą przez ówczesną doktrynę, był sposób pojmowania zasady suwerenności narodu i opory przed podważaniem woli ustawodawcy. W 1935 r. na kartach „Przeglądu Współczesnego” Tadeusz Przeorski otwarcie ganił „bezwład pojęć odziedziczony po epoce absolutyzmu, przedewszystkiem zaś tradycje suwerenności tkwiącej rzekomo w działalności organów ustawodawczych, a wyrażające się w poglądzie, że ciała ustawodawcze powołane do kontroli działalności organów wykonawczych państwa, same nie mogą być kontrolowane”⁷⁴. Odwołując się do myśli Kelsena, Przeorski rozgraniczał funkcję ustawodawczą i ustrojodawczą. Zaznaczał także, że skoro konstytucja przypisuje parlamentowi jako organowi narodu funkcję ustawodawczą, to nie ma przeszkód, by ta sama konstytucja kreowała organ kontrolujący działalność prawodawczą.

Uchwalenie konstytucji kwietniowej pozbawiło złudzeń wielu zwolenników ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego. Umacniające się tendencje autorytarne nie współgrały z instytucją sądowej kontroli konstytucyjności prawa, „ze swej istoty mało podatną na polityczne oddziaływanie”⁷⁵. Gwaranta konstytucyjności prawa upatrywano raczej w głowie państwa. Mimo wielu ciekawych pomysłów i szerokich dyskusji prowadzonych na przestrzeni niemal dwudziestu lat szanse na zorganizowanie na ziemiach polskich sądownictwa konstytucyjnego zmalały.

⁷⁴ T. Przeorski, *Z zagadnień...*, s. 108.

⁷⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 31.

3. Idea kontroli konstytucyjności prawa w prawodawstwie i doktrynie Polski Ludowej⁷⁶

Po drugiej wojnie światowej, w nowej sytuacji politycznej, nie było miejsca na funkcjonowanie takich instytucji jak Trybunał Konstytucyjny. Dominowało wówczas przekonanie, że ustrój socjalistyczny niejako z istoty swej gwarantuje zgodność prawa z Konstytucją. Jak tłumaczył Gwiżdż,

[s]ądzono, że skoro w państwach kapitalistycznych u podstaw sprzeczności między poszczególnymi kategoriami źródeł prawa znajdują się konflikty interesów poszczególnych klas społecznych, to brak (lub przynajmniej słabnięcie) tego rodzaju konfliktów w państwach socjalistycznych owocować będzie brakiem konfliktów między poszczególnymi kategoriami źródeł prawa⁷⁷.

Sposób postrzegania sądownictwa konstytucyjnego najlepiej odzwierciedlał dwuczęściowy artykuł Stefana Rozmaryna, opublikowany pod koniec 1948 r.⁷⁸ Autor przedstawił w nim rozwiązania spotykane w państwach kapitalistycznych, przeciwstawiając im założenia konstytucji państw ludowych, odrzucających środki zewnętrznej kontroli nad parlamentem. Krytycznie ocenił on zjawisko powoływania w Europie Zachodniej organów kontroli konstytucyjności ustaw, upatrując w nich rękojmi ochrony interesów klas posiadających⁷⁹. Jak uzasadniał Rozmarzyn,

[r]ozważenie klasowej funkcji i klasowego charakteru kontroli konstytucyjności ustaw, dokonywanej przez organy pozaparlamentarne (sądy, specjalne Trybunały Konstytucyjne, Komitet Konstytucyjny itp.), nie pozostawia wątpliwości, że w państwach rzeczywiście demokratycznych nie ma miejsca na tę instytucję. Istotą jej jest

⁷⁶ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia Prawnicze” nr 2/1983, s. 31.

⁷⁷ A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” nr 12/1983, s. 5; zob. także: Z. Witkowski, *Zagadnienia zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL w świetle doktryny*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1981, s. 38; Z. Izdebski, *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” seria I, 1957, s. 6 i 40; R. Klimowiecki, [w:] A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 36 i 125.

⁷⁸ S. Rozmarzyn, *Kontrola konstytucyjności ustawy (cz. I)*, „Państwo i Prawo” nr 11/1948; S. Rozmarzyn, *Kontrola konstytucyjności ustawy (cz. II)*, „Państwo i Prawo” nr 12/1948. Warto odnotować, że w doktrynie podkreślano, że stanowisko Rozmaryna na długie lata zdeterminowało sposób myślenia o sądowej kontroli konstytucyjności prawa (tak: J. Surowiec, *Ewolucja...*, s. 15).

⁷⁹ S. Rozmarzyn, *Kontrola...* (cz. I), s. 49; S. Rozmarzyn, *Kontrola...* (cz. II), s. 12.

bowiem ograniczenie przedstawicielstwa narodowego przez organ, stojący tym samym nad organem zwierzchniej władzy narodu. W państwach rzeczywiście demokratycznych, a więc w demokracji socjalistycznej lub ludowej, wcielającej w życie zasadę zwierzchnictwa narodu, nie ma miejsca na ograniczenia, świadczące o nieufności wobec przedstawiciela narodu⁸⁰.

W ocenie Rozmaryna na takim właśnie założeniu opierało się prawo konstytucyjne Polski Ludowej. Krytyka idei kontroli konstytucyjności ustaw bazowała zatem przede wszystkim na sposobie pojmowania zasady zwierzchnictwa narodu. Zdaniem autora zasada ta „wciela się w życie tylko w takich instytucjach politycznych, które organizują rzeczywistą władzę ludu, realizację jego woli, a więc w instytucjach demokratycznych. I na odwrót, tylko instytucje demokratyczne urzeczywistniają wolę narodu, wcielają w życie zasadę zwierzchnictwa narodu”⁸¹.

Wiara w sprawiedliwość ludu, wyrażaną przez parlament, szła w parze z nieufnością wobec organów trzeciej władzy, postrzeganych w tym kontekście jako instytucja reakcyjna. Stefan Rozmaryn dał wyraz takiemu podejściu, przywołując słowa Włodzimierza Lenina, który opisywał sądy kapitalistyczne jako „wyobrażające ochronę porządku prawnego, a w rzeczywistości będące ślepym, wyrafinowanym narzędziem bezlitosnego ucisku wyzyskiwanych, broniącym interesów pieniężnej kabzy”⁸². Nie dziwi zatem, że art. 24 ust. 3 małej konstytucji z 1947 r., zgodnie z którym „Sądy nie miały prawa badania ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych”, był interpretowany jako przepis wykluczający sądową kontrolę konstytucyjności ustaw⁸³.

W praktyce szybko dostrzeżono jednak, że wprzęgnięcie sądów w budowę nowego ustroju może przyspieszyć proces faktycznego zrywania z prawodawstwem Drugiej Rzeczypospolitej. Problemy, jakie się z tym wiązały, przywodzą na myśl spory wokół interpretacji art. 126 konstytucji marcowej. Podobnie jak w Drugiej Rzeczypospolitej dążono do zastąpienia regulacji państw zaborczych – własnymi i wyeliminowania unormowań, które nie odpowiadały kreowanemu wówczas ustrojowi państwa, tak i po drugiej wojnie światowej prawodawca socjalistyczny odcinał się od tradycji Drugiej Rzeczypospolitej, z konieczności opierając się jednak na ustawodawstwie dwudziestolecia międzywojennego. Zerwanie z dotychczasowym ustrojem osiągnano przy pomocy

⁸⁰ S. Rozmaryn, *Kontrola... (cz. II)*, s. 13.

⁸¹ *Ibidem*, s. 17.

⁸² *Ibidem*, s. 5. Co prawda pogląd ten odnosił się do „sądów kapitalistycznych”, warto jednak zaznaczyć, że po drugiej wojnie światowej w polskich sądach zasiadali sędziowie, którym obce były założenia socjalistycznego wymiaru sprawiedliwości.

⁸³ Wprowadzanie w państwach socjalistycznych tego rodzaju regulacji było przedmiotem krytyki J. Makowskiego, który w 1947 r. opowiadał się za kontrolą konstytucyjności prawa (J. Surowiec, *Ewolucja...*, s. 10; por. stanowisko K.M. Pospieszalskiego (K.M. Pospieszalski, K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948 (recenzja), „Państwo i Prawo” nr 11/1948, s. 102).

różnych środków, warto jednak przypomnieć o oczekiwaniach, jakie w tym zakresie kierowano pod adresem sądów.

Znalazły one swe odzwierciedlenie m.in. we wspomnianej już uchwale wykładniczej z 12 lutego 1955 r.⁸⁴, w której Sąd Najwyższy przypisał sobie kompetencję do wypowiedziania się na temat zachowania pod rządami Konstytucji PRL mocy obowiązującej przepisów przedwojennych. Nie wnikając w meritum rozpoznawanej wówczas sprawy, warto podkreślić, że w uzasadnieniu uchwały, podobnie jak to miało miejsce w 1924 r., Sąd Najwyższy posłużył się rozumowaniem opartym na regule *lex posterior*. Odpowiadając na pytanie ministra sprawiedliwości o możliwość dalszego stosowania przepisów k.p.c. z 1930 r. dotyczących przymusu osobistego, SN potwierdził, że przedmiotowe regulacje zachowały moc wiążącą. W uzasadnieniu organ ten zaznaczył, że

Konstytucja PRL i przepisy ją wprowadzające nie zawierają żadnej klauzuli derogacyjnej w stosunku do ustaw obowiązujących w chwili jej uchwalenia. Nie daje to jednak żadnej podstawy do twierdzenia, że wszystkie te przepisy pozostały w mocy. Konstytucja, jako akt ustawodawczy w stosunku do nich późniejszy, nie jest pozbawiona tym samym mocy derogacyjnej, o ile chodzi o przepisy z nią sprzeczne⁸⁵.

SN podkreślił, że z reguły przepisy konstytucji nie nadają się do bezpośredniego zastosowania i wymagają rozwinięcia w ustawach i innych aktach normatywnych. Zastrzegł też, że wyjątkowo może zaistnieć sytuacja, w której norma ustawowa będzie sprzeczna z normą konstytucyjną, zaznaczając, że chodzi o wyraźne przeciwstawienie treści jednej i drugiej normy. Co do zasady Sąd Najwyższy uznał jednak, że „nie powinny mieć i nie mają mocy derogacyjnej wszelkie inne rozbieżności między normami konstytucyjnymi a zwykłymi”. Istota tych rozbieżności została sprowadzona do problemu większej lub mniejszej niedoskonałości w realizacji zasad konstytucyjnych.

Towarzyszyło temu podkreślenie roli ustawodawcy ludowego, którego wyłączną prerogatywą było podjęcie decyzji, „czy przepisy dotychczasowe ustawodawstwa zwykłego są pod względem swej formy niedoskonałe i wadliwe i w jakim zakresie ma nastąpić dostosowanie ich do założeń i wskazań konstytucyjnych”. Przy okazji SN zaakcentował, że to wola ustawodawcy ludowego, a nie dawna sankcja ustawodawcza stanowi źródło obowiązywania w Polsce Ludowej przepisów uchwalonych w Drugiej Rzeczypospolitej⁸⁶.

⁸⁴ Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55, LEX nr 117993; Rozmaryn w obu wydaniach swojej monografii (S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, I wyd. – Warszawa 1961, II wyd. – Warszawa 1967) w zasadzie podtrzymał ten sposób postrzegania relacji między konstytucją i ustawami.

⁸⁵ Zob. także późniejsze stanowisko Rozmaryna (S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, s. 166 i nast. – I wyd.; s. 188 i nast. – II wyd.).

⁸⁶ Tak także: Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 1957 r., sygn. I CO 4/57, LEX nr 118625.

Ostatecznie, choć Sąd Najwyższy przyznał, że przysługuje mu uprawnienie do stwierdzenia, że określone przepisy przedwojenne utraciły moc obowiązującą, zgodnie z regułą *lex posterior*, to nie odnalazł podstaw do podważenia mocy przepisów k.p.c. z 1930 r. Dotychczasowe rozważania pokazują zatem, że mimo iż w pewnym stopniu w uzasadnieniu SN znalazło swe odbicie rozumowanie wykorzystywane w okresie międzywojennym, to potraktowanie Konstytucji PRL jako ustawy późniejszej nie doprowadziło do odmowy zastosowania zakwestionowanych przepisów. Podejście Sądu Najwyższego odzwierciedlało ówczesny sposób postrzegania konstytucji jako aktu zbyt ogólnego, by mogła ona stać się samoistną podstawą prawną rozstrzygnięć sądowych. W praktyce orzeczniczej dużo większą rolę odgrywała głęboka reinterpretacja regulacji przedwojennych.

Mimo pojedynczych głosów wskazujących na możliwość ustanowienia w Polsce Ludowej mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa do około połowy lat 60. kwestii tej nie poświęcano zbyt wiele uwagi. Wzmianki o potrzebie wprowadzenia tego typu rozwiązań nie spotkały się z pozytywnymi reakcjami większości przedstawicieli doktryny, nie stanowiły także impulsu dla prawodawcy⁸⁷. W literaturze przedmiotu identyfikowano różne przyczyny, dla których nie podejmowano szerzej zagadnienia zinstytucjonalizowanej kontroli konstytucyjności prawa. Wskazywano wśród nich: brak tradycji ustrojowej w tym zakresie, wiodącą rolę zasad jednolitości władzy i nadrzędności parlamentu, skoncentrowanie uwagi przedstawicieli doktryny na przepisach szczegółowych, mających realizować postanowienia Konstytucji PRL, opór wobec dokonywania zmian w samej ustawie zasadniczej czy niechęć do instytucji postrzeganych jako typowe dla państw burżuazyjnych⁸⁸.

Poglądy doktryny co do możliwości wprowadzenia w Polsce Ludowej mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa ewoluowały, co dobrze pokazują rozważania Jerzego Surowca. Śledząc ustalenia wspomnianego autora, można dostrzec stopniowe przełamywanie dezaprobaty wobec sądownictwa konstytucyjnego i próby dostosowania tej instytucji do warunków państwa socjalistycznego. Pojedynczym sygnałem świadczącym o zainteresowaniu tą problematyką⁸⁹ z biegiem czasu zaczęły towarzyszyć szersze analizy poświęcone kontroli konstytucyjności ustaw, wśród których autor wyróżnia monografię Janiny Zakrzewskiej (*Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*)⁹⁰ i pracę Feliksa Siemińskiego (*Organy przedstawicielskie*

⁸⁷ M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 77. Samo pojęcie „konstytucji” i jej roli w systemie prawa było jednak przedmiotem zainteresowania prawników, czego dobitnym przykładem jest wydana w 1961 r. monografia Rozmaryna (zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, I i II wyd.).

⁸⁸ J. Surowiec, *Ewolucja...*, s. 20 i nast.; D. Dudek, *Trybunał...*, s. 75 i nast.

⁸⁹ J. Surowiec, *Ewolucja...*, s. 17-22.

⁹⁰ Mimo krytycznego podejścia autorki warto zwrócić uwagę, że szerokie opracowanie tej tematyki stworzyło pole do dyskusji, której wcześniej w takim zakresie nie prowadzono.

w systemie organów państwa socjalistycznego). Zdaniem Surowca publikacja tych dzieł w 1964 r. utorowała drogę do przeorientowania podejścia doktryny odnośnie do zinstytucjonalizowanych gwarancji nadrzędności konstytucji.

Nie bez znaczenia dla zmiany nastawienia doktryny pozostawały także nowe tendencje obserwowane w konstytucjach części państw socjalistycznych. Wyrazem tych tendencji było m.in. utworzenie w 1963 r. sądu konstytucyjnego w Jugosławii i reaktywowanie go w 1968 r. w Czechosłowacji⁹¹. Działania te zdejmowały z mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności prawa piętno „burżuazyjnego rodowodu”. Stanowiły one także pewną inspirację dla polskich badaczy, zwłaszcza w obliczu kryzysu z 1970 r.

Zwrócenie uwagi na szerszy kontekst polityczny i doktrynalny pozwala lepiej zrozumieć, dlaczego na początku lat 70. okoliczności zewnętrzne zdawały się sprzyjać podjęciu na nowo problematyki instytucjonalnego zagwarantowania nadrzędności konstytucji. Do najciekawszych studiów pochodzących z tamtego okresu i poświęconych analizowanej kwestii należy artykuł Siemieńskiego – *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, opublikowany w 1972 r. na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”⁹². Siemieński, rozwijając w nim zagadnienia poruszane w monografii z 1964 r., sformułował uzasadnienie dla postulatu ustanowienia sądowej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce Ludowej.

Autor w swych rozważaniach oparł się przede wszystkim na rozróżnieniu konstytucji i ustaw zwykłych oraz rozgraniczeniu roli Sejmu jako ustrojodawcy i ustawodawcy. Pozwoliło mu to zmierzyć się z jednym z głównych argumentów przeciwników zewnętrznej kontroli konstytucyjności ustaw, jakim było wyeksponowanie nadrzędnej pozycji parlamentu. Zdaniem Siemieńskiego wspomniana nadrzędna pozycja urzeczywistniała się jedynie w sprawowaniu przez ten organ funkcji ustrojodawczej. Jednocześnie autor ten podkreślał, że „jeżeli uznaje się nadrzędność konstytucji nad ustawodawstwem zwykłym jako bezpośrednią instytucjonalną gwarancję praworządności [...], to w konsekwencji należy uznać skuteczne formy kontroli zgodności ustaw z konstytucją jako »gwarancję gwarancji«”⁹³. W tej właśnie perspektywie Siemieński postrzegał sądową kontrolę konstytucyjności prawa.

⁹¹ Mimo deklaracji zawartej w ustawie konstytucyjnej w praktyce nie doszło jednak do powołania sądu konstytucyjnego (zob. Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 39).

⁹² F. Siemieński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1972. Przy okazji warto przypomnieć, że w analizowanym okresie do problematyki tej nawiązywał także uczeń Feliksa Siemieńskiego – Lesław Kański (L. Kański, *Konstytucyjne podstawy wymiaru sprawiedliwości w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1973, s. 14-15, 47-50, *Prace Wydziału Prawa. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań*, nr 58).

⁹³ F. Siemieński, *Problem kontroli...*, s. 5. Niemal w tym samym czasie w piśmiennictwie po-
kazywano jednak, że przy politycznej jednorodności parlamentu socjalistycznego uchwalanie

Odpowiadając na pytanie o podstawę prawną dla wprowadzenia takiej kontroli, podjął polemikę ze stanowiskiem Rozmaryna, który wymagał, by była ona *expressis verbis* przewidziana przez przepisy konstytucji. Odmienne niż Rozmaryn uważał bowiem, że w tym wypadku warunkiem wystarczającym jest brak w konstytucji regulacji wyraźnie wykluczających takie instrumenty. W ocenie Siemieńskiego

[d]otyczy to w szczególności tych konstytucji, które [...] przyjmują zasadę, że sędziowie podlegają konstytucji i ustawom [...]. Konstytucja bowiem także należy do porządku prawnego państwa i to w pierwszym rzędzie, natomiast nie należą do porządku prawnego ustawy z nią niezgodne lub przepisy niższego rzędu sprzeczne z ustawami⁹⁴.

Art. 52 Konstytucji PRL sam w sobie nie stwarzał pola do takich wniosków, poprzestawał bowiem na zadekretowaniu, że „Sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom”⁹⁵. W efekcie w doktrynie uznawano, że przepis ten wyklucza badanie przez sądy zgodności ustaw z Konstytucją PRL.

Siemieński podzielał to stanowisko, zwracał jednak uwagę na niekonsekwencję w przyjmowanej w tamtych czasach wykładni art. 52, w świetle której sądy mogłyby uchylać ustawy przedkonstytucyjne niezgodne z Konstytucją PRL na podstawie reguły *lex posterior*⁹⁶. Jego zdaniem był to przejaw wybiórczego podejścia do zasady związania sędziów ustawami. Podkreślał, że art. 52 odnosił się w jednakowej mierze do ustaw przedkonstytucyjnych, jak i tych wydanych pod rządami Konstytucji PRL⁹⁷. Zakaz sądowej kontroli konstytucyjności ustaw powinien zatem jego zdaniem obejmować obie kategorie ustaw. W ocenie Siemieńskiego odstępstwa od tego zakazu musiałyby wynikać z wyraźnej normy konstytucyjnej. Uważał też, że sama reguła *lex posterior* nie miała zakotwiczenia konstytucyjnego, w związku z czym trudno było ją stosować do relacji między Konstytucją PRL i ustawami przedkonstytucyjnymi. Siemieński przypominał także o innej regule kolizyjnej, pominiętej w rozważaniach Rozmaryna,

ustaw zwykłych i nowelizowanie konstytucji niewiele się od siebie różni (zob. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*, „Studia Prawnicze” nr 38/1973, s. 15).

⁹⁴ F. Siemieński, *Problem kontroli...*, s. 12-13. Powrót do tego sposobu argumentacji jest szczególnie widoczny po 2015 r., kiedy sądy stały w obliczu kryzysu konstytucyjnego i podważenia ustrojowych gwarancji funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (zob. P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 10/2020, s. 12 i nast.).

⁹⁵ Obowiązek podlegania konstytucji można było jednak wywodzić z innych regulacji Konstytucji PRL, począwszy od preambuły, przesądzającej, że wszystkie organy władzy powinny kierować się ustawą zasadniczą.

⁹⁶ S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, wyd. II, s. 188 i nast.; L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*, s. 10-11.

⁹⁷ Zbliżony argument przywoływał na gruncie konstytucji marcowej A. Chrząszczewski.

tj. regule *lex generalis non derogat specialis*. Konstytucja uznana przez Siemieńskiego za *lex generalis*, akt zawierający normy prawne o wyższym stopniu ogólności i abstrakcyjności niż normy ustaw zwykłych, nie mogłaby w myśl tej zasady uchylić ustawy⁹⁸.

Siemieński odniósł się również szerzej do problemu relacji sądu konstytucyjnego i parlamentu w systemie naczelnych organów państwowych oraz zaprezentował konkretne argumenty uzasadniające tezę o celowości ustanowienia sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Jeśli chodzi o pierwszą płaszczyznę rozważań, autor konsekwentnie podkreślał, że „przy prawidłowej działalności sądu konstytucyjnego, możemy mieć do czynienia z nadrzędnością sądu konstytucyjnego nie tyle nad ustawodawcą zwykłym, ale [...] nad ustawodawcą działającym nielegalnie”⁹⁹. Jego zdaniem taka optyka przesądzała o braku sprzeczności postulowanego mechanizmu z zasadą suwerenności ludu. Autor zwrócił też uwagę na rolę parlamentu w kształtowaniu zasad funkcjonowania, organizacji i trybu działania sądu konstytucyjnego oraz w powoływaniu składu sądu konstytucyjnego.

Siemieński odniósł się również do zarzutu przypisującego sądowi konstytucyjnemu polityczny charakter. Uznawał, że działalność tego organu powinna pozostawać „w granicach wymiaru sprawiedliwości”, co oznaczało dla niego zakaz tworzenia prawa i ograniczenie jego kompetencji do interpretacji konstytucji¹⁰⁰. Rozwijając swą argumentację, dostrzegał, że u podstaw zarzutu związanego z politycznym uwikłaniem sądu konstytucyjnego tkwi problem pojęciowego rozgraniczenia wykładni prawa, jego tworzenia i stosowania. Wykładnię konstytucji przez sąd konstytucyjny charakteryzował jako proces zbliżony do wykładni ustaw, a zasadniczym punktem odniesienia były dla niego obserwacje poczynione na tle działalności Sądu Najwyższego. Odwołując się do stanowiska Stanisława Włodyki, argumentował, że

mieści się w granicach wykładni i nie jest tworzeniem prawa: usuwanie wieloznaczności zwrotów językowych; konkretyzowanie norm prawnych; usuwanie sprzeczności między normami tego samego stopnia przez przyjęcie nieobowiązywania jednej z nich; przyjęcie odmiennego znaczenia lub nieobowiązywania normy na podstawie klauzuli generalnej lub normy wyższego rzędu; *analogia legis*; rozstrzygnięcie negatywne, tj. uznanie braku podstaw do ochrony prawnej¹⁰¹.

Jego zdaniem proces ustalania treści norm konstytucyjnych będzie przebiegał w analogiczny sposób. Siemieński podkreślał także, że zabezpieczenia przed dowol-

⁹⁸ Trudno jednak ustalić, na czym w takim razie, zdaniem Siemieńskiego, miałyby polegać bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy (F. Siemieński, *Problem kontroli...*, s. 16).

⁹⁹ *Ibidem*, s. 20.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 20 i nast.

¹⁰¹ S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, s. 68.

nością w działalności sądu konstytucyjnego i gwarancji poszanowania przez niego reguł wykładni należy upatrywać w odpowiednim uzasadnieniu aktu wykładni. Innymi słowy – „akty wykładni nie mogą być formułowane w sposób kategoryczny, lecz powinny zawierać: po pierwsze przesłankę, po drugie konkluzję. Nie mogą zatem ograniczać się do konkluzji, tj. do dyspozycji co do sposobu rozumienia lub stosowania normy interpretowanej, lecz także wskazywać na przesłanki, na podstawie których decyzja ta została ustalona”¹⁰².

Rozważania dotyczące dopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności prawa w państwie socjalistycznym uzupełniły wywody poświęcone celowości wprowadzenia tego rodzaju mechanizmów. Na tym polu Siemieński eksponował przede wszystkim nieskuteczność kontroli wewnątrzparlamentarnej i polemizował z powielanym za Rozmarynem zarzutem, jakoby kontrola sądowa miała charakter reakcyjny. Punktując słabości dotychczasowych gwarancji praworządności (takich jak chociażby obowiązek działania posła zgodnie z wolą wyborców), zwracał uwagę na konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa przez wszystkie organy i podkreślał, że jedynie podmiot fachowy jest w stanie sprostać temu wyzwaniu¹⁰³. Powyższą konkluzję wsparły obserwacje związane z brakiem sądowej kontroli administracji. Jego zdaniem brak ten rodził niebezpieczeństwo przyjmowania rozbieżnej wykładni w postępowaniu administracyjnym i sądowym, co w efekcie prowadziło do wykształcenia się odmiennych porządków prawnych. Wspomnianemu zagrożeniu nie zaradziło powierzenie Radzie Państwa kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Siemieński z jednej strony krytycznie oceniał wstrzemięźliwość Rady w wykonywaniu tej funkcji, z drugiej strony zwracał uwagę, że kompetencje wykładnicze Rady nie wykraczają poza płaszczyznę ustawową. Tymczasem w jego ocenie „idzie o to, aby interpretacją powszechnie obowiązującą zajął się jeden organ, aby zajął się nią rzeczywiście, aby był to organ z zakresu wymiaru sprawiedliwości i wreszcie, aby zajął się nie tylko wykładnią ustaw zwykłych, lecz i konstytucji”¹⁰⁴.

Niemal w tym samym czasie do postulatu ustanowienia sądowej kontroli zgodności prawa z konstytucją odniósł się Leszek Garlicki¹⁰⁵. Okazją do podjęcia przez niego tej kwestii było przedstawienie relacji między Sejmem i Sądem Najwyższym oraz towarzyszące temu pytanie o celowość przyznania SN nowych uprawnień, wpływających

¹⁰² F. Siemieński, *Problem kontroli...*, s. 23.

¹⁰³ W świetle argumentacji Siemieńskiego: „W celu zagwarantowania praworządności w ogóle, a praworządności konstytucyjnej w szczególności, konieczne jest, aby istniał jeden organ uprawniony do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw zwykłych, jak i konstytucji i to organ możliwie najbardziej przygotowany do wykonywania takiej roli, a więc fachowy, złożony z wybitnych prawników. Takim organem może być w zasadzie tylko sąd” (F. Siemieński, *Problem kontroli...*, s. 29).

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 30.

¹⁰⁵ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*.

na działalność ustawodawczą Sejmu. Idea sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, postrzeganej jako typowa forma takiego oddziaływania, nie była jeszcze wówczas szerzej akceptowana. Garlicki zwrócił jednak uwagę, iż wobec umacniającej się roli konstytucji jako aktu prawnego postawienie pytania o dopuszczalność i celowość tego rodzaju mechanizmów w polskim systemie prawnym jest jak najbardziej uzasadnione.

Wspomniany autor, odmiennie niż Siemieński, przyjmował, że ustanowienie sądowej kontroli konstytucyjności ustaw wymaga wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Formułując wnioski *de lege ferenda*, nie widział jednak przeszkód dla stworzenia takich podstaw. Jego zdaniem powierzenie sądom pewnych uprawnień kontrolnych nie stałoby w sprzeczności z zasadą nadrzędności parlamentu. Co więcej – uważał, że za przedmiotowym rozwiązaniem przemawiają istotne argumenty. W przekonujący sposób wykazywał, że sądy są szczególnie predestynowane do tego, by zajmować się kwestią niezgodności ustaw z konstytucją. Zwracał przy tym uwagę na przedmiot ich działalności oraz wysokie kwalifikacje sędziów. Najmocniej eksponowanym przez niego argumentem był wzgląd na ochronę praw człowieka, ponieważ

[s]ąd, z uwagi na demokratyczne zasady procedury, a przede wszystkim kontradyktoryjność, jawność i prawo do obrony, jest organem gwarantującym najbardziej prawidłowe rozstrzygnięcie indywidualnych spraw obywateli. Sąd nie może się też uchylić od rozstrzygnięcia sprawy należącej do jego właściwości, nie może pozo-
stawić bez rozpoznania żadnego z argumentów wysuniętych przez strony. Powie-
rzenie sądom prawa badania zgodności ustawy z konstytucją jest zarazem na-
daniem obywatelowi prawa żądania rozstrzygnięcia wysuniętej przezeń ekscepcji
niekonstytucyjności ustawy¹⁰⁶.

Powyższe racje nie usuwały jednak wątpliwości związanych z koniecznością zagwarantowania nadrzędnej pozycji Sejmu. Pozbawienie parlamentu „ostatniego słowa” w kwestii obowiązywania ustaw było postrzegane jako wyraz podporządkowania tego organu wymiarowi sprawiedliwości. W efekcie sądownictwo konstytucyjne uznawano za instytucję sprzeczną z socjalistycznym modelem aparatu państwowego. Wysuwane na tym polu zarzuty autor odpierał, w pewnym zakresie polemizując ze stanowiskiem Siemieńskiego.

Podczas gdy Siemieński akcentował konieczność rozgraniczenia roli Sejmu jako ustawodawcy i ustrojodawcy, Garlicki zacierał różnice między obiema rolami, odwołując się do praktyki funkcjonowania Sejmu PRL. Zbliżone wymogi charakteryzujące proces ustawodawczy i tryb dokonywania zmian w konstytucji uzasadniały jego zdaniem tezę o możliwości pogodzenia instytucji sądownictwa konstytucyjnego

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 14; zob. także: L. Garlicki, *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” nr 1-2/1982.

z założeniami ustrojowymi Polski Ludowej. W szczególności przypominał on, iż wobec politycznej jednorodności parlamentu socjalistycznego „wszystkie podejmowane przezeń akty zyskują aprobatę przytłaczającej większości posłów przy *quorum* przewyższającym 90% ustawowej liczby posłów”¹⁰⁷. Uwypuklenie podobieństw między procedurą ustawodawczą i zmianą konstytucji prowadziło do wniosku, że parlament z łatwością mógłby przełamać stanowisko sądu konstytucyjnego, dokonując zmiany ustawy zasadniczej, wobec czego zachowywałby prawo do „ostatniego słowa”. Garlicki zwracał także uwagę na sposób uregulowania uprawnień zwierzchnich wobec sądów i przeciwstawiał im potencjalną kompetencję Sądu Najwyższego do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z konstytucją. Argumentował, że „przyznanie jednemu organowi prawa powoływania, odwoływania i kontrolowania drugiego, stanowi warunek nie tylko konieczny, ale i wystarczający dla uznania jego pozycji za nadrzędną”¹⁰⁸. Tak rozumiane prawne gwarancje nadrzędności parlamentu korespondowały z gwarancjami politycznymi, wynikającymi z zasady kierowniczej roli partii – skoro bowiem organy aparatu państwowego były zobowiązane do urzeczywistniania polityki PZPR, to założenie to, jego zdaniem, eliminowało możliwość powstawania długofalowych sprzeczności w podejmowanych przez te organy działaniach. W rezultacie „[p]arlament dysponowałby [...] sumą środków prawnych gwarantującą mu nie tylko prawo ostatecznego rozstrzygnięcia sporu o konstytucyjność ustawy, ale i możliwość kształtowania polityki orzecznictwa sądów w tym zakresie”¹⁰⁹.

Taki sposób argumentacji dziś wydaje się co najmniej nieprzekonujący i nieprzystający do istoty i roli sądownictwa konstytucyjnego. Poszukiwanie argumentów świadczących o tym, że mimo wszystko to głos parlamentu będzie przesądzał o obowiązku ustawy, było obce podejściu przyjmowanemu w Europie Zachodniej. Bez wątpienia takie ujęcie deprecjonowało także znaczenie konstytucji. Dodatkowo sama sugestia, że parlament będzie mógł za pośrednictwem sądu konstytucyjnego prowadzić pewną politykę orzecniczą, wypaczała sens postulowanego mechanizmu, którego rdzeniem powinno być wydawanie rozstrzygnięć przez niezawisłych sędziów w oderwaniu od kryteriów politycznych.

Należy jednak uzmysłwić sobie, w jakich okolicznościach sformułowano te argumenty. Na początku lat 70. ramy ustrojowe nie tylko nie sprzyjały akceptacji „burżuazyjnej” wizji sądowej kontroli konstytucyjności prawa, wizja ta była niemal od zarania Polski Ludowej dyskredytowana. Wynikające z Konstytucji PRL zasady nadrzędności parlamentu czy przewodniej roli partii, jak również rzeczywiste mechanizmy sprawowania władzy, tak naprawdę nie dawały się pogodzić z koncepcją sądownictwa konstytucyjnego. Tymczasem w doktrynie stał się zauważalny wzrost zainteresowania rolą

¹⁰⁷ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*, s. 15.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

konstytucji i gwarancjami urzeczywistniania jej postanowień. Dodatkowo kryzysy przetaczające się przez państwo sprzyjały kierowaniu uwagi prawników ku zinstytucjonalizowanym formom kontroli konstytucyjności prawa. Nawiązania te były siłą rzeczy dość powierzchowne, zważywszy na to, że system socjalistyczny wymuszał opieranie się na odmiennych założeniach ustrojowych i posługiwanie się argumentacją różniącą się od tej, którą wykorzystywali zachodnioeuropejscy przedstawiciele doktryny.

Napięcie między ówczesnymi ramami ustrojowymi a istotą sądownictwa konstytucyjnego prowadziło do formułowania specyficznych propozycji normatywnych i równie specyficznych uzasadnień. Wydaje się, że w komentowanym artykule Garlickiego można dostrzec refleksy stanowisk wyrażanych dużo wcześniej – chociażby na trzeciej sesji naukowej katedr prawa państwowego w 1961 r. Już wówczas część badaczy wskazywała na możliwość przystosowania instytucji kontroli konstytucyjności ustaw do warunków państwa socjalistycznego¹¹⁰. Patrząc z dzisiejszej perspektywy na wywód Garlickiego, można odnieść wrażenie, że wysuwał on przede wszystkim argumenty pragmatyczne. Zaprezentowany powyżej sposób myślenia o sądownictwie konstytucyjnym zawierał sugestywny przekaz dla osób sprawujących władzę, obawiających się, że działalność postulowanego organu naruszy *status quo* socjalistycznego aparatu państwowego¹¹¹.

Uzasadniwszy tezę o dopuszczalności ustanowienia sądowej kontroli konstytucyjności prawa, Garlicki wyraził jednak wątpliwości co do celowości wprowadzania tego mechanizmu¹¹². Jego zdaniem problem dostrzeżony przez Siemieńskiego, odnoszący się do różnic w wykładni tych samych norm ustawowych dokonywanej przez różne organy państwowe, można by rozwiązać, wprowadzając sądową kontrolę administracji. To właśnie w takim poszerzeniu kognicji sądów widział adekwatne rozwiązanie problemu uznawanego wówczas za jeden z najistotniejszych. Równocześnie postulował wyposażenie Sądu Najwyższego w uprawnienia do wydawania opinii o konstytucyjności ustaw oraz sygnalizowania naczelnym organom państwowym sprzeczności ustaw z konstytucją, o ile takie sprzeczności zostałyby dostrzeżone w trakcie procedowania. Tak ukształtowana pozycja Sądu Najwyższego odzwierciedlała sposób postrzegania tego organu jako ewentualnego inspiratora zmian legislacyjnych, a nie kontrolera poczynań ustawodawcy. Warto jednak zauważyć, że sam autor, kwestionując celowość

¹¹⁰ J. Ziemiński, *Sesja naukowa katedr prawa państwowego (sprawozdanie)*, „Państwo i Prawo” nr 12/1961, s. 1054.

¹¹¹ Na trudności w rozprzestrzenieniu idei sądownictwa konstytucyjnego wśród sprawujących władzę zwracał uwagę m.in. Aleksander Patrzalek (A. Patrzalek, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, *Kontrola...*, s. 149). Co prawda ówczesne specyficzne realia tworzenia prawa nasuwają refleksję odnośnie do tego, do jakiego stopnia prawodawca „przejmował” się propozycjami doktryny. Wydaje się jednak, że jeśli już tego rodzaju propozycje mogły zaistnieć w przestrzeni normatywnej, to musiałyby być obudowane argumentacją, która przemówiłaby do wyobraźni decydentów.

¹¹² L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a Sejm*, s. 19.

ustanowienia sądownictwa konstytucyjnego, dopuszczał jednak takie rozwiązanie, o ile postulowane przez niego zmiany okazałyby się niewystarczające. Tym samym w 1973 r. kwestia sądowej kontroli konstytucyjności prawa pozostawała otwarta, choć trudno oprzeć się wrażeniu, że stanowiła ona raczej zagadnienie drugorzędne.

To „drgnięcie” w doktrynie zbiegło się w czasie z kryzysem politycznym w kraju i reakcją PZPR, ukierunkowaną na zmianę konstytucji¹¹³. Jak wskazuje Zbigniew Witkowski, uchwała VI Zjazdu PZPR „wyzwoliła [...] wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego chęć dyskusji nad kierunkiem, zasięgiem i charakterem zmian [...]”¹¹⁴. Może właśnie w tych okolicznościach należy upatrywać jednej z przyczyn, dla których na początku lat 70. prawnicy powrócili do problemu pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa. W praktyce okazało się jednak, że nowelizacja konstytucji nie miała służyć wdrażaniu diskutowanych w doktrynie pomysłów. Zakres zmian *de facto* wyznaczyły Wytyczne opublikowane przed VII Zjazdem PZPR. Na pierwszy plan wysunięto potrzebę potwierdzenia „socjalistycznego” charakteru Rzeczypospolitej, zadekretowanie przyjaźni ze Związkiem Radzieckim, ustanowienie przewodniej roli partii czy powiązanie praw obywatelskich z wykonywaniem obowiązków wobec państwa¹¹⁵. Przygotowywane rozwiązania nie zostały objęte ogólnonarodową dyskusją, o której informowała prasa. Z kolei propozycje oficjalnie prezentowane w mediach nie rodziły już tak silnych emocji jak te wyżej wymienione. Ostatecznie nowelizacja konstytucji przeprowadzona 10 lutego 1976 r., obok zmian nie objętych większymi zastrzeżeniami, zawierała także rozwiązania kontrowersyjne, częściowo przyjęte w zmodyfikowanej wersji¹¹⁶.

Niezależnie jednak od jej całościowej oceny i historycznych dociekań nad genezą poszczególnych unormowań, warto dostrzec, że zmiana konstytucji stworzyła pewną możliwość poszerzenia dyskusji o kontroli konstytucyjności prawa o poziom normatywny. Kwestia ta bowiem znalazła punkt zaczepienia w ustawie zasadniczej, tj. w art. 30 ust. 1 pkt 3 stanowiącym, że: „Rada Państwa [...] czuwa nad zgodnością prawa z Konstytucją”¹¹⁷. Dyskusyjna wydaje się jednak sugestia Surowca, jakoby powierzenie Radzie Państwa tej funkcji stanowiło odpowiedź na postulat nauki prawa

¹¹³ Zapowiedź tej zmiany znalazła się w uchwale VI Zjazdu PZPR.

¹¹⁴ Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 7/1977, s. 37.

¹¹⁵ K.M. Nawacka, *Propaganda, sprzeciwy i spory wobec ustawy konstytucyjnej z 10 lutego 1976 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 2/2003, s. 27.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29); szerzej: K.M. Nawacka, *Propaganda, sprzeciwy...*, s. 33 i nast.

¹¹⁷ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36, t.j.).

konstytucyjnego¹¹⁸. Co więcej, także sam sposób zredagowania art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL¹¹⁹ i późniejsza praktyka działania Rady Państwa na tym polu (a raczej jej brak) wydają się przeczyć takiemu wnioskowi. W ocenie Dudka fakt, iż Rada Państwa do 1982 r. ani razu nie skorzystała z kompetencji przewidzianej w przywołanym przepisie, wynikał przede wszystkim z kontekstu, w jakim organ ten funkcjonował. Jego zdaniem na kontekst ten składały się:

faktyczne deprecjonowanie waloru jurydycznego Konstytucji PRL, jej ograniczone oddziaływanie na kształt życia społeczno-politycznego, woluntarystyczny wzrost form prawotwórstwa niższego rzędu, podustawowego, i wreszcie brak skutecznej presji miarodajnych czynników, w tym i opinii publicznej, zmierzającej do zmiany rozlicznych nieprawidłowości życia państwowego w Polsce, m.in. w procesie prawotwórczym¹²⁰.

Z tą oceną trudno się dziś nie zgodzić. Mimo iż przedstawiciele doktryny podzielali pogląd o normatywnym charakterze konstytucji z 1952 r., brak było pogłębionych badań poświęconych specyfice norm konstytucyjnych. Zwraca na to uwagę Piotr Tuleja, podkreślając jednocześnie, że „[r]zeczywista rola konstytucji sprawiała, iż prowadzenie rozważań w tym zakresie nie miało praktycznego znaczenia i poniekąd było niemożliwe ze względu na polityczne ograniczenia”¹²¹. Nowy etap w historii instytucjonalnych form kontroli konstytucyjności prawa wyznaczyło dopiero utworzenie Trybunału Konstytucyjnego.

4. Decyzja o powołaniu do życia TK i motywy jej podjęcia

Samo ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w okresie PRL było zwieńczeniem pewnego złożonego i długotrwałego procesu. Jak podkreślał Czeszejko-Sochacki, „spór o powołanie i ustrojowy charakter TK wykraczał poza ten organ,

¹¹⁸ Wspomniany autor podkreśla, że uchwały VI i VII zjazdu PZPR nie zawierały postulatów dotyczących instytucjonalnego zabezpieczenia konstytucyjności prawa. Mimo to z przywołanych powyżej prac Siemińskiego i Garlickiego wyłania się inna wizja strażnika konstytucji – fachowego i niezależnego sądu. Z tej perspektywy wcale nie wydaje się paradoksem fakt, iż „przyznanie Radzie Państwa nowej kompetencji [...] dało de facto asumpt do zdecydowanego wystąpienia rzeczników sądowego badania zgodności ustaw z konstytucją” (por. J. Surowiec, *Ewolucja...*, s. 27).

¹¹⁹ Brzmienie tego przepisu było powodem rozbieżnych interpretacji doktrynalnych (szerzej: D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 93 i nast.).

¹²⁰ *Ibidem*, s. 105.

¹²¹ P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 38.

był symptomem i elementem dojrzewających głębokich przemian politycznych”¹²². Punktu zwrotnego, który finalnie zaważył na utworzeniu Trybunału, upatrywano w wydarzeniach Sierpnia ’80 – na ich kanwie zaczęto bowiem znów wyraźnie i konsekwentnie artykułować potrzebę sądowej ochrony konstytucji. Postulat ten odpowiadał narastającemu w doktrynie przekonaniu, że „tylko stała i autorytatywna wykładnia [...] przepisów [konstytucji – przyp. A.D.] może nadać im konkretne znaczenie prawne i zapobiec przekształceniu się w puste deklaracje, które można poddawać dowolnym interpretacjom politycznym”¹²³. Jednocześnie w piśmiennictwie dostrzegano, że początek lat 80. w sposób szczególny sprzyjał formułowaniu postulatów dotyczących zapewnienia praworządnego charakteru działań organów i funkcjonariuszy państwowych. Uznawano, że podmioty te należy objąć zarówno oceną opinii publicznej, jak i kontrolą ze strony specjalnych sądów¹²⁴.

Pierwszym symptomem nadchodzących zmian było restytuowanie w 1980 r. sądownictwa administracyjnego. Zgodę na ustanowienie NSA już w latach 80. oceniano jako pewne zbliżenie do sądowej kontroli legalności polityki administracyjnej, stanowiące *novum* w działalności ówczesnego wymiaru sprawiedliwości¹²⁵. Dalsze kroki na drodze reform stanowiło wprowadzenie do Konstytucji PRL Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Wspólna geneza tych dwóch organów wynikała z przekonania, że remedium na dotychczasowe kryzysy będzie ukierunkowanie reform na doskonalenie prawa i aparatu kontroli w państwie¹²⁶ – podczas gdy rolą TS miało być pociąganie do odpowiedzialności osób piastujących najwyższe stanowiska, TK miał za zadanie zadbać o praworządność działalności prawotwórczej.

To ostatnie zadanie – wobec postępującej inflacji prawa – stanowiło nie lada wyzwanie. Gwałtowny wzrost ilościowy w połączeniu z pogorszeniem jakości stanowionych aktów prawnych wymuszał wprowadzenie mechanizmów kontrolnych. Kierowało to uwagę wielu badaczy na kwestię zapewnienia hierarchicznej zgodności norm

¹²² Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg...*, s. 22.

¹²³ L. Garlicki, *Reforma...*, s. 35.

¹²⁴ D. Dudek, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 107.

¹²⁵ L. Garlicki, *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, „Studia Prawnicze” nr 2/1983, s. 8. Temat roli Naczelnego Sądu Administracyjnego szeroko podejmowała prasa lat 80. – m.in. Marek Rymuszko, który w 1986 r. z uznaniem podkreślał, że „Naczelny Sąd Administracyjny, działający od jesieni 1980 roku, rozpatrzył do tej pory ponad 50 tysięcy spraw, uchylając lub stwierdzając nieważność około jednej trzeciej decyzji administracyjnych poddanych jego kontroli” (M. Rymuszko, *W poszukiwaniu nowego modelu*, „Prawo i Życie” nr 29/1986 (19.07), s. 3). Cytowane wówczas statystyki obrazują realny wpływ decyzji o powołaniu sądownictwa administracyjnego na życie obywateli i dowodzą znaczenia NSA.

¹²⁶ J. Wróblewski, *Trybunał Stanu a Trybunał Konstytucyjny – związki instytucjonalne i problemy wspólne*, „Państwo i Prawo” nr 8/1986; zob. także: W. Brodziński, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, *Kontrola...*, s. 119.

w procesie stanowienia prawa¹²⁷. Można powiedzieć, że na decyzji o wprowadzeniu nowej, zinstytucjonalizowanej formy badania konstytucyjności prawa, poza wydaniami Sierpnia '80, zaważyły negatywne doświadczenia lat 70., które sprowokowały dyskusję o potrzebie zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów kontroli spójności przepisów obowiązujących w systemie. Dotychczasowe działania, w tym próba powierzenia Radzie Państwa czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją, uznano za nieefektywne¹²⁸. Te złożone okoliczności doprowadziły do zmiany konstytucji, jaką przyniósł 1982 r. Doktryna prawnicza przygotowała grunt pod tę zmianę, przechodząc ewolucję – od akceptacji stanowiska Rozmaryna z 1948 r. po wspieranie wysuwanych w latach 80. postulatów wprowadzenia sądowej kontroli zgodności prawa z konstytucją¹²⁹.

Mimo panującej wśród większości prawników zgody co do konieczności stworzenia instytucjonalnych gwarancji konstytucyjności prawa¹³⁰ nie od razu zakładano, że celowi temu najlepiej będzie służyć powołanie do życia nowego organu – Trybunału Konstytucyjnego. Część przedstawicieli doktryny wskazywała, że kompetencje w tym zakresie można powierzyć Sądowi Najwyższemu. Dość konsekwentne stanowisko na tym polu prezentował Garlicki. W 1973 r. autor ten był co prawda sceptyczny wobec wprowadzania pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa, mimo to dopuszczał takie rozwiązanie i rozważał je właśnie na kanwie relacji Sąd Najwyższy – Sejm.

Z kolei w 1982 r. już wyraźnie opowiedział się za powierzeniem roli sądu konstytucyjnego Sądowi Najwyższemu¹³¹. Zaprezentowanie powyższego stanowiska poprzedziło wyeksponowanie zalet sądowej kontroli konstytucyjności prawa. W ocenie Garlickiego analizowane rozwiązanie: po pierwsze – stanowiłoby gwarancję praworządności w systemie źródeł prawa; po drugie – zabezpieczałoby prawa obywatela; po trzecie – miałoby pewną przewagę nad kontrolą sprawowaną w innych formach organizacyjnych, procedura sądowa stwarza bowiem warunki sprzyjające podejmowaniu prawidłowych rozstrzygnięć; po czwarte – stałoby w opozycji do dotychczasowych nieskutecznych rozwiązań instytucjonalnych.

Zdaniem Garlickiego kontrola konstytucyjności prawa powinna przybrać formę kontroli następczej i konkretnej. Odrzucenie rozwiązania polegającego na wprowadzeniu kontroli o charakterze *stricte* abstrakcyjnym tłumaczył potrzebą zagwarantowania obywatelom bezpośredniej ochrony konstytucyjnej. Jego zdaniem w przypadku kontroli abstrakcyjnej „inicjatywa postępowania skupiona by została w gestii

¹²⁷ A. Kubiak, *Zdzisław Czeszejko-Sochacki: Trybunał Konstytucyjny PRL, Warszawa 1986 (recenzja)*, „Państwo i Prawo” nr 10/187, s. 157-158; zob. także: J. Wróblewski, *Trybunał Stanu...*, s. 10.

¹²⁸ Z. Witkowski, *Zagadnienia...*

¹²⁹ Zob. m.in. L. Garlicki, *Reforma...*, s. 35.

¹³⁰ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 45.

¹³¹ L. Garlicki, *Reforma...*

ograniczonego kręgu podmiotów politycznych, zajmujących się generalnymi ocenami obowiązującego ustawodawstwa. Obywatel nie miałby natomiast możliwości atakowania konstytucyjności ustawy, która w sposób bezpośredni narusza jego prawa, stając się podstawą rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądowej¹³².

Konsekwencją tej argumentacji było uznanie, że funkcja sądu konstytucyjnego powinna zostać powierzona Sądowi Najwyższemu, a nie specjalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jak wyjaśniał Garlicki,

[s]koro [...] kontrola ta ma się realizować wyłącznie przy okazji rozpoznawania konkretnych spraw przez istniejące sądy powszechne i szczególne, to trudno byłoby postulować odebranie Sądowi Najwyższemu prawa do ostatecznego rozstrzygania wszelkich kwestii wyłaniających się w działalności sądów niższych. Tylko pod takim warunkiem SN mógłby spełniać konstytucyjną funkcję „naczelnego organu sądowego”¹³³.

W praktyce rozwiązanie zaprezentowane przez Garlickiego sprowadzało się przede wszystkim do postulatu rozpoznawania przez izby Sądu Najwyższego (względnie: izby połączone bądź Zgromadzenia Ogólnego) pytań prawnych kierowanych przez sądy orzekające w danej sprawie.

Wspomniany autor nie widział przesłanek do powoływania odrębnego Trybunału Konstytucyjnego nawet wówczas, gdyby prawodawca zdecydował się na połączenie konkretnego i abstrakcyjnego modelu kontroli. Jego zdaniem

[p]o pierwsze, stałoby to w sprzeczności z ogólną tendencją socjalistycznego sądownictwa polegającą na umacnianiu pozycji Sądu Najwyższego jako jedynego naczelnego organu wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny rozbijałby tę koncepcję, co wiązać by się musiało z rozpoczęciem poszukiwań nad zasadami określającymi stosunek między Trybunałem a Sądem Najwyższym. Po drugie, nowo utworzony Trybunał Konstytucyjny mógłby dobrze działać tylko pod warunkiem zapewnienia jego sędziom rzeczywistej niezawisłości. Stawiałoby to określone wymogi przed procedurą i praktyką obsadzania stanowisk w Trybunale i – opierając się na doświadczeniu – powstaje pytanie, czy nie łatwiej byłoby tę niezawisłość zapewnić w ramach organu o ustabilizowanych tradycjach, jakim jest Sąd Najwyższy. Po trzecie, [...] kontrola konstytucyjności nie da się oddzielić od całokształtu wykładni prawa. Wykładnia ta jest realizowana przez Sąd Najwyższy i nie mógłby go w tym zastąpić Trybunał Konstytucyjny w uwagi na wąski zakres swej właściwości. Rodziłoby to niebezpieczeństwo rozbieżności w orzecznictwie i niejednolitość rozstrzygnięć¹³⁴.

¹³² *Ibidem*, s. 39.

¹³³ *Ibidem*, s. 40.

¹³⁴ *Ibidem*, s. 39-40.

Nawiązując do tych zastrzeżeń i uprzedzając nieco dalsze rozważania, warto nadmienić, że w praktyce decyzji o ustanowieniu Trybunału Konstytucyjnego towarzyszyły dyskusje poświęcone głównie drugiemu ze wspomnianych zagadnień tj. kwestii obsadzania składu TK i zagwarantowania niezawisłości jego członkom. Argument odwołujący się do potrzeby szerszego zdefiniowania relacji między Trybunałem a Sądem Najwyższym oraz problem niemożności rozgraniczenia procesu wykładni prawa i kontroli konstytucyjności prawa w latach 80. nie znajdowały głębszego odzwierciedlenia w piśmiennictwie. W analizowanym okresie uwaga doktryny wciąż jeszcze koncentrowała się przede wszystkim na zagadnieniu relacji sądownictwa konstytucyjnego i Sejmu PRL oraz pytaniu o możliwość pogodzenia nowo powołanej instytucji z zasadą nadrzędności parlamentu.

W doktrynie do zwolenników powierzenia roli sądu konstytucyjnego Sądowi Najwyższemu należała też sędzia SN Zofia Wasilkowska. W jej ocenie postulat wprowadzenia sądowej kontroli zgodności ustaw z konstytucją odzwierciedlał społeczne przekonanie, że „szereg zasad konstytucyjnych nie jest wcielanych przez odpowiednie przepisy prawa”¹³⁵. Podzielając ten postulat, Wasilkowska argumentowała, że funkcja sądu konstytucyjnego powinna przypaść właśnie Sądowi Najwyższemu – z uwagi na jego wysoką pozycję ustrojową (jako naczelnego organu sądowego) oraz kierunek, jaki przybrała ewolucja tego organu (zmiany zorientowane na „skupienie w jednym organie najwyższej władzy sądowej”). Równocześnie opowiadała się ona przeciwko sprawowaniu kontroli konstytucyjności prawa przez sądy niższej instancji. Jej zdaniem wystarczającym mechanizmem byłoby powierzenie tym sądom kompetencji do kierowania pytań prawnych do Sądu Najwyższego.

Postulat Wasilkowskiej koresponduje z przywołanym powyżej poglądem Garlickiego. Warto jednak zwrócić uwagę, że Garlicki zaprezentował bardziej rozbudowaną argumentację i w interesujący sposób połączył potrzebę ustanowienia sądu konstytucyjnego z kwestią ochrony praw obywateli. W takim też kontekście postulat utworzenia sądu konstytucyjnego formułowało środowisko „Solidarności”¹³⁶.

Jeśli chodzi o kwestię instytucjonalnej formy kontroli konstytucyjności prawa, to przez pewien czas zarówno „Solidarność”, jak i PZPR dopuszczały oba prezentowane

¹³⁵ Z. Wasilkowska, *O potrzebie i kierunkach zmian przepisów o Sądzie Najwyższym*, „Nowe Prawo” nr 4/1981, s. 60.

¹³⁶ Teza 23 pkt 4 Programu NSZZ „Solidarność” uchwalonego przez I Krajowy Zjazd Delegatów 7 października 1981 r. zakładała, że „[s]ystem musi gwarantować podstawowe wolności obywatelskie, respektować zasady równości wobec prawa wszystkich obywateli i wszystkich instytucji życia publicznego. Wymaga to [...] 4. Powołania niezawisłego Trybunału Konstytucyjnego (albo też odpowiedniej Izby Sądu Najwyższego), którego zadaniem będzie orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją oraz zgodności aktów niższego rzędu z ustawami. Badaniu powinna podlegać również zgodność prawa wewnętrznego z ratyfikowanymi konwencjami i Międzynarodowymi Paktami Praw”.

w doktrynie ujęcia¹³⁷. Innymi słowy – podobnie jak akceptowalne wydawało się ustanowienie odrębnego TK, aprobowano także powierzenie roli sądu konstytucyjnego Sądowi Najwyższemu. Orędownikiem tej drugiej koncepcji był m.in. ówczesny pierwszy prezes SN – Włodzimierz Berutowicz. Wykorzystując swe wpływy w PZPR, dążył on do ustanowienia odrębnej izby Sądu Najwyższego, która miałaby się zajmować kontrolą konstytucyjności prawa. W tym kierunku zmierzały także zmiany organizacyjne przeprowadzone w Sądzie Najwyższym¹³⁸. Wraz z przyjęciem przez Radę Państwa uchwały w sprawie czuwania nad zgodnością z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni¹³⁹ pierwszy prezes SN uzyskał kompetencję do występowania o rozpatrzenie niezgodności danej regulacji z przepisem konstytucji (§ 5 ust. 1) czy prezentowania sprawozdań odnoszących się do obu wymienionych powyżej funkcji Rady Państwa (§ 2 ust. 2). Wiązało się to z utworzeniem w Biurze Orzecznictwa Sądu Najwyższego nowego działu, którego zadaniem było m.in. opracowywanie projektów wystąpień pierwszego prezesa Sądu Najwyższego informujących o niezgodności przepisu prawnego z konstytucją¹⁴⁰.

Po wydarzeniach stanu wojennego prace legislacyjne ukierunkowano na powołanie Trybunału Konstytucyjnego, odrzucając możliwość poszerzenia kompetencji Sądu Najwyższego¹⁴¹. W doktrynie do przyjętego przez prawodawcę rozwiązania z aprobatą odniósł się (już *post factum*) Gwiżdż. Jego zdaniem za utworzeniem odrębnego organu powołanego do kontroli konstytucyjności prawa przemawiało wiele argumentów. Po pierwsze – ukierunkowanie Sądu Najwyższego na rozstrzyganie spraw z zakresu prawa cywilnego, karnego i prawa pracy wiązało się z zawężeniem specjalizacji sędziów

¹³⁷ W uchwale programowej IX Zjazdu PZPR w lipcu 1981 r. zobowiązano Komitet Centralny i Klub Poselski PZPR „do rozważenia zgłoszonych w wielu organizacjach partyjnych wniosków o utworzenie Trybunału Konstytucyjnego lub powierzenie tego typu funkcji Sądowi Najwyższemu i podjęcie odpowiednich inicjatyw ustawodawczych” ([cyt. za:] K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, J. Ziemiński, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 56).

¹³⁸ A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 93, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 15.

¹³⁹ Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni (M.P. 1979, nr 19, poz. 113).

¹⁴⁰ Fakt ten był eksponowany w informacji przekazanej Radzie Państwa przez pierwszego prezesa SN we wrześniu 1980 r. (L. Garlicki, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego*, [w:] L. Garlicki, Z. Resich, M. Rybicki, S. Włodzka, *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław, s. 67).

¹⁴¹ W doktrynie widziano w tym nawiązanie do konstrukcji przyjmowanych chociażby w Jugosławii czy Czechosłowacji i pewną opozycję wobec rozwiązania amerykańskiego – kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Sąd Najwyższy (Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 49).

orzekających w SN do tych właśnie dziedzin. Tymczasem w ocenie wspomnianego autora funkcja zaprojektowana przez prawodawcę wymagała specjalizacji w zakresie prawa konstytucyjnego, jak również prawa administracyjnego. Po drugie – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i kontrolę zgodności prawa z konstytucją różnił przedmiot orzekania. Jak argumentował Gwiżdż:

w Sądzie Najwyższym oskarżonym lub pozwanym jest człowiek (sprawca), a przedmiotem oceny jego czyn, zaś przepis traktowany jest tu jako coś stałego, nie podlegającego kontroli; odwrotnie zaś przy kontroli zgodności prawa z Konstytucją przedmiotem oceny [...] będzie przepis i tylko przepis. A zatem całe przygotowanie fachowe oraz doświadczenie życiowe sędziów musi być w obu przypadkach odmienne¹⁴².

Po trzecie wreszcie – podkreślano, że prawo konstytucyjne głęboko różni się od pozostałych dziedzin, gdyż jest to prawo polityczne, nasycone elementami światopoglądowymi¹⁴³.

Niezależne od tego, które konkretnie argumenty uznano w tym zakresie za przesądzające, podjęto decyzję o ustanowieniu odrębnego Trybunału Konstytucyjnego – prace klubów poselskich i Zespołu Ekspertów, prowadzone przy przyzwoleniu PZPR, zaowocowały uchwaleniem Ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Akt ten wprowadzał do rozdziału IV konstytucji („Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli”) art. 33a¹⁴⁴. Przedmiotowy przepis określał zręby funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Scharakteryzowano w nim funkcję TK, polegającą na orzekaniu o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelných oraz centralnych organów państwowych. Jednocześnie w art. 33a ust. 2 postanowiono, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm”. Za wiążące uznano natomiast orzeczenia TK o niezgodności z konstytucją lub

¹⁴² A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 9, 15.

¹⁴³ W doktrynie spór między zwolennikami powołania w tym celu nowego organu często sprowadzano do tego ostatniego argumentu – jak wskazują Zbysław Rykowski i Wojciech Sokolewicz: „Zwolennicy ścisłej »jurydyzacji« procedury kontroli konstytucyjnej wnosili o odpowiednie zwiększenie kompetencji Sądu Najwyższego, czemu sprzeciwiali się rzecznicy »polityzacji« tej procedury” (Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 48). Po wejściu w życie ustawy o zmianie konstytucji z 1982 r. Garlicki poprzestał jednak na stwierdzeniu, że rozwiązanie przyjęte w art. 33a odzwierciedlało przekonanie ustrojodawcy, że funkcja polegająca na kontroli konstytucyjności prawa dalece różni się od sprawowania wymiaru sprawiedliwości (L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” nr 2/1986, s. 27).

¹⁴⁴ Takie usytuowanie nowej instytucji w systematyce Konstytucji PRL tłumaczono „szczególnym charakterem [tego organu – przyp. A.D.], wykraczającym poza zwykłe ramy organów wymiaru sprawiedliwości” (Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 52).

ustawami innych aktów normatywnych (art. 33a ust. 3). Ustrojodawca przesądził także, że członkowie TK będą wybierani przez Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą i zadeklarował ich niezawisłość i podległość jedynie konstytucji (art. 33a ust. 4 i 5). Pozostałe kwestie – właściwość, ustrój i postępowanie przed Trybunałem – miały zostać sprecyzowane w ustawie (art. 33a ust. 6).

Wspomnianym zmianom towarzyszyło odebranie Radzie Państwa kompetencji do czuwania nad zgodnością prawa z konstytucją. Jednocześnie jednak organowi temu pozostawiono drugą kompetencję, ściśle związaną ze sferą aktywności Trybunału, tj. uprawnienie do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Rodziło to pytanie o stosunek wykładni dokonywanej przez Radę Państwa do wykładni przeprowadzanej w działalności orzeczniczej TK. W doktrynie, nim jeszcze Trybunał rozpoczął swą działalność, podnoszono, że kompetencja Rady Państwa „ogranicza w pewien sposób uprawnienia orzecznicze Trybunału i może stanowić podstawę korygowania w przyszłości wykładni, jakiej będzie on dokonywał w swoich orzeczeniach [...]”¹⁴⁵. Kwestia ta nie była jednak szerzej analizowana.

Sporo emocji budził natomiast sposób unormowania skutków orzeczeń TK. Uznawano, że rozwiązanie zawarte w art. 33a ust. 2 Konstytucji PRL stanowi o „specyfice” polskiej regulacji na tle rozwiązań przyjmowanych w państwach europejskich¹⁴⁶. W doktrynie podnoszono nawet, że z uwagi na przedmiotowe unormowanie polski sąd konstytucyjny nie jest sądem konstytucyjnym w pełnym tego słowa znaczeniu – za taki bowiem uznawano wyłącznie sąd, który rozstrzyga o sprzeczności ustawy z konstytucją w sposób ostateczny¹⁴⁷. Tymczasem doktryna interpretowała regulację zawartą w art. 33a ust. 2 jako stworzenie możliwości zasygnalizowania Sejmowi pewnych kwestii, które niekoniecznie muszą zostać przez ten organ uwzględnione.

Jednocześnie na gruncie Konstytucji PRL nie do końca jasne było, jakie skutki powinno wywoływać orzeczenie Trybunału o niezgodności aktu podstawowego z aktem wyższej rangi. W doktrynie prezentowano trzy potencjalne ujęcia tego problemu – po pierwsze rozstrzygnięcie TK mogłoby w całości (lub części) unieważniać kwestionowany akt i w konsekwencji unieważniać też skutki, jakie do tej pory wywołał; po drugie – rozstrzygnięcie TK mogłoby uchylać dany akt i oddziaływać jedynie *pro futuro*; po trzecie – orzeczenie TK mogłoby zakreślać organowi, który wydał zakwestionowany akt, termin do jego uchylecia bądź zmiany, po bezskutecznym upływie tego terminu akt traciłby zaś moc obowiązującą¹⁴⁸. Lakoniczna regulacja konstytucyjna nie sprzyjała udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi na przytoczone powyżej pytanie.

¹⁴⁵ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 63; zob. także: L. Garlicki, *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” nr 3/1983, s. 35, przypis 23.

¹⁴⁶ L. Garlicki, *Głos w dyskusji – Trybunał obrony praw*, „Prawo i Życie” nr 17/1982 (26.06), s. 1.

¹⁴⁷ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 53.

¹⁴⁸ A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 11-12.

W praktyce rozstrzygnięcie tej kwestii przesunięto na poziom ustawowy, podobnie zresztą jak wiele innych zagadnień, które dziś ocenilibyśmy jako wymagające przyjęcia regulacji konstytucyjnej¹⁴⁹.

Mimo stworzenia konstytucyjnych podstaw do powołania TK przeciwnicy tej instytucji wciąż sugerowali, że może ona sprzyjać blokowaniu działalności państwowej, uniemożliwiając wprowadzanie do porządku prawnego koniecznych unormowań, jak również przyczyniać się do destabilizacji stosunków międzynarodowych (zakładając, że Trybunał kontrolowałby zgodność umów międzynarodowych z konstytucją). Wyrażano także obawy związane z niedostatecznym stopniem precyzji Konstytucji PRL jako instrumentu weryfikacji aktów niższej rangi i zwracano uwagę na problemy wynikające z otwartości systemu aktów normatywnych¹⁵⁰. Między innymi z tych właśnie względów do uchwalenia zapowiadanej w art. 33a ust. 6 Konstytucji PRL ustawy o Trybunale Konstytucyjnym doszło dopiero 29 kwietnia 1985 r.¹⁵¹ Długi czas oczekiwania na uchwalenie ustawy o TK lapidarnie podsumował Marian Rybicki, zaznaczając, że był on „miarą trudności i oporów, jakie trzeba było przezwyciężyć” na drodze do sądownictwa konstytucyjnego¹⁵².

Ustawa o TK z 1985 r. w swym ostatecznym kształcie różniła się od projektu wyjściowego opracowanego przez Zespół Ekspertów. Różnice te ujawniały się na wielu poziomach: począwszy od zakresu kontroli (w ustawie zawężono kategorię aktów normatywnych, uznając, że nie będzie ona obejmowała uchwał Sejmu ani umów międzynarodowych), poprzez unormowania dotyczące: charakteru kontroli (przyjęto model kontroli następczej), statusu sędziego TK (w ustawie wprowadzono możliwość odwołania sędziego z uwagi na „sprzeniewierzenie się złożonemu ślubowaniu”), kręgu wnioskodawców (odmówiono wyposażenia w kompetencję do kwestionowania aktów normatywnych: Naczelnej Rady Adwokackiej, wydziałów prawnych państwowych szkół wyższych i prawniczych instytutów naukowo-badawczych, organizacji politycznych, wyznaniowych i innych masowych organizacji społecznych, jak również rzecznika interesu publicznego, rozpoznającego wstępnie wnioski składane przez obywateli), ograniczeń czasowych (wbrew propozycjom Zespołu Ekspertów możliwość kwestionowania konstytucyjności aktów normatywnych podlegała ograniczeniom czasowym, opisanym w art. 35), skończywszy zaś na kwestii roszczeń wynikających z zastosowania wadliwej regulacji (ustawodawca przyjął, że wydane w tym zakresie rozstrzygnięcie może być wzruszone na zasadach właściwych dla danego

¹⁴⁹ Szerzej na temat zakresu tych spraw: A. Gwiżdż, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 13 i nast.

¹⁵⁰ Szerzej na temat problemów z rzeczywistym zapowiedzi zawartej w art. 33a Konstytucji PRL zob. K. Działocha, *Przesłanki ustanowienia...*, s. 57 i nast.

¹⁵¹ Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98; dalej: ustawa o TK z 1985 r.

¹⁵² M. Rybicki, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, *Kontrola...*, s. 126 (głos w dyskusji).

postępowania)¹⁵³. Tryb procedowania TK został zdeterminowany uchwałą Sejmu, wydaną na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r.¹⁵⁴ Jeśli chodzi o kształt postępowania w sprawie konstytucyjności aktów normatywnych, warto podkreślić, że stworzenie praktycznego modelu procedowania przez Trybunał stanowiło w dużej mierze efekt pracy samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁵⁵.

5. Okres początkowej działalności TK¹⁵⁶

29 maja 1986 r. Trybunał wydał swe pierwsze orzeczenie¹⁵⁷. Odnosiło się ono do zmiany sposobu pobierania opłat eksploatacyjnych w mieszkaniach wykupionych od państwa. Na tle tych unormowań Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu sformułowało zarzuty przekroczenia przez Radę Ministrów granic upoważnienia do wydania rozporządzenia, zawartego w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, naruszenia zasady wyłączności ustawy oraz zasady równości. W praktyce rozstrzygnięcie Trybunału, stwierdzające niezgodność z konstytucją zakwestionowanego rozporządzenia, rzutowało na sytuację prawną przeszło 100 tysięcy obywateli. Mimo niezadowolenia ze strony rządu, który wystąpił o ponowne rozpatrzenie sprawy w pełnym składzie, Trybunał podtrzymał swe wcześniejsze stanowisko.

Jak wspominał Kazimierz Działocha,

[w] istocie [...] wniosek rządu o ponowne rozpatrzenie sprawy był próbą złamania Trybunału przez przeciwników jego utworzenia, chcących sprowadzić Trybunał do

¹⁵³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg...*, s. 72 i nast.

¹⁵⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 39, poz. 184).

¹⁵⁵ K. Działocha, *Początki działalności Trybunału Konstytucyjnego – rok 1986*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, s. 34 i cytowana tam literatura, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 15.

¹⁵⁶ W doktrynie Marek Safjan, charakteryzując ten etap funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, określa go mianem „okresu heroicznego” (zob. M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po 1997 roku – przełom czy kontynuacja?*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, s. 79).

¹⁵⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86. Szerzej na temat tego rozstrzygnięcia: K. Działocha, *Początki...*; L. Garlicki, *Pierwsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (refleksje w 15 lat później)*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*; M. Wiącek, *Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86*, [w:] M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek (red.), *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2016.

roli ciała zajmującego się analizą prawodawstwa, sygnalizacją usterek i niespójności prawa na użytek organów je stanowiących. W ten sposób podzieliłby on los jeszcze jednej „dobrze zapowiadającej się” instytucji¹⁵⁸.

Przywołana sprawa pokazała jednak, że sędziowie wybrani przez niedemokratyczny Sejm¹⁵⁹ wbrew oczekiwaniu rządzących starali się zachować własną niezależność. W rezultacie już pierwsze orzeczenie TK ujawniło, że ustanowienie sądu konstytucyjnego, wymuszone na ówczesnej władzy, może stanowić dla tejże władzy źródło nowych problemów. Paradoksalnie, negatywny stosunek obozu rządzącego, wyrażany w komentarzach dotyczących orzeczenia U 1/86, przyczynił się do wewnętrznej konsolidacji samego Trybunału.

Działocha, uczestniczący w rozstrzygnięciu sprawy U 1/86, po latach napisał, że przywołane orzeczenie wyznaczyło pewien kierunek w działalności Trybunału, który dostrzegł, że ochrona praw jednostki powinna być jego „głównym zadaniem i podstawową sferą aktywności”¹⁶⁰. Nie da się jednak ukryć, że sposób ukształtowania pozycji ustrojowej TK nie sprzyjał realizacji takiego zadania. Co więcej, analiza wypowiedzi przedstawicieli doktryny, prac nad ustawą o TK pokazuje, że zrobiono bardzo wiele, by działalność Trybunału w ograniczony sposób przekładała się na sytuację prawną obywatela.

Jeszcze w tym samym roku, 20 października, Trybunał Konstytucyjny rozpoznał pierwsze pytanie prawne, skierowane do niego przez prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobnie jak w przypadku orzeczenia w sprawie U 1/86 przedmiotem pytania była kwestia konstytucyjności rozporządzenia. Zarzut postawiony przez prezesa NSA dotyczył tego, czy zawarte w art. 18 ust. 5 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi upoważnienie do określania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych obejmuje także *implicitie* upoważnienie do uregulowania kwestii cofania tychże zezwoleń. Przedmiotowa wątpliwość powstawała w związku z rozpoznawaniem przez NSA skarg na decyzje cofające wspomniane zezwolenia.

Poza odpowiedzią na pytanie dotyczące konstytucyjnych warunków, jakim musi odpowiadać rozporządzenie, jak również ustawowe upoważnienie do jego wydania, Trybunał po raz pierwszy musiał dokonać wykładni postanowień ustawy o TK z 1985 r., odnoszących się do możliwości inicjowania kontroli w trybie pytania prawnego. O specyfice takiej kontroli przesądzał m.in. art. 10 ust. 1 ustawy, stanowiący, iż

¹⁵⁸ K. Działocha, *Początki...*, s. 36.

¹⁵⁹ Pierwszy skład TK został ukonstytuowany 12 listopada 1985 r. przez Sejm IX kadencji.

¹⁶⁰ K. Działocha, *Początki...*, s. 37; podobnie: B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 56, *Monografie Prawnicze*.

[w] związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym, sądowym, arbitrażowym, w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, należących do właściwości finansowych organów orzekających, do Trybunału Konstytucyjnego mogą być kierowane pytania prawne co do zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy w takim postępowaniu.

Tym samym podstawą do skierowania pytania prawnego mogło być jedynie zagadnienie pozostające w związku z toczącym się postępowaniem (określonym rodzajowo w art. 10 ust. 1 ustawy z 1985 r.), zawieszonym do czasu wydania rozstrzygnięcia Trybunału (art. 10 ust. 2 ustawy z 1985 r.). Ponadto ustawodawca sformułował wymóg relewantności pytania prawnego, sprowadzający się do tego, by od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie toczącej się sprawy.

Dalsza praktyka funkcjonowania Trybunału pokazywała, że ustalenie tych kwestii rodziło trudności, u źródła problemu tkwił zaś art. 22 ust. 1 ustawy z 1985 r., ustanawiający katalog podmiotów mogących wnieść do Trybunału pytanie prawne. Pierwotnie bowiem katalog ten obejmował jedynie: pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesa Państwowego Arbitrażu Gospodarczego oraz naczelne i centralne organy administracji rządowej. Z kolei w doktrynie nie budziło wątpliwości, że

jedynie sąd lub organ rozpoznający sprawę jest władny wypowiedzieć się w kwestii relewantności konkretnego zagadnienia prawnego, bowiem tylko sąd lub wspomniany organ jest w stanie stwierdzić, jaka może być podstawa rozstrzygnięć rozpoznawanej sprawy. W sytuacji więc, gdy istnienie tej przesłanki wykazuje podmiot, który nie uczestniczy w rozpoznawaniu sprawy, zawsze mogą powstać wątpliwości co do trafności tego stanowiska¹⁶¹.

Kolejny istotny mankament przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania wiązał się z faktem, iż ani ustawa o TK z 1985 r., ani uchwała Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁶² nie odnosiły się do zasad sygnalizowania przez sądy orzekające w danej sprawie podmiotom wskazanym w art. 22 ust. 1 ustawy potrzeby wystąpienia z pytaniem prawnym. Brak takiej możliwości stawiałby pod znakiem zapytania dopuszczalność kierowania do TK pytań prawnych, skoro musiałyby być one formułowane na gruncie konkretnych spraw.

¹⁶¹ A. Kabat, *Pierwsze pytanie prawne w Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, s. 49 i cytowana tam literatura.

¹⁶² Dz.U., nr 39, poz. 184.

Pewną namiastkę rozwiązania wspomnianego problemu stanowiło odwołanie się do art. 22 ust. 2 ustawy o TK z 1985 r., zobowiązującego podmioty uprawnione do wystąpienia z pytaniem prawnym do informowania Trybunału „o wszystkich sygnalizowanych im przez organy orzekające niezgodnościach aktów ustawodawczych z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktami ustawodawczymi”. W doktrynie proponowano taką interpretację art. 22 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r., zgodnie z którą dopiero wystąpienie ze wspomnianą sygnalizacją przez konkretny sąd umożliwiało podmiotowi wskazanemu w art. 22 ust. 1 skorzystanie z instytucji pytania prawnego¹⁶³. Wydaje się, że co do zasady przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której pytanie prawne byłoby pozbawione znamion kontroli konkretnej¹⁶⁴.

W toku procedowania w sprawie P 2/86 okazało się, że choć wyrażona w pytaniu prawnym wątpliwość konstytucyjna pojawiła się na tle czterech spraw rozpoznawanych w tamtym czasie przez NSA, to prezes NSA wystąpił z tym pytaniem z własnej inicjatywy (nie legitymował się żadnym pismem któregośkolwiek składu orzekającego). Dało to asumpt do wysunięcia przez prokuratora generalnego zarzutu podważającego możliwości wystąpienia w takiej sytuacji z pytaniem prawnym. Trybunał nie podzielił jednak tego zarzutu. Mimo iż w dwóch spośród powyższych spraw NSA, nie czekając na rozstrzygnięcie TK, uchylił zaskarżone decyzje, to w dwóch pozostałych doszło do zawieszenia postępowania. W ocenie Trybunału świadczyło to o tym, iż od rozstrzygnięcia TK zależy rozstrzygnięcie tychże spraw. Ustalając ten związek i wpływ orzeczenia Trybunału na dalsze losy prowadzonych przed NSA postępowań, TK uznał, że punkt odniesienia stanowi dla niego nie tylko podstawa prawna przyjęta w zaskarżonej decyzji, lecz również ta, która w ocenie organu orzekającego powinna mieć zastosowanie, jak również że ów związek obejmuje tak przepisy prawa materialnego, jak i procesowego. Co do meritum zaś Trybunał podzielił zastrzeżenia wyrażone w pytaniu prawnym i uznał, że zaskarżone przepisy rozporządzenia przekraczają granice ustawowego upoważnienia.

Przywołana sprawa ujawniła problemy związane z niewłaściwym ukształtowaniem instytucji pytań prawnych. Warto zaznaczyć, że wadliwość unormowań ustawowych dostrzegali też przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego. Z punktu widzenia relacji Trybunału Konstytucyjnego z innymi organami władzy sądowniczej istotnym momentem była zmiana w zakresie podmiotów mogących wystąpić do TK z pytaniem prawnym. Brzmienie art. 22 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r. stanowiło przedmiot krytyki doktryny, zwracano bowiem uwagę, iż utrudnia ono ustalenie przesłanek wyrażonych

¹⁶³ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów...*, s. 34-35.

¹⁶⁴ Na marginesie warto wskazać, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r. pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego byli także uprawnieni do inicjowania kontroli abstrakcyjnej.

w art. 10 ust. 1 ustawy. Ponadto dostrzegano, że odbiega ono od rozwiązań występujących wówczas w państwach europejskich. Za typowe uznawano wyposażenie w taką kompetencję wszystkich sądów bądź Sądu Najwyższego i sądów drugiej instancji¹⁶⁵. Na rozwiązanie wspomnianych problemów trzeba było jeszcze poczekać.

Przełom roku 1989 r. przyniósł za sobą postulaty likwidacji Trybunału Konstytucyjnego jako reliktu poprzedniej epoki ustrojowej i powierzenia jego zadań Sądowi Najwyższemu. Decyzja o utrzymaniu TK spotkała się z postulatami „weryfikacji personalnej” tej instytucji, którą uzasadniano potrzebą odzwierciedlenia nowego układu sił politycznych¹⁶⁶. Był to swoisty paradoks, że dokonująca się zmiana ustroju stanowiła dla niektórych pretekst do wznowienia walki z instytucją Trybunału Konstytucyjnego, której przeciwnikiem był swego czasu pierwszy prezes Sądu Najwyższego Włodzimierz Berutowicz. Już na początku lat 80. opowiadał się on przeciwko powołaniu do życia trybunału, postulując, by zadania z zakresu kontroli ustawodawstwa zostały ewentualnie powierzone specjalnie wyodrębnionej izbie Sądu Najwyższego. Jak wskazuje Andrzej Zoll,

[m]imo zmiany ustroju w 1989 r. i istotnej wymianie sędziów Sądu Najwyższego, oczywiście łącznie z jego kierownictwem, pozostała lub powstała, wśród [...] niektórych sędziów, postawa uznająca w Trybunale Konstytucyjnym nie partnera w historycznym zadaniu budowy demokratycznego państwa prawa, lecz konkurenta zagrażającego pozycji Sądu Najwyższego jako najwyższego organu władzy sądowniczej¹⁶⁷.

Przywołany autor zaznacza także, że działalność Trybunału pozwalała dostrzec jego dążenie do umocnienia własnej pozycji i autorytetu wśród pozostałych organów państwa.

Opisana sytuacja stwarzała szczególny kontekst dla przeprowadzonych zmian normatywnych. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL¹⁶⁸ zniósła Radę Państwa i powierzyła przysługujące jej kompetencje prezydentowi (o ile, zgodnie z art. 3 ust 2, nie zostały one przekazane innym organom). Następnie, na mocy art. 19 pkt 3 Ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym¹⁶⁹, Trybunał Konstytucyjny został wyposażony w prawo do dokonywania po-

¹⁶⁵ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów...*, s. 31 i nast.; T. Zieliński, *Czy art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest zgodny z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 4/1989, s. 58 i nast.

¹⁶⁶ Zob. m.in. A. Strzembosz, *Rzeczpospolita Polska państwem prawnym – czy naprawdę?*, „Rzeczpospolita” nr 234/1991 (7.10).

¹⁶⁷ A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy*, s. 93.

¹⁶⁸ Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101.

¹⁶⁹ Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178.

wszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Kompetencja ta była wykonywana na wniosek prezydenta, prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, rzecznika praw obywatelskich, prokuratora generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni odbywało się w drodze ustawy, ogłaszanej w Dzienniku Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Powierzenie wspomnianej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowiło jedną z głównych osi sporu toczącego się pomiędzy Trybunałem a Sądem Najwyższym. Przedmiotem tego sporu był przede wszystkim powszechnie obowiązujący charakter tej wykładni, kontestowany przez niektórych sędziów Sądu Najwyższego. Podnosili oni, że przyjęcie związania sędziów wykładnią TK godzi w niezawisłość sędziowską, jak również w podległość sędziego jedynie ustawie. W świetle tej argumentacji owa „powszechność” wykładni nie obejmowała sędziów, ograniczenie w tym zakresie wynikało zaś właśnie z przepisu gwarantującego te dwa elementy, kształtujące status ustrojowy sędziego. Przekonującą polemikę z tym stanowiskiem zaprezentował Zoll. Wskazał on m.in., że trudno przyjąć, by „wykładnią Trybunału Konstytucyjnego związani byli obywatele i rozstrzygające o ich prawach organy administracji państwowej, natomiast nie byłyby związane sądy, których wyroki oparte na odmiennej wykładni przepisu wiązałyby tych samych obywateli i organy administracji państwowej”¹⁷⁰. Wiza tak rozchwanego porządku prawnego wydaje się nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawa.

Niestety wspomniany spór znalazł swe odzwierciedlenie w praktyce funkcjonowania obu organów. Warto przywołać trzy przykłady, analizowane szerzej przez Zolla, w których problem ten ujawnił się z całą wyrazistością. Pierwsza uchwała, na tle której można zaobserwować przedmiotowe rozbieżności, dotyczyła fundamentalnej kwestii braku reakcji Sejmu na wydane przez Trybunał orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu, mimo upływu terminu przyjętego przez prawodawcę¹⁷¹. Wniosek w tej sprawie złożył rzecznik praw obywatelskich. Trybunał uznał m.in., że Sejm jest zobligowany do rozpatrzenia takiego orzeczenia Trybunału w ciągu sześciu miesięcy, w przypadku zaś braku jego reakcji – przepis traci moc obowiązującą („Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją [...] ma (zachowuje) moc obowiązującą i powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy”). Krytycy tej uchwały wskazywali, że stanowiła ona niedozwoloną ingerencję w kompetencję ustawodawcy. Z kolei zwolennicy podkreślali, że „uchwała została sprowokowana bezczynnością Sejmu” i przyczyniła się do uporządkowania systemu prawnego. Z perspektywy czasu można także zasygnalizować, że sama konstrukcja umożliwiająca Sejmowi

¹⁷⁰ A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy*, s. 94.

¹⁷¹ Uchwała TK z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93.

oddalanie rozstrzygnięć Trybunału była sprzeczna z fundamentalnymi założeniami sądowej kontroli konstytucyjności prawa, trudno jednakże było wówczas formułować tego rodzaju argumenty.

Kolejna sprawa, w której Sąd Najwyższy kontestował wykładnię ustaloną przez Trybunał Konstytucyjny, wiązała się z problemem określenia właściwości sądów w przypadku roszczeń wynikających z opóźnień w wypłacaniu uposażeń funkcjonariuszom służb mundurowych¹⁷². Trybunał ustalił w tym zakresie właściwość sądów powszechnych, uznawszy za przesądzający charakter dochodzonego roszczenia (żądanie odsetek), a nie status funkcjonariuszy. Po ustaleniu wykładni, która wyraźnie wyłączała tego rodzaju sprawy spod kognicji NSA i rozstrzygała o właściwości sądów powszechnych, sytuacja funkcjonariuszy uległa pogorszeniu. Sąd Najwyższy konsekwentnie bowiem odmawiał uznania kognicji sądów powszechnych na tym polu. Tym samym ich roszczenia nie były rozpoznawane.

Zoll odnotowuje jeszcze jedną sytuację, w której ujawniła się wyraźna rozbieżność stanowisk Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, rzutująca na sytuację obywateli. Przedmiotem tej rozbieżności było ustalenie kręgu osób represjonowanych uprawnionych do odszkodowania na podstawie tzw. Ustawy rehabilitacyjnej. Sedno problemu tkwiło w interpretacji pojęcia „terytorium Państwa Polskiego”, a dokładniej w odpowiedzi na pytanie, czy obejmuje ono także tereny na wschód od linii Curzona¹⁷³.

Zarysowany powyżej spór przyczynił się do tego, że nowa kompetencja powierzona Trybunałowi w 1989 r. nie znalazła się w przepisach konstytucji z 1997 r. Niewątpliwie uchwalenie konstytucji przyniosło także wiele zmian w sposobie ukształtowania statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego i dostępu do tego organu. Na marginesie warto odnotować, że istotną próbą zmian w kierunku przyjętym przez ustrojodawcę było rozszerzenie katalogu podmiotów mogących zainicjować kontrolę Trybunału w drodze pytania prawnego o składy orzekające Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów rewizyjnych¹⁷⁴.

Działalność Trybunału Konstytucyjnego w latach 1986-1997 uzmysławia, że nie był to typowy sąd konstytucyjny. Jego specyficzny rodowód zaważył na takim ukształtowaniu podstaw kontroli konstytucyjności, które wydawały się nie do pogodzenia z ideą sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Na tym polu na pierwszy plan wysuwał się brak ostatecznego charakteru orzeczeń TK (w szczególności możliwość oddalenia przez Sejm rozstrzygnięć tego organu). Wątpliwości budziły też inne unormowania (jak chociażby ustawowe wyposażenie go w kompetencję do wszczynania postępowań

¹⁷² Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94.

¹⁷³ Uchwała TK z dnia 30 kwietnia 1996 r., sygn. W 18/95.

¹⁷⁴ Art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. 1989, nr 73, poz. 436).

z inicjatywy własnej (art. 29 ust. 3 ustawy z 1985 r.)). Z drugiej strony ustawa z 1985 r. zawierała także sporo rozwiązań, które nie do końca były ze sobą spójne (np. sposób ujęcia konstrukcji pytań prawnych).

Konstytucja z 1997 r. i ustawa o TK z 1997 r. stanowiły krok w kierunku lepszego ujęcia problematyki Trybunału Konstytucyjnego i wyeliminowania dostrzeżonych problemów. W dalszej praktyce funkcjonowania tego organu okazało się jednak, że pewnych sporów (instytucjonalnych) nie udało się wyeliminować, przybrały one jedynie inną formę.

6. Problematyka pozycji TK w trakcie prac nad konstytucją z 1997 r.

Pozytywna rola, jaką Trybunał Konstytucyjny odegrał w okresie transformacji ustrojowej, wyznaczyła pewną perspektywę dla prac nad sposobem ukształtowania sądowej kontroli konstytucyjności prawa w konstytucji z 1997 r.¹⁷⁵ Generalnej akceptacji dla dalszej działalności Trybunału Konstytucyjnego sprzyjał fakt, iż uwaga opinii publicznej koncentrowała się raczej na innych kwestiach ustrojowych, wywołujących ostre spory polityczne i prawne. Tymczasem sam Trybunał, dystansujący się w swoim orzecznictwie od samowoli rządu, wydawał się instytucją wartą zachowania. Przyjętego kierunku nie zmieniły nawet ambiwalentne skojarzenia, jakie budził rodowód tego organu¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Zagadnieniu określenia pozycji Trybunału Konstytucyjnego w trakcie prac nad konstytucją z 1997 r. poświęcono wiele opracowań, stąd nie wydaje się konieczne szczegółowe analizowanie przebiegu tych prac. Warto jednak pokrótce przybliżyć przyjmowane w tamtym czasie założenia i uwypuklić problemy, wokół których koncentrowały się dyskusje doktrynalne (zob. m.in. J. Ciemniowski, *Trybunał Konstytucyjny jako przedmiot prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*; K. Działocha, *Wizja Trybunału Konstytucyjnego w projektach Konstytucji*, [w:] A. Łukaszcuk-Walter (red.), *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018; A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin 16 XII 1995*, Lublin 1996, *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5).

¹⁷⁶ Jak trafnie podsumowuje Jerzy Ciemniowski, „[z] jednej strony ciążyło na nim odium fasadowej instytucji powołanej przez władze stanu wojennego dla stworzenia pozorów samoograniczenia się władzy po rozbięciu »Solidarności«. Z drugiej strony postrzegano, że u jego genezy tkwiło żądanie robotników Stoczni Gdańskiej z sierpnia 1980 r. nadania przepisom konstytucji realnej wartości i podporządkowanie faktycznie działającego prawa, konstytucyjnym deklaracjom” (zob. J. Ciemniowski, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 22).

Z kolei udział w pracach konstytucyjnych przedstawicieli TK umożliwiał zidentyfikowanie trudności, jakie Trybunał napotykał w trakcie swojej działalności, i kierował dyskusję na szczególne tory – tj. na poszukiwanie rozwiązań dla tych właśnie problemów.

Podjęcie decyzji o zachowaniu Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów władzy publicznej nie obyło się jednak bez oporów. Pierwszym sygnałem świadczącym o braku jednomyślności odnośnie do powierzenia kontroli konstytucyjności TK były wyniki ankiety przeprowadzonej przez Komisję Konstytucyjną Senatu w środowisku prawników i polityków. Część ankietowanych uznała, że „funkcji kontroli konstytucyjności prawa lepiej podoła Izba Konstytucyjna Sądu Najwyższego ponieważ Sąd Najwyższy w mniejszej mierze aniżeli Trybunał Konstytucyjny podlega wpływowi politycznym”¹⁷⁷. Na tym etapie przeważało jednak stanowisko akcentujące polityczny wymiar aktywności Trybunału, ujawniający się zwłaszcza wówczas, gdy organ ten dokonywał abstrakcyjnej kontroli zgodności norm. Idąc tym tropem, uznano, że powierzenie kontroli konstytucyjności prawa Sądowi Najwyższemu mogłoby prowadzić do niepożądanego polityzacji funkcji realizowanych przez SN. W innych, prowadzonych równolegle pracach nad projektami konstytucji również zakładano, że Trybunał Konstytucyjny powinien nadal funkcjonować. Wyłom w takim podejściu stanowił projekt Porozumienia Centrum z 1993 r.

Przywołane okoliczności przesądziły o kierunku, w jakim podążały prace nad nową konstytucją. Lapidarnie podsumował je Jerzy Ciemniewski, wskazując, że punktem odniesienia były dotychczasowe regulacje determinujące pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego, debaty na temat tego organu koncentrowały się zaś w dużej mierze wokół korekt istniejących rozwiązań. Do szczególnie dyskutowanych wówczas problemów należały: problem usytuowania Trybunału w systematyce nowej konstytucji, pytanie o ostateczny charakter orzeczeń TK¹⁷⁸ i kwestia utrzymania przez Trybunał kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Ta ostatnia kompetencja była mocno krytykowana, w szczególności przez przedstawicieli Sądu Najwyższego, którzy widzieli w niej instrument ograniczający niezawisłość sędziowską, a zarazem przejaw prawotwórczej działalności TK¹⁷⁹. Nie przeszkadzało to

¹⁷⁷ *Ibidem*, s. 22. Do zwolenników takiego rozwiązania należeli m.in. Adam Strzembosz i Andrzej Murzynowski.

¹⁷⁸ Na marginesie warto dostrzec, że polski ustawodawca w 2015 r. w specyficzny sposób rozwiązał do tych sporów, proponując, by orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadały większością 2/3 głosów. Przywodzi to na myśl rozwiązanie dyskutowane na etapie prac konstytucyjnych, by ostateczny charakter uzyskiwały wyłącznie te rozstrzygnięcia TK, które byłyby przyjęte większością 2/3 głosów. Już na etapie prac nad konstytucją wspomniane rozwiązanie było postrzegane jako próba ograniczenia kompetencji TK (K. Działo cha, *Wizja Trybunału...*, s. 652).

¹⁷⁹ Wśród innych argumentów przemawiających za pozbawieniem TK kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw wymieniano m.in. obawę przed usunięciem

jednak pierwszemu prezesowi SN inicjować przed Trybunałem postępowania w przedmiocie ustalenia takiej wykładni.

Równie dużo emocji budziło wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji skargi konstytucyjnej. Paradoksalnie, to „[p]od wpływem argumentów przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego przeważać zaczęła koncepcja zawężenia skargi konstytucyjnej do poddania ocenie konstytucyjności nie indywidualnych rozstrzygnięć organów państwowych dotyczących obywatela, lecz aktów normatywnych, stanowiących podstawę prawną tych rozstrzygnięć”¹⁸⁰. W trakcie debaty przyjęto, że takie rozwiązanie pozwoli rozgraniczyć sferę właściwości sądu konstytucyjnego i sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Potwierdzeniem tego stanowiska jest argumentacja Zolla, który wyjaśniał racje stojące za rozwiązaniem przyjętym w projekcie KKZN. Jego zdaniem wprowadzenie skargi konstytucyjnej w takim właśnie kształcie będzie równoznaczne z wprowadzeniem rzeczywistej gwarancji konstytucyjnych wolności i praw. Jednocześnie takie ujęcie

pozwała na wyraźne rozdzielenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego od sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Na podstawie tej propozycji Trybunał nie ma być, tak jak to ma miejsce w wielu krajach (Czechy, Włochy, do pewnego stopnia RFN) „Super-Sądem Najwyższym”, gdyż przedmiotem jego orzeczenia nie ma być trafność, z punktu widzenia Konstytucji i ustaw, zapadłej prawomocnej decyzji, tylko zgodność z Konstytucją lub ustawą normy prawnej, na podstawie której wydano prawomocną decyzję. Trybunał pozostanie więc nadal sądem nad prawem, a nie organem wymiaru sprawiedliwości¹⁸¹.

Równocześnie na etapie opracowywania projektów nowej konstytucji pojawiały się propozycje przyznania Trybunałowi nowych kompetencji, korespondujących z przypisaną mu rolą „organu przestrzegania konstytucji w działalności władz publicznych i ich funkcjonariuszy”. Znalazły się wśród nich takie uprawnienia jak: orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej, kontrola konstytucyjności partii politycznych, kontrola ważności zaprotestowanych wyborów, nadzór nad prawidłowym przebiegiem referendum czy rozstrzyganie sporów między „władzami publicznymi i sądami”. Dyskusjom nad tymi propozycjami towarzyszyły obawy, że wraz z przydaniem TK wspomnianych zadań dojdzie do rozszerzenia kognicji Trybunału o analizę faktów nieprzestrzegania prawa. Innymi słowy dostrzegano, że będzie to odejście od pierwotnego założenia, w myśl którego aktywność Trybunału miała koncentrować się na

twórczych elementów z wykładni sądowej i petryfikacją prawa czy występującą na tym polu konkurencyjność kompetencji SN i TK (K. Działocha, *Wizja Trybunału...*, s. 648).

¹⁸⁰ J. Ciemniewski, *Trybunał...*, s. 26.

¹⁸¹ A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny w świetle...*, s. 117.

sferze stanowienia prawa. Przy okazji przyjmowano, że jeśli ustrojodawca zdecyduje się na poszerzenie kompetencji TK, w ślad za tym będą musiały pójść zmiany w zakresie liczebności tego organu i modyfikacje zasad jego procedowania. Nie bez znaczenia były również wysuwane w doktrynie przypuszczenia, że wspomniane dodatkowe kompetencje TK uwikłają ten organ w spory polityczne, co może wpłynąć na stopień niezależności tego organu. Wspomniane wątpliwości krótko podsumował Działocha, przyjmując, że „[w] praktyce ustrojowej nie da się z pewnością uniknąć wyposażenia TK w niektóre z wymienionych kompetencji; w odniesieniu do niektórych może to być celowe i uzasadnione powołaniem się na prawo innych państw”. Przy okazji wspomniany autor proponował rozważenie innych rozwiązań, ilustrując swój postulat przykładem zaczerpniętym z projektów Unii Wolności i „Solidarności”, w świetle których prawo weryfikacji wyborów powierzono Sądowi Najwyższemu¹⁸².

¹⁸² K. Działocha, *Wizja Trybunału...*, s. 648-649.

Rozdział III

Konstytucyjne podstawy władzy sądowniczej

1. Uwagi ogólne

Historia i doświadczenia związane z funkcjonowaniem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w dużym stopniu obrazują losy polskiego sądownictwa. W działalności tych organów jak w soczewce skupiało się wiele zasadniczych problemów wymiaru sprawiedliwości. Prześledzenie procesu, który doprowadził do takiego, a nie innego ukształtowania pozycji ustrojowej SN i TK w konstytucji z 1997 r., pozwala lepiej odczytać *ratio legis* konstytucyjnych unormowań i postawić pytanie o ich efektywność w obliczu wyzwań, przed którymi stoją te organy.

Podobnie jak kwestie związane z genezą i ewolucją Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, tak i zagadnienie konstytucyjnych podstaw władzy sądowniczej doczekało się już wielu szczegółowych opracowań i komentarzy¹. Mimo bogactwa literatury przedstawienie zarysu tej problematyki jest jednak konieczne. Bez uprzedniego zaprezentowania pewnego kontekstu konstytucyjnego, w jakim funkcjonują Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny, trudno właściwie scharakteryzować ich rolę. Jednocześnie ta część rozważań nie aspiruje do wyczerpującego omówienia podnoszonych zagadnień. Jej celem jest jedynie uwypuklenie kwestii, które wpływają na określenie pozycji ustrojowej charakteryzowanych w niniejszej pracy organów.

¹ Zob. m.in. W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*; A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3468.

Wspomniany szerszy kontekst wymaga odwołania się do dwóch przenikających się płaszczyzn konstytucji, determinujących kształt trzeciej władzy – płaszczyzny ustrojowej (instytucjonalnej) i płaszczyzny aksjologicznej². Charakteryzowanie pozycji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w takiej właśnie perspektywie umożliwia interpretację szczegółowych przepisów konstytucyjnych, definiujących rolę obu organów. Przyjęta optyka pozwala także na dokonywanie oceny konkretnych rozwiązań wprowadzanych przez ustawodawcę i udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich zgodność ze standardami konstytucyjnymi. Jednocześnie w literaturze z zakresu teorii prawa podnosi się, że kwestie te mają także kluczowe znaczenie dla uzasadnienia przyjmowanej teorii wykładni³. W konsekwencji odwołanie się do podstawowych założeń ustrojowych odgrywa fundamentalną rolę przy dokonywaniu oceny działalności orzeczniczej tak Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Zarysowanie perspektywy, w ramach której należy sytuować pewne spory orzecznicze, ma istotne znaczenie dla oceny argumentów podnoszonych przez strony wspomnianych sporów. Przedstawione powyżej racje uzasadniają potraktowanie ujętej w niniejszym rozdziale problematyki jako przestrzeni, na tle której będą prowadzone dalsze analizy.

Punkt wyjścia dla prowadzonych w tym zakresie rozważań stanowi kwestia usytuowania władzy sądowniczej w systemie ustrojowym opartym na podziale władzy. Szczególnie istotne wydaje się przedstawienie przyjętych przez ustrojodawcę założeń co do struktury i zadań organów tego segmentu władzy oraz zasad konstytucyjnych, które legitymizują działalność sądów i trybunałów. W dalszej kolejności przedmiotem analizy są korespondujące z tą problematyką kwestie, unormowane w rozdziale II Konstytucji RP, tj. w rozdziale zorientowanym na zdefiniowanie konstytucyjnego statusu jednostki i wprowadzenie gwarancji ochrony jej wolności i praw. Unormowania rozdziału II konstytucji stanowią punkt odniesienia dla interpretacji przepisów ustrojowych, wyznaczających pozycję organów trzeciej władzy.

² K. Wojtyczek, [w:] *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 4/2010, s. 282.

³ Jak podkreśla Tomasz Gizbert-Studnicki: „[...] stosowane metody wykładni wymagają legitymizacji konstytucyjnej, a taka legitymizacja wymaga odniesienia się do kwestii z zakresu filozofii politycznej. Przyjęcie określonego rozumienia zasady państwa prawnego, demokracji, zasady podziału władz i zajęcie stanowiska w innych jeszcze kwestiach prawa konstytucyjnego jest niezbędne dla uzasadnienia normatywnej teorii wykładni” (T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa z perspektywy normatywnej*, [w:] K. Budziło (red.), *Wykłady w Trybunale Konstytucyjnym z lat 2011-2012*, Warszawa 2014, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 49, s. 18; zob. także: P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016).

2. Ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej

2.1. Zasada podziału władzy i jej rozwinięcie w rozdziale VIII konstytucji

Doświadczenia z okresu PRL w dużym stopniu zaważyły na sposobie ukształtowania trzeciej władzy w Konstytucji RP z 1997 r. Wielu autorów podkreśla, że ustrojodawca „dowartościował” tę problematykę, poświęcając jej sporo miejsca w ustawie zasadniczej⁴. Szerokie ujęcie konstytucyjne dopełnia zasada demokratycznego państwa prawa, z której jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP Trybunał wywiódł prawo do sądu⁵. W ocenie Pawła Sarneckiego nie ulega wątpliwości, że zasada ta powinna stanowić podstawę dla szczegółowych rozważań dotyczących kształtu władzy sądowniczej. Pogląd ten nie jest odosobniony – autor zaznacza, że „[f]unkcjonownie podziału władzy – w tym i funkcjonowanie odrębnej władzy sądowniczej – i dalej: funkcjonowanie odrębnego, zasadniczego prawa do sądu uznawane jest powszechnie [...] jako *essentialia* omawianej zasady”⁶. W związku z powyższym w art. 2 konstytucji Sarnecki upatruje nie tylko „najszerzej podstawy kompetencyjnej”, ale i podstawowej wytycznej interpretacyjnej, która umożliwia wykładnię szczegółowych przepisów poświęconych trzeciej władzy.

⁴ Przed wejściem w życie konstytucji z 1997 r. przepisy tzw. małej konstytucji z 1992 r. nie zawierały szczegółowych regulacji dotyczących sądownictwa. W związku z tym część przedstawicieli doktryny przyjmowała, że art. 1 tego aktu, wyrażający zasadę podziału władzy, stanowił jedynie deklarację. Jak podkreślali Ewa Łętowska i Janusz Łętowski: „Przepis ten – sam – nic nie wnosi do wzajemnych stosunków. Inne zaś przepisy tego aktu nie tykały w ogóle kwestii trzeciej władzy” (E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (komitet red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 388, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 4.). Należy jednak odnotować, że mała konstytucja w zamyśle jej twórców nie miała obejmować sądownictwa, wyrażenie w niej zasady podziału władzy stanowiło zaś raczej manifestację odrzucenia zasady jednolitości władzy państwowej (G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 18). Mimo tej szcążkowej regulacji już w 1994 r. TK zwracał uwagę na konieczność separacji tego segmentu władzy, akcentując kwestię istoty wymiaru sprawiedliwości.

⁵ Orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91; przegląd przepisów konstytucji odnoszących się do władzy sądowniczej prezentuje m.in. Marek Zubik (M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” nr 3/2005, s. 4-5).

⁶ P. Sarnecki, *Władza sądownicza w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Rejent” nr 5/1997, s. 126-127. Zob. także: Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” nr 9/1999, s. 5 i cytowane tam orzecznictwo.

Stanowisko to znalazło aprobatę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Mimo wpisania do konstytucji szeregu bardziej szczegółowych unormowań poświęconych trzeciej władzy art. 2 nadal stanowi wzorzec kontroli dla oceny niektórych regulacji odnoszących się do działalności sądów. W szczególności warto podkreślić, że z art. 2 wyprowadzony został zakaz nadmiernej ingerencji w sferę władzy sądowniczej. Początkowo był on łączony przede wszystkim z problematyką ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Z czasem zaczęto go odnosić także do relacji między władzami publicznymi⁷. W wyroku z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że

wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada zakazu nadmiernej ingerencji, określana też jako zasada proporcjonalności, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek [...] zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania⁸.

W efekcie TK uznał, że przywołana zasada obejmuje także relacje między władzą wykonawczą i sądowniczą.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do art. 2, wywodzi z niego dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej interpretacji prawa do sądu⁹. Symptomatyczne jest to, że Trybunał odwoływał się do tej dyrektywy jeszcze przed wejściem w życie konstytucji z 1997 r.¹⁰ Wówczas stanowisko to było uzasadnione m.in. silnym

⁷ Zob. m.in. wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, dotyczący nadmiernej ingerencji ustawodawcy w kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego, czy wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, w którym Trybunał doprecyzował, w jaki sposób zakaz nadmiernej ingerencji determinuje relacje między państwem a samorządem terytorialnym.

⁸ Wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15; wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15.

⁹ Zob. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 i przywołane tam orzeczenia.

¹⁰ Orzeczenia TK w sprawach o sygn. K 8/91 i K 14/96 oraz wyrok TK w sprawie o sygn. K 28/97. W sprawie K 8/91 Trybunał wykluczał zawężającą wykładnię prawa do sądu, opierając swe stanowisko m.in. na art. 56 ust. 1 Konstytucji PRL. W ocenie TK „[...] prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakkolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym. Za taką wykładnią art. 1 Konstytucji przemawia także art. 56 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż »wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne«. Przepis ten udostępnia obywatelowi szeroko drogę do wymiaru sprawiedliwości”.

przekonaniem o potrzebie konstytucjonalizacji prawa do sądu i dostosowania pod tym względem polskiego prawodawstwa do standardów międzynarodowych. Po wejściu w życie konstytucji TK nadal nawiązywał do wspomnianej dyrektywy, przyjmując zarazem, że „[z] art. 45 ust. 1 konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw”¹¹. Na takie podejście Trybunału prawdopodobnie wpłynęły doświadczenia z okresu PRL. W zakazie zawężającej interpretacji prawa do sądu można dostrzec chęć zrekompensowania obywatelom wcześniejszego ograniczania drogi sądowej. W doktrynie zauważa się jednak, że zbyt szeroko zakreślona kognicja sądów rodzi problemy z punktu widzenia ich sprawnego funkcjonowania¹².

Po trzecie, w zasadzie demokratycznego państwa prawnego upatruje się także jednego ze źródeł obowiązywania zasad sprawiedliwości proceduralnej¹³. W praktyce umożliwia to przeniesienie pewnych standardów ukształtowanych na tle prawa do sądu na grunt postępowań poprzedzających postępowanie sądowe czy postępowań nadzwyczajnych jak np. postępowanie kasacyjne czy wznowieniowe¹⁴. Przykładem, który dość dobrze ilustruje ten proces, jest fragment uzasadnienia wyroku TK w sprawie P 38/08. Trybunał podkreślił wówczas, że

gwarancje wynikające m.in. z prawa do sądu mogą również znaleźć odpowiednie zastosowanie w toku postępowania przed organem pozasądownym. Orzekając konstytucyjność rozwiązań postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniu dyscyplinarnym do pewnego stopnia gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w szczególności prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny organ, z naciskiem na jawność wewnętrzną [...] pełne zastosowanie gwarancji art. 45 Konstytucji następuje w momencie koniecznej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych przez sądy [...] Na etapie orzekania przez organy pozasądowe gwarancje te mogą być stosowane jedynie odpowiednio i w niepełnym zakresie” [...]. Teza ta znalazła

¹¹ Zob. m.in. wyroki TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04.

¹² P. Tuleja, *Kształtowanie się prawa do sądu w Polsce*, [w:] S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Kraków 2010, s. 1050.

¹³ Na marginesie nasuwa się pytanie, czy bardziej adekwatną normą do wywodzenia zasad sprawiedliwości proceduralnej nie jest zasada sprawiedliwości społecznej. W doktrynie zwraca się uwagę, że w zasadzie sprawiedliwości społecznej zawierają się formuły sprawiedliwości dystrybtywnej, proceduralnej i retrybtywnej (P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz – art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 242, *Duże Komentarze Becka*).

¹⁴ Zob. wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08 i przywołane w nim orzeczenia o sygn. K 53/05, P 57/07, SK 68/06.

następnie potwierdzenie w wyroku dotyczącym przepisów regulujących lekarskie postępowanie dyscyplinarne. Trybunał wówczas stwierdził, że „gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje prawidłowość postępowania dyscyplinarnego i ma możliwość uchylenia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne” [...].

Uwzględniając oba orzeczenia [...], Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca nie tylko nie może wyłączyć kontroli sądowej nad postępowaniem toczącym się przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, ale jest zobowiązany do ukształtowania tego postępowania, aby zagwarantować: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd¹⁵.

Opisane powyżej przypadki potwierdzają, że zasada demokratycznego państwa prawnego po 1997 r. w dalszym ciągu stanowiła istotny punkt odniesienia przy charakteryzowaniu konstytucyjnych podstaw funkcjonowania sądownictwa.

Bardziej skonkretyzowaną regulację, odnoszącą się wyraźnie do władzy sądowniczej, zawiera art. 10 konstytucji, wyrażający zasadę podziału i równoważenia władzy¹⁶. Analizę tego przepisu warto poprzedzić pewną uwagą ogólną, dotyczącą genezy zasady podziału władzy. Jak podkreśla się w literaturze, pierwotnie u podstaw tej zasady „leżało dążenie do rozbicia dotychczas istniejącej koncentracji władzy i jej rozczłonkowanie na odrębne segmenty [...] połączone z postulatem wzajemnej »wewnętrznej« kontroli władz, hamowania i wzajemnego oddziaływania na siebie poszczególnych części składowych [...]. Likwidacja koncentracji władzy nie mogła prowadzić do jej odrodzenia w innym miejscu”¹⁷. Idea podziału władzy miała służyć wyznaczeniu granic dla aktywności władzy państwowej i sprzyjać poszerzeniu sfery wolności jednostki.

W ocenie Sarneckiego współcześnie można zaobserwować pewne oderwanie się treści zasady podziału władzy od jej genezy. Wspomniane nowe spojrzenie opiera się na założeniu, że istota zasady podziału władzy nie powinna być definiowana od strony negatywnej (jako zasady, której rolą jest ustanawianie ograniczeń dla wła-

¹⁵ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08.

¹⁶ Por. G. Kuca, *Zasada podziału...*, s. 26.

¹⁷ P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] K.B. Janowski (red.), *Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, Toruń 1992, s. 21; zob. także: G. Kuca, *Zasada podziału...*, s. 13; M. Pach, P. Tuleja, *Komentarz do art. 10 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1.

dzy), ale od strony pozytywnej. W ślad za Richardem Bäumlinem przywołany autor uznaje, że „[p]rzedmiotem podziału władz jest ustanowienie struktury ludzkiego współdziałania, polegającego na konstytuowaniu poszczególnych władz, określaniu i rozgraniczaniu ich kompetencji, uregulowaniu współpracy i doprowadzenia w ten sposób do jedności, choćby ograniczonej władzy państwowej”. W konsekwencji zasada podziału władzy jest postrzegana jako zasada organizacyjna, której celem staje się „zbudowanie mechanizmu integrującego działania poszczególnych segmentów organizacji państwowej”¹⁸. Tak rozumiana zasada podziału władzy w dalszym ciągu służy stworzeniu szerokiej, wolnej od ingerencji państwa sfery aktywności jednostki, tyle że przenosi ten cel na inną płaszczyznę.

Redakcja art. 10 Konstytucji RP odzwierciedla założenie o konieczności wyodrębnienia zasadniczych sfer aktywności państwa i powierzenia zidentyfikowanych w ten sposób funkcji różnym organom. Polski ustrojodawca, wskazując podmioty przynależące do poszczególnych segmentów władzy, przesądził, że „[w]ładzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały” (art. 10 ust. 2). Przywołany przepis stwarza szczególnie szerokie pole do analiz dotyczących określenia relacji między organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Z kolei pozycję władzy sądowniczej w polskim systemie, opartym na zasadzie podziału władzy, charakteryzuje się głównie przez pryzmat art. 173 konstytucji, w którym ustrojodawca *expressis verbis* przesądził, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. W związku z powyższym w przypadku władzy sądowniczej na pierwszy plan wysuwa się przede wszystkim kwestia jej odseparowania od legislatury i egzekutywy.

Warto podkreślić, że zasada odrębności władzy sądowniczej stanowiła punkt wyjścia dla określenia pozycji sądów jeszcze przed uchwaleniem konstytucji z 1997 r. Znalazło to swe odbicie także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie zaznaczył, że

[w]ymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko jednak wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania, czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki i znajduje potwierdzenie zarówno w szczegółowych normach Konstytucji (zwłaszcza art. 56 ust. 1 przepisów

¹⁸ R. Bäumlin, *Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke*, „Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins” Nr. 101/1965, s. 94, [cyt. za:] P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie...*, s. 21.

konstytucyjnych), jak i w konwencjach międzynarodowych (zwłaszcza art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)¹⁹.

Na marginesie warto zasygnalizować, że nawiązanie do koncepcji istoty poszczególnych władz rodzi pytanie o relację między kategorią „jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej” (pozostającą w zw. z art. 10 konstytucji) i wywodzonym z art. 2 zakazem nadmiernej ingerencji w sferę władzy sądowniczej. W orzecznictwie obie te kategorie zostały ze sobą powiązane²⁰, co mogłoby stanowić impuls do szerszej refleksji nad tą kwestią.

Konsekwencją eksponowania wątku separacji i niezależności władzy sądowniczej było skoncentrowanie się w doktrynie i orzecznictwie na problemach służących ustaleniu dopuszczalnej ingerencji w sferę władzy sądowniczej przez organy należące do pozostałych segmentów władzy. W piśmiennictwie zaznacza się bowiem, że odrębność i niezależność nie jest równoznaczna z zerwaniem jakichkolwiek powiązań zachodzących między władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą²¹. Także w swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że

art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje [...] rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami²².

W praktyce ustalenie znaczenia zasady podziału władzy dla władzy sądowniczej sprowadzało się najczęściej do oceny dopuszczalności wprowadzania określonych mechanizmów oddziaływania ze strony organów usytuowanych poza tą władzą²³.

¹⁹ Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94.

²⁰ Wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15.

²¹ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 968-969 i cytowane tam orzecznictwo; zob. także rozważania Grzegorza Kucy, który analizuje system hamulców i instrumenty współdziałania z perspektywy władzy sądowniczej (G. Kuca, *Zasada podziału...*, s. 256 i nast.).

²² Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03; wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04.

²³ Szerzej na temat stanowiska Trybunału odnośnie do miejsca władzy sądowniczej w systemie ustrojowym opartym na zasadzie podziału władzy w uzasadnieniu wyroku z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12.

Powszechnie przyjmuje się, iż wykluczone są jakiekolwiek ingerencje w sferę orzeczniczą, związaną ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości, akceptuje się jednak pewne formy wpływania na sferę administrowania sądami²⁴. Do niedawna najczęściej kontrowersji na tym polu wiązało się z powierzeniem ministrowi sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów²⁵. Obecnie zagadnienie zapewnienia sądom i trybunałom niezależności i odrębności znajduje się w centrum rozważań doktryny i orzecznictwa z uwagi na proces podważania przez organy pozostałych władz rudymentów, na których opiera się ustroj władzy sądowniczej²⁶.

Nie umniejszając doniosłości tych problemów, przy okazji analizy art. 10 konstytucji warto zastanowić się, czy dotychczasowe ustalenia doktryny, koncentrujące się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z separacją i niezależnością władzy sądowniczej, stanowią jedyną perspektywę, w ramach której można charakteryzować ten segment władzy. Innymi słowy – nasuwa się pytanie, czy rola zasady podziału władzy wyczerpuje się w oddzieleniu władzy sądowniczej od pozostałych władz (aspekt zewnętrzny), czy też zasada ta może stanowić punkt odniesienia dla określenia relacji między poszczególnymi organami władzy sądowniczej (aspekt wewnętrzny)²⁷.

²⁴ W doktrynie zauważa się jednak, że sfery te nie zawsze łatwo od siebie oddzielić (zob. m.in. R. Hauser, *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa” nr 1/2015, s. 6-7).

²⁵ Nieprzypadkowo w komentarzu do art. 173 konstytucji Paweł Wiliński i Piotr Karlik omawiają te problemy zaraz po ustaleniu zakresu pojęć niezależności sądów i trybunałów i ich odrębności (P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173...*, s. 969-971). Szerzej wspomniane zagadnienia analizują także m.in.: Roman Hauser (R. Hauser, *Odrębność władzy...*), Ewa Łętowska (E. Łętowska, *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, *Monografie Lex*), Ryszard Piotrowski (R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2017), Witold Jakimko (W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011), K. Markiewicz (K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011) czy W. Hermeliński (W. Hermeliński, *O ochronie władzy sądowniczej przed ekspansją władzy wykonawczej i ustawodawczej*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018).

²⁶ Zob. m.in.: L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2016; P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 10/2020 i przywołana tam literatura.

²⁷ Ten drugi kierunek interpretacji zasady podziału władzy zdaje się dostrzegać Grzegorz Kuca, który przedmiotem szerszej analizy uczynił „instytucje i mechanizmy kształtujące relacje pomiędzy

Zagadnienie to samo w sobie mogłoby stać się przedmiotem odrębnego opracowania, niemniej jednak jego zasygnalizowanie wyznacza płaszczyznę dla dalszych rozważań²⁸.

Warto podkreślić, że postawione powyżej pytanie znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie TK. Trybunał w wyroku z 8 listopada 2016 r. wyeksponował drugi, wewnętrzny wymiar zasady podziału władzy, uznawszy, że rzutuje on na charakterystykę sądownictwa²⁹. Zestawienie rozwiązań ustrojowych innych państw pozwoliło mu na zidentyfikowanie dwóch sposobów, na podstawie których ustrojodawca może konstruować ten segment władzy. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, można ukształtować trzecią władzę w sposób scentralizowany, z jednym wiodącym organem sądowym (model skoncentrowany), bądź stworzyć system oparty na rozdzieleniu właściwości najwyższych organów sądowych i zagwarantowaniu im równorzędnej pozycji ustrojowej (model zdekoncentrowany). W ocenie Trybunału założenia modelu skoncentrowanego znajdują odzwierciedlenie w systemie niemieckim, z kolei założenia modelu zdekoncentrowanego – w systemie austriackim.

Analiza polskiego rozwiązania w perspektywie przyjętej przez TK³⁰ wymaga zarysowania struktury trzeciej władzy. Brzmienie art. 10 ust. 2 konstytucji wyrażenie przesądza o sprawowaniu władzy sądowniczej przez sądy i trybunały. Andrzej Wasilewski, charakteryzując konstytucyjne ujęcie tej władzy, podkreśla, że ma ona strukturę dualistyczną³¹, z kolei Bogumił Szmulik opisuje ją jako „dwuczłonową”³². Zdaniem tego ostatniego autora sposób ujęcia władzy sądowniczej i władzy wykonawczej w art. 10 konstytucji jest zbliżony. Stanowisko to, jak trafnie zauważa Sarnecki, trudno uznać za prawidłowe. Polemizując z poglądem Szmulika, Sarnecki zaznacza,

organami różnych władz, nie zaś organami tej samej władzy”. Był to świadomy wybór autora – z jednej strony przyjął on, że „[p]rzy przeprowadzaniu zasady podziału władzy nie chodzi [...] o równowagę wycinkowe, ale o ogólną równowagę w systemie organów państwowych”, z drugiej zaś strony wskazywał na szeroki zakres zagadnień wiążących się z charakterystyką relacji między organami należącymi do tego samego segmentu władz” (G. Kuca, *Zasada podziału...*, s. 20). Moim zdaniem ten argument o ogólnej równowadze w systemie organów nie jest do końca przekonujący, bo TK może w większym stopniu niż inne organy tę równowagę kształtować.

²⁸ Kwestię tę analizuje również Tuleja (zob. P. Tuleja, *Niezawisłość sędziowska a zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Demokracja. Teoria prawa. Sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018, s. 688 i nast.).

²⁹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15.

³⁰ W doktrynie na obowiązywanie w Polsce rozwiązań odzwierciedlających „zdekoncentrowany system naczelnych organów sądowych” zwracał uwagę Garlicki (L. Garlicki, *Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały...*, s. 29).

³¹ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” nr 7/1998, s. 6.

³² B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 32.

że „[s]truktura ta jest w istocie wieloczęłowa: obejmuje wszystkie sądy i wszystkie trybunały, gdyż w art. 10 użyto tych dwu nazw («sądy» i «trybunały»), jako nazw rodzajowych – w odróżnieniu właśnie od dwu pozostałych władz w przypadku których użyto nazw indywidualnych («Sejm», «Senat», «Prezydent RP» i «Rada Ministrów»)”³³.

Złożona struktura władzy sądowniczej, która została dostrzeżona w tym stanowisku, może być charakteryzowana na kilku płaszczyznach. Po pierwsze – deklaracja ustrojodawcy zawarta w art. 10 ust. 2 i korespondująca z nią konstrukcja rozdziału VIII konstytucji (wyodrębnienie podrozdziałów poświęconych sądom, Trybunałowi Konstytucyjnemu i Trybunałowi Stanu) opiera się na założeniu, „że istnieją wspólne cechy, tożsame dla sądów i trybunałów, w stopniu uzasadniającym zaliczenie ich do odrębnej władzy”³⁴. Na etapie prac konstytucyjnych zwracano uwagę na pewne podobieństwa w zakresie zasad funkcjonowania i organizacji organów przyporządkowanych do władzy sądowniczej. Wyodrębnienie tych organów skłania przedstawicieli doktryny do wyróżnienia głównych podfunkcji realizowanych w ramach tego segmentu władzy, takich jak „wymierzanie sprawiedliwości”, „osądzanie prawa” oraz orzekanie o „odpowiedzialności konstytucyjnej”. Zauważa się przy tym, że „granice między tymi podfunkcjami nie są nieprzekraczalne” i niektóre kompetencje przypisane np. TS i TK zbliżają się do „wymierzania sprawiedliwości”, które stanowi zasadniczą funkcję trzeciej władzy³⁵. Jednocześnie jednak, jak sygnalizuje Garlicki, systematyka rozdziału VIII świadczy o zaznaczeniu przez ustrojodawcę odrębności sądów względem Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu³⁶.

Po drugie – złożona jest także struktura samych sądów, którym *expressis verbis* powierzone zostało „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Ustrojodawca w art. 175 ust. 1 przesądził o konieczności realizowania tej funkcji przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne (w tym Naczelny Sąd Administracyjny – art. 184) oraz sądy wojskowe. Ponadto w art. 175 ust. 2 uznał on za dopuszczalne ustanawianie na czas wojny sądów wyjątkowych. W analizowanej perspektywie rola art. 175 polega na generalnym określeniu struktury sądownictwa³⁷ i jak trafnie podkreśla

³³ P. Sarnecki, recenzja monografii Bogumiła Szmulika, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2010, s. 192.

³⁴ J. Trzcíński, *Komentarz do art. 173...*, s. 1.

³⁵ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, s. 341; G. Kuca, *Zasada podziału...*, s. 257; zob. także: P. Sarnecki, *Władza sądownicza...*, s. 131.

³⁶ L. Garlicki, *Komentarz do podrozdziału „Sądy”*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 1.

³⁷ Garlicki podkreśla, że ustrojodawca czyni to w dwojaki sposób – od strony pozytywnej, przesądając, jakie kategorie sądów muszą zostać utworzone, oraz od strony negatywnej poprzez wskazanie, jakiego rodzaju sądów nie wolno tworzyć, wyjąwszy czas wojny (L. Garlicki, *Komentarz do art. 175 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*).

Garlicki, prowadzi do petryfikacji stanu zastanego. Analizowane rozwiązanie potwierdza, że ustrojodawca uznał za konieczne określenie takiej organizacji sądów, która „zapewni tzw. ciągłość wymiaru sprawiedliwości w aspekcie czasowym i funkcjonalnym”³⁸. Przejawem tej petryfikacji jest także wprowadzenie zakazu ustanawiania kolejnych sądów szczególnych³⁹.

Jednocześnie w doktrynie i orzecznictwie zaznacza się, że przepis ten „nie określa ani nie przesądza wzajemnych relacji zachodzących między poszczególnymi rodzajami sądów czy też ich właściwościami”⁴⁰. W praktyce jednak regulacja zawarta w art. 175 stanowiła, wspólnie z dalszymi przepisami konstytucji, punkt wyjścia do wykształcenia się dwóch odrębnych pionów sądownictwa – jednego, na który składają się sądy powszechne i sądy wojskowe⁴¹, działające pod nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego, i drugiego – z wojewódzkimi sądami administracyjnymi skupionymi wokół Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zasadniczą rolę w ugruntowaniu się tych odrębnych sfer wymierzania sprawiedliwości odegrały przepisy precyzujące zakres właściwości SN i NSA – tj. art. 183 i 184 konstytucji. Już samo skategoryzowanie istniejących w Polsce sądów ma tu jednak pewne znaczenie, zważywszy na to, że wyliczenie zawarte w art. 175 ust. 1 otwiera Sąd Najwyższy. Choć przepis ten sam w sobie nie determinuje właściwości sądów i nie precyzuje stosunków, jakie między nimi zachodzą⁴², to zawiera sugestie dotyczącą zhierarchizowanej budowy systemu

Komentarz, t. 4, s. 2, 9). W tym kontekście może dziwić zaliczenie przez Wilińskiego i Karlika do kategorii sądów, o których mowa w art. 173 konstytucji, obok sądów wyjątkowych, także „sądów doraźnych (m.in. sądów wojennych i sądów polowych)” – zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173...*, s. 965. Z punktu widzenia regulacji konstytucyjnych wspomniane sądy musiałyby być „sądami wyjątkowymi” w rozumieniu art. 175 ust. 2.

³⁸ A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 7.

³⁹ Pod tym względem analizowana regulacja opiera się na innym założeniu niż unormowanie zawarte w art. 46 Konstytucji PRL, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości sprawowały Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy powiatowe i sądy szczególne. Ustrojodawca w art. 175 wcielił w życie formułowane jeszcze w latach 80. postulaty, by „znieść blankietową kategorię »sądów szczególnych«, którą ustawodawca zwykły może wypełniać dowolnie ustaloną treścią [i] [e]numeratywnie wymienić [...] w konstytucji wszystkie typy sądów, jakie istnieć mogą obok sądownictwa powszechnego” (zob. L. Garlicki, *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977, s. 133).

⁴⁰ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175...*, s. 979; zob. także: L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 10; wyrok TK z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08.

⁴¹ W literaturze zwraca się uwagę na proces upodabniania się sądów wojskowych do sądów powszechnych czy wręcz na dążenie do uczynienia z tych pierwszych swego rodzaju „mutacji sądów powszechnych” (W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 168, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 10).

⁴² L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 10.

wymiaru sprawiedliwości. Stanowisko to jest tym bardziej uprawnione, jeśli decyzję ustrojodawcy odczytuje się jako pewne utrwalenie stanu zastanego⁴³. Brzmienie art. 175 ust. 1 konstytucji pozwala wnioskować, że istnieje jeden Sąd Najwyższy, który będzie w jakimś sensie nadrzędny („najwyższy”) względem innych sądów, choć oczywiście poprzestając na analizie treści art. 175 ust. 1, nie sposób przesądzić o zakresie i charakterze tej nadrzędności⁴⁴.

Jednocześnie część przedstawicieli doktryny wyprowadza z art. 175 ust. 1 zakaz włączania w strukturę danej kategorii sądów – sądów innej kategorii. Innymi słowy – „[s]ądy powszechne [...] nie mogą być częścią sądów administracyjnych i odwrotnie, sądy administracyjne nie mogą być wchłonięte przez sądy powszechne”⁴⁵. Takie podejście petryfikuje wynikający z dalszych przepisów konstytucji podział na dwa odrębne piony sądownictwa.

⁴³ Zob. stanowisko Małgorzaty Materniak-Pawłowskiej o hierarchiczno-instancyjnej budowie sądownictwa na gruncie konstytucji marcowej.

⁴⁴ Por. J. Gudowski, *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2015, s. 21. Jacek Gudowski, kreśląc pozycję ustrojową Sądu Najwyższego, wyraźnie eksponuje ten wątek. Przywołany autor przyjmuje, iż SN „jest w strukturze sądownictwa sądem o cechach wyjątkowych, co w sposób esencjalny i semantycznie adekwatny oddaje jego nazwa – »najwyższy« (*supremus*), która jest nie tylko wyrazem uszanowania tradycji oraz potrzeby kontynuacji, lecz ma także głębokie uzasadnienie onomastyczne”. Równolegle cytowany autor zaznacza, że wyłączenie sądów administracyjnych spod nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nie umniejsza pozycji SN. Analizując stanowisko Gudowskiego, można dojść do przekonania, że tylko Sądowi Najwyższemu można przypisać usytuowanie na najwyższym szczeblu struktury sądowej (zwłaszcza że uznaje on za „[z]namienne [...]”, że ani w latach 80. XX w., gdy rekonstruowano sądownictwo administracyjne, ani w latach 90. XX w., gdy tworzone jego nowe struktury, ani w Konstytucji RP nie powrócono do nazwy »najwyższy«, którą nosił Najwyższy Trybunał Administracyjny”). Moim zdaniem prezentowany powyżej sposób argumentacji jest nieprzekonujący. Kluczowe dla zrekonstruowania pozycji ustrojowej SN i NSA jest przede wszystkim przeanalizowanie przepisów konstytucji, które pozycje te wyznaczają. Wyprowadzanie tak daleko idących wniosków na podstawie nazwy danego organu nie jest w tym wypadku uprawnione, podobnie zresztą jak sposób, w jaki autor odwołał się do pewnych zaszczytów historycznych. Warto przypomnieć, że w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zwracano uwagę na autorytet, jaki wypracował sobie Naczelny Sąd Administracyjny. Wydaje się, że zachowanie przypisanej mu w latach 80. nazwy stanowiło wyraz aprobaty dla dotychczasowej działalności tego organu. Co więcej, już wówczas wobec budowania argumentacji na założeniu „najwyższości” danego organu sądowego podnoszone były głosy krytyczne (zob. m.in. „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 14 i 17; „Biuletyn KKZN” nr XXXVIII, s. 109). Nawet członkowie Komisji, którzy sugerowali zmianę nazwy Naczelnego Sądu Administracyjnego na Najwyższy Trybunał Administracyjny, wskazując na symboliczny charakter tej zmiany, uznawali ją za „kwestię czysto formalną i najmniej istotną” (zob. stanowisko posła Jana Rokity, [w:] „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 14).

⁴⁵ Wiliński i Karlik określają tę zasadę jako „zakaz wzajemnego pochlaniań” (P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175...*, s. 979).

Na tym nie kończy się jednak kwestia złożoności systemu organów trzeciej władzy. Sposób ukształtowania struktury sądów musi odpowiadać konstytucyjnej gwarancji dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Wymusza to pewną „stopniowalność” tej struktury. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona w orzecznictwie – warto wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny podkreślał m.in., że

[a]rt. 176 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowania sądowe, w których sąd rozstrzyga sprawę w rozumieniu Konstytucji, były co najmniej dwuinstancyjne, czyli aby od orzeczenia sądu pierwszej instancji przysługiwał środek zaskarżenia rozpoznawany przez sąd stojący wyżej w hierarchii. Rozpoznanie przez sąd sprawy w rozumieniu Konstytucji wymaga bowiem wyższego poziomu gwarancji realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej, a zatem przestrzegania zarówno zasady zaskarżalności, jak i instancyjności⁴⁶.

Wspomniana „stopniowalność” ukazuje nowy problem związany z ustaleniem relacji między poszczególnymi sądami sprawującymi w Polsce wymiar sprawiedliwości. Z jednej strony immanentną cechą wpisaną w proces sprawowania wymiaru sprawiedliwości jest samodzielność jurysdykcyjna każdego z sądów orzekających w Rzeczypospolitej. Każdy z nich – czy to wpisany w ramy sądownictwa powszechnego, wojskowego, czy administracyjnego – ma ściśle określony zakres kognicji (z tej perspektywy nie ma sądów „lepszyc” czy „gorszych” – są „właściwe” albo nie). I każdy z tych sądów (z osobna) jest bezpośrednio umocowany do wydawania wyroków w imieniu RP (art. 174). Co więcej, każdy sędzia wraz z otrzymaniem aktu powołania otrzymuje inwestyturę do wymierzania sprawiedliwości w danym konkretnym sądzie, co z kolei znalazło odbicie m.in. w powiązaniu przez ustawodawcę procedury awansowej z koniecznością otrzymania przez sędziego nowego aktu powołania⁴⁷.

Ustalenia te znajdują potwierdzenie w orzecznictwie TK, który argumentował, że

jeśli chodzi o status sędziów i wymaganie niezawisłości – Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy. Konstytucja nie daje żadnych podstaw do stwierdzenia, że z uwagi na to, iż określone sądy rozpatrują sprawy o „mniejszym znaczeniu” niż sądy wyższego szczebla, można obniżyć w nich standardy wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Standardy te obejmują w równym stopniu sądy wszystkich szczebli i wszystkich instancji. Po pierwsze, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego oznacza, iż sąd każdej (a nie tylko – ostatniej) instancji winien spełniać warunki niezależności, bezstronności i niezawisłości. Po drugie, pamiętać należy, że sądowe procedury odwoławcze nie są oparte na systemie apelacyjnym, który polega na ponownym rozpatrzeniu sprawy w całości przez sąd drugiej

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 28/14.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10.

instancji. Ograniczenia wynikają chociażby ze związania sądu drugiej instancji granicami środka odwoławczego. Dlatego stwierdzenie, iż sąd pierwszej instancji nie spełniał warunku niezawisłości, oznacza naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, także wówczas gdy w danej sprawie orzekał spełniający ten warunek sąd drugiej instancji⁴⁸.

Z drugiej jednak strony, w tak skonstruowany system wpisano szereg rozwiązań odzwierciedlających ideę wiązania sędziego orzeczeniem innego sędziego (w tym kontekście warto zwrócić uwagę na mechanizm nadzoru judykacyjnego, kwestię wiązania sądu pierwszej instancji zaleceniami sądu drugiej instancji, jak również inne rozwiązania prowadzące do „zawężania” samodzielności jurysdykcyjnej sądów, np. wiązanie orzeczeniem sądu karnego). Rodzi to podstawowe pytanie o granice tego wiązania, płaszczyznę zaś do poszukiwania odpowiedzi wyznacza prawo do sądu⁴⁹.

Wydaje się, że choć sądy wpisane są w strukturę instancyjną i każdy z nich z osobna ma swą własną jurysdykcję i legitymację, której nie czerpie od żadnego innego sądu, to różnego rodzaju mechanizmy oparte na wiązaniu jednego sądu rozstrzygnięciem innego sądu muszą mieć jakieś uzasadnienie aksjologiczne. Trudno upatrywać w tym naruszania art. 178 ust. 1 wyrażającego zasadę niezawisłości sędziowskiej. Jak podnosił TK w przywołanej powyżej sprawie SK 7/06 – z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych zasada niezawisłości sędziowskiej w takim samym stopniu dotyczy sędziów różnych szczebli.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że już pobieżna analiza struktury władzy sądowniczej pokazuje, że ten segment władzy ma budowę wieloczołową, a relacje zachodzące w jego obrębie *prima facie* są złożone. Wobec tej złożoności ogólne pytanie, postawione niegdyś w tytule artykułu Ewy Łętowskiej i Janusza Łętowskiego – „co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz” – zyskuje zupełnie nowy wymiar. Zidentyfikowanie charakteru powiązań między poszczególnymi organami władzy sądowniczej pozwala lepiej opisać relacje Sąd Najwyższy – Trybunał Konstytucyjny.

Uprzedzając dalsze rozważania, należy zaznaczyć, że analogia, jaką Trybunał dostrzegł w sposobie skonstruowania władzy sądowniczej w polskim i austriackim systemie prawnym, jest uzasadniona. W obu tych systemach doszło do wykształcenia się odrębnych segmentów władzy sądowniczej. Dotychczasowe analizy historyczne zdają się potwierdzać, że ukształtowanie się takiego modelu trudno uznać za efekt świadomego wyboru ustrojodawcy czy za wybór poprzedzony wnikliwymi debatami doktrynalnymi i analizą konsekwencji, jakie niesie za sobą przyjęcie takiego rozwiązania.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 24 października 2008 r., sygn. SK 7/06.

⁴⁹ J. Gudowski, *Niezawisłość a wiązanie sędziego oceną prawną sądu wyższej instancji*, „Polski Proces Cywilny” nr 3/2016, s. 441-442 i cyt. tam literatura.

2.2. Wybrane zasady ustrojowe, determinujące powiązania instytucjonalne między sądami i zakres ich właściwości

2.2.1. Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości

Rola przywoływanego już art. 175 konstytucji nie sprowadza się jedynie do określenia struktury sądownictwa. W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że drugim istotnym elementem tego przepisu jest sformułowanie zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Centralne dla tej zasady pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” przez lata budziło spory i kontrowersje. Jak przypomina Garlicki, szczególnie intensywne dyskusje co do istoty tego terminu prowadzono w okresie PRL⁵⁰. Podczas gdy z jednej strony część prawników eksponowała aspekt podmiotowy i definiowała wymiar sprawiedliwości jako działalność sądów, z drugiej strony – rzecznicy ujęcia przedmiotowego wskazywali raczej, że jest to pewna część sfery władczej aktywności państwa. W tym ostatnim ujęciu wymiar sprawiedliwości był postrzegany „jako wycinek działalności państwa polegający na rozstrzyganiu sporów, wynikających ze stosunków prawnych”. W zależności od przyjętej optyki dokonywano rozbieżnych ocen ówczesnego poziomu sądowej ochrony praw jednostki. Spór ten obecnie o tyle stracił na znaczeniu, że regulacje konstytucji z 1997 r. pozwalają łączyć oba te aspekty. W doktrynie odnotowywano, że „już w okresie uchwalania konstytucji [...] wyraźnie zaczynał dominować pogląd, że konstytucyjnemu pojęciu »wymiar sprawiedliwości« należy przydawać znaczenie przedmiotowe (materialne), ale też [...] na tym nie kończą się konstytucyjne konsekwencje sformułowań zawartych [...] w art. 175 ust. 1 Konstytucji”⁵¹.

Na gruncie art. 175 ust. 1 często wyrażane jest stanowisko, iż istotę wymiaru sprawiedliwości stanowi „wiążące rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny”⁵². Jednocześnie w doktrynie dostrzega się ścisły związek analizowanego pojęcia z pojęciem „sprawy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 konstytucji⁵³. Obydwa terminy były przedmiotem wielu analiz

⁵⁰ Skupienie uwagi doktryny na wykładni pojęcia „wymiar sprawiedliwości” nie było dziełem przypadku. Pod rządami Konstytucji PRL, przy braku przepisu, który *expressis verbis* wyrażałby prawo do sądu czy prawo do zaskarżania orzeczeń, to właśnie treść art. 56 ust. 1 konstytucji (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36, t.j.) stanowiła punkt odniesienia dla analiz poświęconych sądownictwu (zob. przykładowo dyskusja, w której brał udział Tadeusz Woner, dotycząca zawężania kognicji sądów prezentowana w rozdziale I dysertacji).

⁵¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 3.

⁵² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 354.

⁵³ M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] A. Łaskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński (red.), *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa 2017.

Trybunału Konstytucyjnego⁵⁴. Zdaniem Garlickiego „[p]ojęcie »sprawy« z art. 45 ust. 1 trzeba [...] uznać za paralelne z pojęciem »sporu o prawo«, które stanowi jądro pojęcia »wymiar sprawiedliwości« [...] przedmiotowy zakres »wymiaru sprawiedliwości« jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 konstytucji i inne analogiczne postanowienia”⁵⁵. Stanowisko to podzielają także inni przedstawiciele doktryny oraz Trybunał Konstytucyjny.

Możliwość przyjmowania pełnej analogii między pojęciem „sporu o prawo” i pojęciem „sprawy” podają w wątpliwość Paweł Wiliński i Piotr Karlik. Ich zdaniem proponowana przez Garlickiego interpretacja pojęcia „wymiar sprawiedliwości”, dokonywana z perspektywy art. 45 ust. 1, zapobiega ograniczaniu pozycji sądownictwa *stricte* do roli „sądów prawa” i pozwala uwzględnić także równoległy wymiar sądowego stosowania prawa, jakim jest sądenie o faktach. Przywołani autorzy zwracają jednak uwagę, że

[r]ozstrzygnięcie sporów o prawo nie obejmuje [...] swoim zakresem tych wszystkich pozostałych sporów, które prawa nie czynią centralną osią powstałego sporu. Przykładem takich sporów są między innymi sprawy karne, gdzie podstawowym przedmiotem zainteresowania sądów jest kwestia odpowiedzialności karnej podmiotu określonego w akcie oskarżenia [...]. Podobnie rzecz może wyglądać w części spraw cywilnych, które również nie będą dotyczyły bezpośrednio kwestii prawnych⁵⁶.

Nawet jeśli podzielić w tym zakresie część wątpliwości Wilińskiego i Karlika, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, przyjęcie, że w przypadku niektórych spraw rozstrzyganych przez sądy główną oś problemu stanowią przede wszystkim ustalenia faktyczne, problemy wykładnicze mogą zaś (potencjalnie) rodzić mniej kontrowersji, oznacza jedynie nieco inne rozłożenie akcentów. Nawet wówczas nie dochodzi do wyrugowania sygnalizowanej przez autorów roli sądów jako organów „rozstrzygających spory o prawo”. Zawsze bowiem „zadaniem sądu [...] jest [...] ustalenie stanu faktycznego w sprawie, tak aby dokonać jego kwalifikacji prawnej, czyli zastosować wobec niego odpowiednie normy prawne zrekonstruowane na podstawie obowiązujących przepisów prawnych”, kompetencja sądów do dokonywania wykładni przepisów stanowi zaś nieodzowny element sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁵⁷.

⁵⁴ Szerzej: M. Piechota, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 743 i nast.

⁵⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 5. Kwestię wpływu gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 konstytucji na przyjęcie mieszanej definicji wymiaru sprawiedliwości eksponują także Wiliński i Karlik (P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175...*, s. 977).

⁵⁶ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175...*, s. 978.

⁵⁷ M. Piechota, *Sprawowanie...*, s. 740 i cytowane tam orzecznictwo TK.

Po drugie, krytyka autorów dotyczy raczej sposobu doktrynalnego zdefiniowania pojęcia „wymiar sprawiedliwości”, nie kwestionują oni natomiast związku tego pojęcia i pojęcia „sprawy” z art. 45 ust. 1. Tymczasem związek ten, wielokrotnie eksponowany w doktrynie i orzecznictwie TK, sprawia, że wątpliwości wysuwane przez Wilińskiego i Karlika w praktyce orzeczniczej tracą na znaczeniu. Punktem wyjścia przyjmowanym przez interpretatorów art. 45 ust. 1 jest uznanie, w ślad za TK, że konstytucyjnemu pojęciu „sprawy” należy przypisywać charakter autonomiczny względem unormowań funkcjonujących na gruncie postępowania cywilnego, karnego czy sądownoadministracyjnego. Zarysowana przez Trybunał perspektywa wyznacza szerokie pole dla aktywności sądów. Przy takim podejściu na nieco dalszy plan schodzi specyfika „spraw”, kreowanych przez przepisy poszczególnych procedur. W konsekwencji nie budzi obecnie wątpliwości, że rozstrzyganie o zasadności kar i zarzutów karnych mieści się w zakresie przedmiotowym prawa do sądu i stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1⁵⁸. Jednocześnie na płaszczyźnie generalnej, precyzując, czym jest „rozpatrzenie sprawy”, do którego sąd jest zobligowany w myśl art. 45 ust. 1, TK wskazuje, że chodzi o rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach danego podmiotu na podstawie norm prawnych wynikających z obowiązków przepisów⁵⁹.

Nie podzielam przy tym obaw Wilińskiego i Karlika, związanych z dokonującym się (w ich ocenie) „przenoszeniem głównego ciężaru znaczeniowego pojęcia »wymiar sprawiedliwości« na elementy podmiotowe, nakazując przy tym definiowanie tego pojęcia w bezpośrednim odniesieniu [...] do art. 45 ust. 1”⁶⁰. Wydaje się, że sięganie po ten ostatni przepis jest naturalną konsekwencją założenia, w myśl którego konstytucja z 1997 r., inaczej niż to miało miejsce do tej pory, determinuje zakres kognicji sądów. Jednocześnie z faktu, że art. 45 ust. 1 wyraża prawo do sądu, nie wynika, iż jest on pozbawiony elementów ułatwiających definiowanie „wymiaru sprawiedliwości” od strony przedmiotowej. Przeciwnie – jak trafnie podnosi Michał Piechota, pojęcie „sprawy” stanowi jeden z kluczowych czynników wyznaczających zakres swobody

⁵⁸ Zob. wyroki TK w sprawach o sygn. SK 34/12, K 9/13, P 39/10, SK 7/06.

⁵⁹ W orzecznictwie TK akcentuje się też, że: „[i]stotą rozpatrzenia sprawy jest [...] prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki” (wyrok TK z 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14).

⁶⁰ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 175...*, s. 978. Prawdopodobnie autorom chodzi o pogląd TK wyrażony w wyroku wydanym w sprawie o sygn. P 38/08, zgodnie z którym „[d]eterminowana przedmiotowo przez art. 45 ust. 1 Konstytucji podmiotowa konstrukcja art. 175 ust. 1 Konstytucji oznacza, że rozstrzygnięcie sporu o prawo, którego dokonał organ inny niż sąd, nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjna koncepcja wymiaru sprawiedliwości uwzględnia zarówno przedmiotowy aspekt »sprawy«, jak i podmiotowy wymóg, by była ona rozpoznana przez organ władzy publicznej charakteryzujący się szczególnymi cechami (por. art. 178 i art. 180 Konstytucji), jakim jest sąd”.

ustawodawcy w regulowaniu kwestii dotyczących sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁶¹. Co więcej, konieczność odwoływania się do art. 45 ust. 1 jest wpisana w tezę o instrumentalnym charakterze unormowań zawartych w rozdziale VIII konstytucji względem prawa do sądu. Z drugiej jednak strony trudno nie dostrzec pewnych trudności związanych z rozgraniczeniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i zadań z zakresu ochrony prawnej oraz pokusy definiowania obu tych kategorii przez pryzmat statusu podmiotów realizujących wspomniane zadania.

Jednocześnie, jak zauważyli Wiliński i Karlik, akcentowany powyżej związek art. 175 ust. 1 i art. 45 ust. 1 uwydatnia także aspekt podmiotowy analizowanego terminu – o wymiarze sprawiedliwości można bowiem mówić jedynie wówczas, gdy chodzi o tę sferę aktywności państwa, która jest wykonywana przez sądy. Bez elementów ściśle powiązanych z procesem sądowego stosowania prawa, zwłaszcza takich jak niezależność, niezawisłość i bezstronność, nie sposób mówić o wykonywaniu funkcji wyrażonej w art. 175 ust. 1. To właśnie organy trzeciej władzy z uwagi na wyjątkowy status jej piastunów oraz charakterystyczne dla tego segmentu zasady organizacji i procedowania są szczególnie predestynowane do wykonywania funkcji polegającej na „sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”.

Wymienione okoliczności uzasadniają i wzmacniają przyjęte w art. 175 ust. 1 założenie dotyczące monopolu sądów w tym zakresie. Jak zaznacza TK – na gruncie konstytucji z 1997 r. sfera ta jest wyłączną domeną sądów⁶². Bliższa charakterystyka tych organów wymaga odwołania się do art. 45 ust. 1, gdyż wspomniany przepis przesądza o tym, jakie cechy powinien spełniać „sąd” w rozumieniu konstytucji. Równolegle w doktrynie wskazuje się, że

za „sąd” można uznać jedynie organ, który pozostaje w strukturze „władzy sądowniczej”, bo to wynika z art. 10 ust. 2 i art. 173 konstytucji. Nie ulega więc wątpliwości, że działalność żadnego organu władzy publicznej, który nie zalicza się do „władzy sądowniczej”, nie może zostać uznana za wymiar sprawiedliwości, a tym samym [...] żaden taki organ nie może zostać wyposażony w kompetencje należące do „wymiaru sprawiedliwości” w materialnym (przedmiotowym) rozumieniu tego pojęcia [...]⁶³.

Śledząc dotyczące zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości ustalenia doktryny, można zauważyć, że sposób rozumienia tej zasady wciąż nawiązuje do czasów dwudziestolecia międzywojennego i okresu PRL. Wydaje się, że pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” jest postrzegane jako główna kategoria, która ma służyć wyznaczeniu

⁶¹ M. Piechota, *Sprawowanie...*, s. 749.

⁶² Zob. wyroki TK z: 6 października 1998 r., sygn. K 36/97; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07; 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08; 4 kwietnia 2017 r., sygn. P 56/14.

⁶³ L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 6.

zakresu kognicji sądów. Echo takiego podejścia można dostrzec m.in. w stanowisku Wilińskiego i Karlika, dla których wiodący problem, identyfikowany na gruncie art. 175 ust. 1 konstytucji, stanowi pytanie, „czy pojęcie »sprawy« jest tożsame z pojęciem »sporu o prawo«, które pojawia się [...] w związku z próbą zdefiniowania »wymiaru sprawiedliwości«”. Moim zdaniem kwestia relacji art. 175 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji, szczególnie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest bardziej złożona. W literaturze przyjmuje się, że teza o sądowym monopolu w sferze sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie może być tożsama z uznaniem, że na gruncie konstytucji pozycja sądów wyznaczana jest wyłącznie przez wykonywanie przez nie tej jednej funkcji. Powyższe założenie znalazło odzwierciedlenie także w ustawodawstwie – prawodawca uznał, że zadania i kompetencje sądów mogą wykraczać poza rolę określoną w art. 175, nawet wówczas, gdy brak ku temu jednoznacznej podstawy konstytucyjnej⁶⁴. Założenie to nie zostało zakwestionowane ani w doktrynie, ani judykaturze.

Uzasadnienie dla takiego podejścia koncentrowało się przede wszystkim wokół twierdzenia, że sama konstytucja przewiduje inne aniżeli wymierzanie sprawiedliwości funkcje sądów. Wskazywano w szczególności, że

[j]uż na poziomie konstytucyjnym Sądowi Najwyższemu powierzono [...] rozstrzyganie o ważności wyborów i referendum (art. 101 ust. 1; art. 125 ust. 4 i art. 129 ust. 1), sądom – sprawowanie ochrony nad samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2), a sądom administracyjnym rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej (art. 166 ust. 3)⁶⁵.

Wydaje się jednak, że przypisywanie sądom określonych funkcji przez ustrojodawcę nie może być argumentem przesądzającym o dopuszczalności dalszego poszerzania zakresu władzy sądowniczej na poziomie ustawowym. Co więcej, w przypadku Sądu Najwyższego w art. 183 ust. 2 *expressis verbis* dopuszczono wykonywanie przezeń „innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach”, ale brak takiego zastrzeżenia w przypadku pozostałych sądów.

W doktrynie podnosi się jednak, że pewne materie, które nie do końca wpisują się w definicje przedmiotowe „wymiaru sprawiedliwości”, zostały powierzone sądom z uwagi na ich „szczególny status [...], gwarantujący niezależne i w pełni praworządne realizowanie zadań powierzonych przez prawodawcę”⁶⁶. Do takich zadań należą między

⁶⁴ Tak także: wyrok TK 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.

⁶⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 8.

⁶⁶ B. Naleziński, *Konstytucyjne zasady organizacji i funkcjonowania sądownictwa*, [w:] P. Sarniecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 389, *Podręczniki Prawnicze*.

innymi rejestracja tytułów prasowych czy stowarzyszeń⁶⁷. Równolegle wysuwanym argumentem na rzecz dopuszczalności wykonywania przez sądy innych funkcji jest взгляд na stan istniejący w momencie wejścia w życie konstytucji⁶⁸.

Teza o szerszej roli sądów, wykraczającej poza realizację funkcji „wymierzania sprawiedliwości”, wybrzmiała także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Rozważając kwestię pozycji ustrojowej asesorów sądowych, TK oparł się na założeniu, że „sądy mają trojakiemu rodzaju kompetencje: 1) kompetencje z zakresu wymiaru sprawiedliwości (rozpoznawanie spraw, o których mowa w art. 45 Konstytucji), 2) inne kompetencje powierzone przez Konstytucję, 3) kompetencje pozakonstytucyjne, powierzone przez ustawę (m.in. prowadzenie ksiąg wieczystych czy rejestrów lub ewidencji określonych podmiotów)”⁶⁹. Do tych ustaleń TK nawiązał także w sprawie dotyczącej statusu referendarzy sądowych (sygn. P 38/08). Trybunał stwierdził wówczas, że

Konstytucja powierza sądom dwojakiego rodzaju zadania. Z jednej strony sprawują one wymiar sprawiedliwości, z drugiej zaś wykonują inne zadania, które nie polegają na rozstrzyganiu spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji [...]. Sądy mają ponadto kompetencje nieokreślone w Konstytucji, gdyż akt ten nie wyklucza ustawowego powierzania im dodatkowych zadań. Z nakazu zrekonstruowanego na podstawie art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika jednak, że monopol sądów w zakresie wymiaru sprawiedliwości ogranicza możliwość stanowienia norm wystarczających do jego niezrealizowania. Przydzielenie sądom nowych zadań musi odpowiadać funkcji władzy sądowniczej. Granicą swobody ustawodawcy jest nakaz zachowania i zapewnienia efektywności konstytucyjnych zadań sądów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz określonych w szczególności w: art. 42 ust. 1 i 2, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 55 ust. 5, art. 62 ust. 2 Konstytucji⁷⁰.

Trybunał nie poprzestaje jednak na dokonaniu takich ustaleń. Jego dotychczasowe orzecznictwo, ukształtowane na tle prawa do sądu, pozwala na wyodrębnienie dwóch zasadniczych sfer aktywności judykatury: jednej – związanej *stricte* ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ukierunkowanej na wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo, i drugiej – obejmującej sądową kontrolę aktów, które naruszają prawa i wolności jednostki. W ślad za stanowiskiem TK w doktrynie przyjmuje się,

⁶⁷ To ostatnie zadanie sądów znajduje zakotwiczenie w art. 58 ust. 2 i 3 konstytucji.

⁶⁸ W ocenie Garlickiego „[t]wórcy konstytucji zastali model właściwości wykraczający poza (materiałnie rozumiane) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i należy uznać, że taki właśnie model potwierdzili w nowych przepisach konstytucyjnych” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 9).

⁶⁹ Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.

⁷⁰ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08.

że na tych dwóch płaszczyznach ujawniają się podstawowe funkcje sądów – funkcja wymiaru sprawiedliwości i funkcja ochrony prawnej⁷¹.

Do wyraźnego zestawienia tych funkcji po raz pierwszy doszło przy okazji kontroli konstytucyjności przepisu normującego zażalenie na postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego⁷². Problem konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 38/02 sprowadzał się do ustalenia, czy w przypadku wydania wspomnianego postanowienia pokrzywdzonemu przysługuje prawo do zaskarżenia w ramach dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Rozstrzygając powyższy problem, Trybunał uznał, że

w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia (o przypisaniu odpowiedzialności karnej, o rozstrzygnięciu innej niż karna „sprawy”, w ujęciu szerokim, odpowiadającym szerokiemu zakresowi art. 45 Konstytucji) w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki [...] kryterium rozdzielenia dwóch funkcji sądów nie powinno się wspierać tylko na opisowym argumente rozstrzygania jakieś sprawy przez sądy „od początku do końca”, lecz raczej akcentować okoliczność, czy w danej kategorii spraw to właśnie sądy decydują merytorycznie (rozstrzygają, stanowią) o przypisaniu odpowiedzialności karnej lub o innych prawach i wolnościach jednostki, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej, z punktu widzenia ochrony jednostki przed jej arbitralnością.

W przedmiotowej sprawie skarżąca nie uczyniła wzorcem kontroli art. 175 ust. 1 konstytucji, postawiła natomiast zarzut naruszenia art. 45 i art. 176 ust. 1 konstytucji. Uzasadniając swe stanowisko, wskazywała że „każde postępowanie, w którym orzeczenie wydaje sąd jest postępowaniem sądowym”, w związku z czym od wydanego w jej sprawie orzeczenia Sądu Rejonowego powinien przysługiwać środek odwoławczy.

Odnosząc się do zarzutów skarżącej, Trybunał zrelatywizował standard prawa do sądu realizowanego w ramach postępowania karnego do roli podmiotu, który powołuje się na konstytucyjne gwarancje, wynikające z art. 45 konstytucji. W ocenie TK ów standard kształtuje się bowiem odmiennie w odniesieniu do sprawcy czynu

⁷¹ M. Piechota, *Sprawowanie...*, s. 746. Zob. także: L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 6-8 i zaprezentowane przez autora przykłady sytuacji, które w ocenie TK nie mogą być kwalifikowane jako „ostateczne rozstrzygnięcie sporu prawnego”.

⁷² Wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02. Choć TK odwoływał się do wcześniejszego orzecznictwa i wskazywał na proces, w ramach którego kształtowało się rozróżnienie tych funkcji, to dopiero w przedmiotowej sprawie nazwał wprost tę drugą sferę aktywności sądów „wykonywaniem czynności z zakresu ochrony prawnej”. Określenie to przeniknęło do późniejszego orzecznictwa.

i do pokrzywdzonego jego czynem. Jednocześnie TK wskazał, że w tym drugim przypadku pokrzywdzony nie realizuje swego konstytucyjnego prawa do wymiaru sprawiedliwości a jedynie „prawo do ochrony przed arbitralnością władzy w postępowaniu przygotowawczym”. W efekcie zdaniem Trybunału w tych sytuacjach, w których aktywność sądów sprowadza się do kontroli działania organów władzy publicznej, skarżący nie może skutecznie powoływać jako wzorców kontroli art. 175 i 176 konstytucji, może natomiast podnosić zarzuty naruszenia art. 45, art. 77 ust. 2 czy art. 78 konstytucji.

Analizując przedmiotowe orzeczenie, trudno oprzeć się wrażeniu, że przypisanie sądom funkcji polegającej na „wykonywaniu czynności z zakresu ochrony prawnej” i przeciwstawienie jej „sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” stanowiło jedynie tło dla rozstrzygnięcia problemu zagwarantowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego⁷³. Można zastanawiać się, czy Trybunał w sposób w pełni przemyślany nakreślił to tło i czy na kanwie tej sprawy konieczne było wprowadzanie rozróżnienia, które wyraźnie nie wynika z art. 175 ust. 1 konstytucji. Moim zdaniem stanowisko TK opierało się na przyjęciu nieuzasadnionej, zawężającej wykładni terminu „wymiar sprawiedliwości”. Warto przy tym zauważyć, że takiego rozróżnienia, jakim posłużył się TK, nie wprowadził sam ustrojodawca. Wyodrębnienie działalności sądów polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu zadań z zakresu ochrony prawnej pojawiło się dopiero na płaszczyźnie ustawowej⁷⁴. Trudno zaś automatycznie w ślad za ustawodawcą przyjmować, że czynności kwalifikowane przez niego jako „wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej” nie mieszczą się w ramach funkcji sądów, wynikającej z art. 175 ust. 1 konstytucji.

Z analizy uzasadnienia wyroku wydanego w tej sprawie wyłania się także niejasna relacja między obiema wyodrębnionymi przez Trybunał funkcjami a konstytucyjnym pojęciem „sprawy”. Z jednej strony Trybunał wydaje się łączyć to pojęcie z realizacją prawa do sądowego wymiaru sprawiedliwości (i w kontekście tego prawa eksponuje potrzebę przypisywania szerokiego znaczenia pojęciu „sprawy”), z drugiej zaś strony uznaje, że szerokie ujęcie „sprawy” przesądza o tym, że skarżąca ma prawo do sądu

⁷³ Podobnie: w wyroku z 6 września 2004 r., sygn. SK 10/04, w którym TK potwierdził, że w przypadku wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej nie znajduje zastosowania zasada dwuinstancyjności postępowań sądowych (art. 176 ust. 1 konstytucji). Problem konstytucyjny sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy mechanizm zaskarżania postanowień prokuratorskich o zabezpieczeniu majątkowym obejmujący kontrolę jednej instancji sądowej odpowiada standardom konstytucyjnym. Trybunał nie podzielił zarzutów skarżącego w tym zakresie, tłumacząc m.in., że „ze względu na doniosłość decyzji o zabezpieczeniu majątkowym, ustawodawca zastąpił kontrolę prokuratorską kontrolą sądową. Nie wynika z tego jednak, by postępowanie stało się postępowaniem sądowym”.

⁷⁴ Por. art. 1 § 2 i 3 i art. 2 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U., nr 98, poz. 1070).

(w ramach realizowanej przez sąd funkcji ochrony prawnej). Tym samym kategoria, którą posłużono się w art. 45 ust. 1, nie do końca może stanowić punkt odniesienia przy ustalaniu, czym jest „wymiar sprawiedliwości”⁷⁵.

W kolejnych sprawach, w których odwoływano się do wspomnianego rozróżnienia funkcji sądów, w mniejszym czy większym stopniu wybrzmiewał problem powiązania zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości z kwestią dwuinstancyjności postępowania sądowego. Tezy formułowane przez TK ukazują pewne rozchwianie w orzecznictwie⁷⁶ i brak głębszego uzasadnienia, czemu właściwie powinno służyć zredukowanie konstytucyjnej funkcji sądów, ujętej w art. 175 ust. 1 do rozpatrywania „spraw” i wyodrębnienie ukształtowanej na poziomie ustaw funkcji ochronnej. Moim zdaniem, jeśli chciano w ten sposób pokazać, że rola sądów czasem polega na wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia, czasem zaś na ochronie jednostki przed arbitralnością (i w konsekwencji – że w przypadku obu tych ról można inaczej kształtować standard prawa do sądu), to niekoniecznie trzeba było sięgać do art. 175 ust. 1 konstytucji (a może raczej do rozróżnienia ustawowego).

Dalsze problemy związane w rozróżnieniu funkcji sądów ujawniły się w wyroku TK z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04. U podstaw sprawy, która stała się kanwą dla wniesienia pytania prawnego, leżała próba ujawnienia w księgach wieczystych postanowienia o stwierdzeniu praw do spadku. Wnioskodawca nie uiścił stosownej opłaty sądowej, wobec czego jego wniosek został zwrócony. Następnie nałożono na niego grzywnę w związku z opieszałością w ujawnieniu przysługującego mu prawa. Wnioskodawca, powołując się na trudną sytuację materialną, zwrócił się do sądu „o umorzenie nałożonej grzywny i »prolongowanie« spłaty kosztów sądowych”. W świetle obowiązującego wówczas art. 626¹ § 4 k.p.c. sąd rejonowy powinien odrzucić wniosek o zwolnienie od kosztów, przepis ten umożliwiał bowiem udzielenie

⁷⁵ Niejasna relacja między pojęciem „sprawy” a zidentyfikowanymi przez Trybunał funkcjami sądów ujawniła się także na tle postępowań wieczystoksięgowych (zob. wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04; wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 68/07). W sprawie P 68/07 wyraźnie o tym przypomniano, wskazując że „Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że postępowanie wieczystoksięgowe nie jest postępowaniem w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Nie jest zatem »postępowaniem sądowym *sensu stricto*«. W wyroku [...] P 4/04 [...] Trybunał uznał jednak, że sprawy z zakresu postępowania wieczystoksięgowego powinny być kwalifikowane jako należące do spraw, o których mowa w art. 45 Konstytucji”. Podobną kwalifikację TK przyjął w wyroku z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12. Za realizację zadania z zakresu ochrony prawnej, a zarazem „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji Trybunał uznał orzekanie przez sąd okręgowy o zasadności odmowy dokonania czynności notarialnej.

⁷⁶ Zob. m.in. wyrok w sprawie o sygn. P 68/07, w którym TK, rekapituluując swoje dotychczasowe orzecznictwo, uznał, że „postępowanie wieczystoksięgowe, jako postępowanie rejestrowe powierzone sądom do prowadzenia od początku do końca” należy do spraw z zakresu ochrony prawnej.

takiego zwolnienia podmiotom, które nabyły prawo w drodze czynności notarialnej. Nabycie prawa w drodze innego zdarzenia prawnego wykluczało możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych.

W zaistniałej sytuacji sąd powziął wątpliwości co do konstytucyjności mechanizmu zwalniania od kosztów sądowych. W toku postępowania przed TK prokurator generalny zajął odmienne stanowisko aniżeli sąd, argumentując, że prowadzenie postępowań wieczystoksięgowych nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W ocenie prokuratora „sprawa wieczystoksięgowa [...] faktycznie polega na rejestracji istniejącego stanu prawnego w księdze wieczystej” i dopiero z chwilą wniesienia zażalenia odnośnie do podjętej w tym zakresie decyzji, staje się sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji. Argumentem wspierającym tezę, że postępowania wieczystoksięgowe nie stanowią rozstrzygania spraw, był fakt, iż są one prowadzone przez referendarzy, którym w świetle prawa o ustroju sądów powszechnych można powierzać jedynie wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej. Rozumowanie prokuratora *implicite* opierało się na założeniu, w myśl którego skoro sądy mają monopol w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a funkcję tę definiuje się przy pomocy konstytucyjnego pojęcia „sprawy”, to na kanwie analizowanego stanu faktycznego nie należy sięgać do gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z tym stanowiskiem, uznając na wstępie, że wydanie postanowienia o wpisie do księgi wieczystej stanowi rozstrzygnięcie o prawach wnioskodawcy. W niniejszej sprawie kwestią kluczową okazało się dla niego ustalenie, „czy zakaz zwolnienia od kosztów sądowych nie ogranicza dostępu do jurysdykcji sądowej”. Identyfikując w ten sposób problem konstytucyjny, Trybunał zarzucił prokuratorowi generalnemu, iż ten błędnie założył na wstępie, że „początkowe postępowanie w ogóle nie jest postępowaniem sądowym”. TK nawiązał też do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) i uznał, że „[z] punktu widzenia obowiązku ochrony konstytucyjnych wartości powierzenie wykonywania określonych funkcji z zakresu ochrony prawnej wykonywanej przez sądy referendarzom sądowym, pozbawionym z mocy prawa cech niezawisłości, nie zwalnia ustawodawcy od zagwarantowania wymaganych przez art. 45 Konstytucji standardów”.

Choć podzielam pogląd Trybunału co do objęcia powyższego przypadku gwarancjami wynikającymi z art. 45 Konstytucji, to moim zdaniem TK nie do końca usunął wątpliwości wynikające ze stanowiska prokuratora generalnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał polemizował z apriorycznym kwalifikowaniem danej sprawy jako należącej do jurysdykcji sądowej lub niesądowej na podstawie kryterium powierzenia jej rozpatrzenia takiemu czy innemu podmiotowi⁷⁷. TK nie zmierzył się jednak z pytaniem o możliwość powierzenia rozpatrywania „spraw” w rozumieniu

⁷⁷ Por. m.in. wyrok w sprawie o sygn. SK 10/04, gdzie Trybunał przyjął, że sąd wykonuje zadanie z zakresu ochrony prawnej w ramach postępowania, które nie jest postępowaniem sądowym.

art. 45 – referendarzom sądowym⁷⁸. W gruncie rzeczy podstawowy argument, jaki na tym tle wybrzmiał, opierał się na nawiązaniu do stanowiska ETPCz, ukształtowanego na tle art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz), prowadzącego do uznania, że „sąd może być całkowicie lub częściowo złożony z osób nie będących zawodowymi sędziami”.

Uzasadnienie zaprezentowane przez Trybunał nie wydaje się w pełni spójne z innymi rozstrzygnięciami TK, w których pojęcie „sprawy” miało stanowić kryterium pozwalające rozgraniczyć sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości od wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Problem, jaki zaistniał w tej sprawie, nie do końca przystaje bowiem do rozróżnienia przyjętego we wcześniejszym orzecznictwie. TK, akcentując, iż w tym przypadku od początku mamy do czynienia z postępowaniem sądowym i że referendarz został tu niejako „wpisany” w jurysdykcję sądową, nie wyjaśnił, dlaczego mimo wszystko nie uznaje tej sfery aktywności za wymiar sprawiedliwości. Niejasny pozostaje także stosunek Trybunału do wcześniejszego orzecznictwa odnoszącego się do wykonywania przez sądy zadań z zakresu ochrony prawnej.

W zasadzie wydźwięk analizowanego powyżej rozstrzygnięcia wydaje się następujący: skoro ustawodawca ukształtował postępowanie wieczystoksięgowe jako postępowanie sądowe, to taka decyzja ustawodawcy wiąże się z podwyższeniem standardu oceny i koniecznością zadośćuczynienia wymogom wynikającym z prawa do sądu. Bez szerszego komentarza pozostawiono natomiast kwestię rozróżnienia funkcji sądów, na jakim oparte zostało stanowisko prokuratora.

Z kolei w późniejszych orzeczeniach Trybunał wyraźnie odwoływał się do poglądu wyrażonego w sprawie o sygn. SK 38/02 i zidentyfikowanych wówczas funkcji sądów, scharakteryzował także dokładniej status asesorów⁷⁹ i referendarzy sądowych⁸⁰. Z rozstrzygnięć Trybunału nie wyłania się jednak spójny obraz relacji między gwarancjami wynikającymi z art. 45 i art. 175 ust. 1 konstytucji. Kolejne orzeczenia pokazały natomiast, jak niejednorodna jest kategoria „wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej”. Za przejaw realizowania funkcji ochrony prawnej Trybunał uznał rozpatrywanie przez sąd: zażalenia pokrzywdzonego na postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania⁸¹, zażalenia na postanowienie prokuratora o zabezpieczeniu majątkowym⁸²; prowadzenie przez referendarzy ksiąg wieczystych⁸³; wydanie:

⁷⁸ Por. wyrok w sprawie o sygn. P 38/08, gdzie z kolei Trybunał stwierdził, że „rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma charakteru »sprawy« w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

⁷⁹ Wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.

⁸⁰ Wyrok z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07; wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08.

⁸¹ Wyrok z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02.

⁸² Wyrok z 6 września 2004 r., sygn. SK 10/04.

⁸³ Wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04; stanowisko, jakie zajął Trybunał w tej sprawie, nie było jednak jednoznaczne.

postanowienia o kosztach postępowania⁸⁴, postanowienia w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych⁸⁵, postanowienia o przekazaniu sprawy sądowi właściwemu w razie prawidłowo wniesionego sprzeciwu od nakazu zapłaty⁸⁶; kompetencję sądu do orzekania o zasadności odmowy dokonania czynności notarialnej⁸⁷ czy orzekania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania⁸⁸. Równolegle Trybunał przyjmował, że sprawy z zakresu ochrony prawnej to te, które ustawodawca powierza referendarzom sądowym. Ponadto do spraw z zakresu „szeroko rozumianej »ochrony prawnej«” Trybunał zaliczył także wydanie notarialnego poświadczenia dziedziczenia⁸⁹.

Szczególny rodzaj spraw, które zdaniem TK wpisują się w realizację przez sądy funkcji ochrony prawnej, stanowią sprawy dyscyplinarne. Zwykle punkt wyjścia dla analiz poświęconych sądownictwu dyscyplinarnemu stanowi założenie, że dopuszczalne jest powierzanie niektórych rozstrzygnięć w sprawach dotyczących jednostki organom usytuowanym poza władzą sądowniczą. W tego rodzaju sytuacjach konieczne staje się jednak zapewnienie stronie proceduralnej możliwości skierowania sprawy do sądu⁹⁰. Odpowiada to postrzeganiu roli sądów jako podmiotów kontrolujących działania organów władzy publicznej i chroniących jednostkę przed ich arbitralnością.

W przypadku samorządów zawodowych możliwość powoływania własnego „sądownictwa dyscyplinarnego” znajduje zakotwiczenie w art. 17 konstytucji – stanowi to wyraz niezależności samorządów i koresponduje z obowiązkami w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem poszczególnych zawodów. W doktrynie eksponuje się dwojakiego rodzaju powody uzasadniające powierzanie orzekania w sprawach dyscyplinarnych organom niebędącym „sądami” w rozumieniu konstytucji. Po pierwsze, przyjmuje się, że charakter niektórych czynów popełnionych przez przedstawicieli samorządów nie powinien rodzić bezpośredniej reakcji

⁸⁴ W ocenie TK „[...] postanowienie o kosztach postępowania, chociaż stanowiące konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (choć jest czynnością z zakresu ochrony prawnej)” (wyrok z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04).

⁸⁵ Wyrok z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07.

⁸⁶ Wyrok z 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10 (zdanie odrębne w tej sprawie zgłosił sędzia TK Marek Zubik; uznał on, że wydanie wspomnianego postanowienia stanowi czynność o charakterze technicznym, w związku z czym art. 175 ust. 1 konstytucji nie jest w rozstrzyganej sprawie adekwatnym wzorcem kontroli).

⁸⁷ Wyrok z 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12.

⁸⁸ Wyrok z 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14.

⁸⁹ Wyrok z 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08.

⁹⁰ W ten sposób działalność różnego rodzaju podmiotów prowadzących postępowania dyscyplinarne zdaje się postrzegać m.in. Garlicki (L. Garlicki, *Komentarz do art. 175...*, s. 7).

ze strony organów państwa⁹¹. Po drugie, podkreśla się, że osoby wykonujące dany zawód są w stanie najlepiej ocenić, czy doszło do naruszenia reguł deontologicznych, obowiązujących w danym samorządzie zawodowym⁹².

Jednocześnie jednak istnieją pewne aksjologiczne podstawy zapewniania w takiej sytuacji drogi sądowej, która pozwoliłaby zweryfikować rozstrzygnięcia wydawane w trybie dyscyplinarnym. Quasi-karny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej⁹³ uzasadnia zaangażowanie sądów w proces jej egzekwowania. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie TK. Trybunał stoi na stanowisku, iż

[k]ażde postępowanie dyscyplinarne jest [...] postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby [...].

Co więcej, wspomniana sądowa kontrola jest przez TK postrzegana jako środek usytuowany na pograniczu ochrony praw jednostki i nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi⁹⁴. Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przyjmuje się przy tym, że rola sądów w postępowaniach dyscyplinarnych nie jest przejawem sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości⁹⁵. Wydaje się, że głównym powodem uzasadniającym powiązanie spraw dyscyplinarnych z realizowaniem przez sądy funkcji ochrony prawnej jest fakt, iż nie są to sprawy rozpoznawane przez sądy od początku do końca. Nie znajdują innych powodów, dla których w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozstrzyganie przez sądy spraw dyscyplinarnych nie mogłoby być zakwalifikowane jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”.

Podsumowując tę część rozważań, warto podkreślić, że odwoływanie się przez Trybunał do rozróżnienia na „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” i „wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej” nie jest zbyt klarowne. W związku z tym rozróżnieniem powstaje szczególnie problem w ustaleniu relacji między art. 175 ust. 1 i art. 45 konstytucji. *Prima facie* związek wspomnianych przepisów wydaje się dostrzeżony i opisany w orzecznictwie Trybunału. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że stanowisko TK odzwierciedla jedynie podział funkcji sądów przyjęty przez

⁹¹ Należy jednak zastrzec, że popełnienie danego czynu w pewnych okolicznościach może wiązać się z pociąganiem sprawy zarówno do odpowiedzialności karnej, jak i dyscyplinarnej (zob. m.in. wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14).

⁹² P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 173...*, s. 965-966.

⁹³ P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 69, *Monografie Prawnicze*.

⁹⁴ Wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09; zob. także: wyrok w sprawie o sygn. K 9/10.

⁹⁵ P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 206.

ustawodawcę na gruncie prawa o ustroju sądów powszechnych. W mojej ocenie przeniesienie konstrukcji ustawowej na poziom konstytucji i definiowanie w takim kontekście konstytucyjnego pojęcia „wymiar sprawiedliwości” nie jest prawidłowym zabiegiem interpretacyjnym⁹⁶.

Klasyczny przykład argumentacji, jaką posługuje się TK, można odnaleźć w uzasadnieniu wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07:

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny [...]. Monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny. Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy [...]. Wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego [...]. Na „prawo do sądu” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się bowiem dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności [...].

Oba obszary kompetencji sądów, tj. wymiar sprawiedliwości i zadania z zakresu ochrony prawnej, są wskazane w art. 1 § 2 i 3 prawa o ustroju sądów powszechnych.

Trybunał zdaje się postrzegać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jako „kompetencję zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów”⁹⁷, przez co można odnieść

⁹⁶ Por. postulaty Grzegorza Borkowskiego dotyczące ustalenia relacji między sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości a wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej (G. Borkowski, *Ochrona prawna w ujęciu doktrynalnym jako „zadanie” sądów powszechnych*, [w:] T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 1232-1233). Przywołany autor zdaje się abstrahować od faktu, iż „wymiar sprawiedliwości”, w odróżnieniu od kategorii „wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej”, stanowi pojęcie konstytucyjne.

⁹⁷ Tak chociażby wyrok w sprawie sygn. P 68/07.

wrażenie, że wszystkie kompetencje, które w nawiązaniu do regulacji ustawowej określamy „wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej”, nie mają zakotwiczenia w konstytucyjnie zdefiniowanej roli sądów. Moim zdaniem tak nie jest. Punktem wyjścia przy charakteryzowaniu zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości powinno być spostrzeżenie, że konstytucja z 1997 r., inaczej niż to miało miejsce w okresie PRL, określiła zakres kognicji sądów⁹⁸. Pod rządami Konstytucji PRL dyskusje na ten temat koncentrowały się wokół pojęcia „wymiaru sprawiedliwości”. Po 1997 r., aby prawidłowo zidentyfikować konstytucyjne funkcje sądów, nie wystarczy odwołać się do zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 175 ust. 1, i na jej podstawie próbować ustalać zakres właściwości sądów. Nie wystarczy także pozostawić do swobodnej decyzji ustawodawcy określenie zakresu, w jakim sądy mogłyby realizować funkcję ochrony jednostki przed arbitralnością organów władzy publicznej. Sprzężenie, jakie istnieje między konstytucyjną pozycją sądów a przepisami rozdziału II konstytucji, gwarantującymi prawo do sądu (art. 45) i zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2), wymusza inne podejście do sposobu wyznaczenia sfery aktywności sądów.

Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości jako zasada ustrojowa odgrywa wtórną rolę względem przywołanych powyżej przepisów konstytucji. Wydaje się zatem, że próby określania od strony ustrojowej (na płaszczyźnie art. 175 ust. 1), czym mają zajmować się sądy, podejmowane w oderwaniu od unormowań rozdziału II, są skazane na niepowodzenie. Jednocześnie warto zauważyć, że przeciwstawianie w orzecznictwie funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania funkcji ochrony prawnej prowadzi do deprecjonowania tej ostatniej – jako powierzonej sądom przez ustawodawcę. Z powyższego stanowiska nie należy jednak wyprowadzać wniosku o potrzebie zerwania z identyfikowaniem na gruncie art. 45 ust. 1 różnych ról wypełnianych przez sądy. Wyodrębnienie tych ról nie powinno jednak, moim zdaniem, prowadzić do zawężającej interpretacji pojęcia „wymiar sprawiedliwości”.

To ostatnie pojęcie, jako określenie odzwierciedlające ustrojową funkcję sądów, zdaniem Tulei powinno być rozumiane jako konstytucyjny nakaz posługiwania się pewnym standardem proceduralnym dla rozstrzygania spraw, znajdujących się w kognicji sądów. W takim ujęciu zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości jest silnie powiązana z czwartym elementem prawa do sądu, scharakteryzowanym szerzej w sprawie SK 7/06, tj. z prawem do odpowiedniego ukształtowania pozycji i ustroju organów rozpoznających sprawę. Nie chodzi przy tym o formułowanie identycznych gwarancji dla rozpoznawania różnych rodzajowo spraw⁹⁹, raczej o konieczność gwarantowania właściwych warunków dla procesu sądowego stosowania prawa. Podziela

⁹⁸ Zwrócił mi na to uwagę w rozmowie 24 lipca 2019 r. prof. Piotr Tuleja.

⁹⁹ Przykładowo, moim zdaniem trafnie w orzecznictwie dostrzeżono, że pewne sprawy wymagają pełnego, dwuinstancyjnego postępowania sądowego, w innych zaś wystarczy, by zapewnić jednoinstancyjną kontrolę sądową.

to stanowisko. Na gruncie konstytucji z 1997 r. wymiar sprawiedliwości nadal pozostaje częścią władczej sfery aktywności państwa, ale jednocześnie – z uwagi na treść rozdziału II konstytucji i potraktowanie prawa do sądu jako środka ochrony praw i wolności jednostki – to na płaszczyźnie przepisów wyznaczających konstytucyjny status jednostki dokonuje się ustalenie zakresu władzy sądów.

2.2.2. Zasada domniemania właściwości sądów powszechnych

Ustrojodawca przesądził, że kwestie obejmujące ustroj sądów, ich właściwość, jak również zasady postępowania przed sądami, muszą zostać określone na płaszczyźnie ustawowej (art. 176 ust. 2 konstytucji). W kolejnym przepisie konstytucji znalazło się unormowanie korespondujące z tą regulacją, odnoszące się wprost do kognicji sądów powszechnych. Zgodnie z nim: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów” (art. 177 konstytucji). W orzecnictwie i doktrynie uznaje się, że przywołana regulacja wyraża domniemanie właściwości sądów powszechnych¹⁰⁰, niekiedy zaś wskazuje się, że z art. 177 wynika „swoiste domniemanie drogi sądowej”¹⁰¹. Ponadto podkreśla się, że norma, którą wysławia ten przepis, ma charakter ustrojowy i gwarancyjny.

Ten ostatni wymiar wiąże się z postrzeganiem art. 177 jako „jednego ze szczególnych elementów prawa do sądu”¹⁰². Aspekt gwarancyjny przejawia się głównie w tym, że domniemanie właściwości sądów powszechnych uzupełnia konstytucyjne ujęcie prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej. Za pośrednictwem tego przepisu jednostka zyskuje dodatkową ochronę – może oczekiwać, że jej sprawa zostanie rozstrzygnięta nawet wówczas, gdy ustawodawca nie wywiąże się należycie z obowiązku określenia ustroju sądów i wyraźnie nie wskaże, w kognicji którego sądu pozostaje wspomniana sprawa¹⁰³. Aspekt gwarancyjny wyraźnie przeplata się w tym punkcie

¹⁰⁰ Tak: L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 1 i nast.; P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 177*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz – art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1002, *Duże Komentarze Becka*.

¹⁰¹ Wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02.

¹⁰² L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 1.

¹⁰³ Por. stanowisko TK w wyroku z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12. Trybunał przyjął wówczas, że „skoro w art. 177 Konstytucji RP ustrojodawca przesądził domniemanie właściwości sądów powszechnych, to regulacja ustawowa dotycząca właściwości tych sądów nie musi być tak szczegółowa, jak regulacja dotycząca właściwości »innych sądów«”. Moim zdaniem ze względu na swój gwarancyjny charakter art. 177 konstytucji nie może być interpretowany jako dający przyzwolenie na niedokładne, niestaranne określenie przez ustawodawcę właściwości sądów powszechnych. Tymczasem przywołany fragment uzasadnienia może skłaniać do takich wniosków.

z aspektem ustrojowym, gdyż dla zajęcia się wspomnianą sprawą nie jest konieczne istnienie szczegółowej normy kompetencyjnej, na mocy której wyrażnie zostałyby ona powierzona kognicji sądu powszechnego¹⁰⁴. Bliski związek art. 177 z art. 45 konstytucji nie oznacza jednak, że analizowany przepis może być interpretowany jako wyrażający publiczne prawo podmiotowe¹⁰⁵.

Jeśli chodzi o aspekt ustrojowy art. 177, to na wstępie warto podkreślić, że przepis ten opiera się na dwóch zasadniczych założeniach. W myśl pierwszego z nich uregulowanie kwestii właściwości sądów leży w gestii ustawodawcy. Znalazło to także wyraz w treści art. 176 ust. 2 konstytucji. Drugie założenie, jakie można odnaleźć w art. 177, jest zarazem zaleceniem dla ustawodawcy, by ten, organizując system sprawowania wymiaru sprawiedliwości, miał na względzie, iż podstawowe funkcje orzecznicze należy powierzyć sądom powszechnym¹⁰⁶. Jednocześnie, biorąc pod uwagę brzmienie art. 175 ust. 1 konstytucji, ustawodawca powinien określić zakres kognicji wszystkich sądów, jakie przewiduje ten przepis.

Na gruncie poszczególnych gałęzi prawa wyrażany jest nieraz pogląd, w myśl którego „[z] Konstytucji RP nie wynika [...], jaki sąd powinien być właściwy do udzielenia ochrony prawnej w konkretnej sprawie”¹⁰⁷. Pogląd ten wymaga pewnego komentarza. W istocie, przepisy konstytucji nie zawierają precyzyjnych wskazówek, które same w sobie od strony pozytywnej pozwalałyby ustalić, jakie sprawy powinny zostać objęte kognicją danego sądu. Nie należy jednak zapominać, że art. 45 ust. 1 obejmuje prawo do „sądu właściwego”. Ów standard nie sprowadza się jedynie do zapewnienia na płaszczyźnie stosowania prawa, że dana sprawy zostanie rozpatrzona w sposób odpowiadający uregulowaniom dotyczącym właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej oraz unormowaniom odnoszącym się do kształtowania składów orzekających¹⁰⁸.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć wskazówki co do tego, jakie wymogi powinny być zrealizowane w tym zakresie przez ustawodawcę. W wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. K 1/11, Trybunał przypomniał o

obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego (zob. wyroki TK z: 9 czerwca

¹⁰⁴ A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” nr 4/2003, s. 25; M. Zubik, *Sprawowanie...*, s. 6.

¹⁰⁵ Trybunał wykluczył przypisywanie art. 177 konstytucji takiego charakteru, co spotkało się z aprobatą doktryny.

¹⁰⁶ A. Zieliński, *Prawo do sądu...*, s. 30; L. Garlicki, *Komentarz do art. 177*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, s. 2; tak też: P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 177...*, s. 1002; zob. także: wyrok TK w sprawie o sygn. P 9/02.

¹⁰⁷ M. Błachucki, *Słowo wstępne*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 7.

¹⁰⁸ W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2011, s. 13.

1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213). Wybór sądu najbardziej adekwatnego do rozpoznania danego rodzaju sprawy należy do ustawodawcy (zob. art. 176 ust. 2 Konstytucji oraz wyroki TK o sygn. K 28/97 i K 12/01). Swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego w tym zakresie jest jednak ograniczona przez konieczność zapewnienia jednostce pozostałych gwarancji prawa do sądu wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dotyczą one zarówno pozycji ustrojowej sądu, jak i stosowanej przez sąd procedury, która zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej powinna umożliwiać realizację celu postępowania – być adekwatna do przedmiotu rozpoznawanej sprawy (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78 oraz 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97)¹⁰⁹.

Można zatem przyjąć, że prawo do sądu właściwego oznacza dla ustawodawcy konieczność zagwarantowania jednostce – także na płaszczyźnie stanowienia prawa – iż jej sprawa zostanie rozpatrzona przez sąd procedujący w sposób adekwatny do przedmiotu rozstrzygania. W praktyce oznacza to, że decyzja ustawodawcy o powierzeniu określonej kategorii spraw danemu sądowi może podlegać ocenie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 konstytucji. Postawienie zarzutu, w świetle którego procedura stosowana przez dany sąd nie może w danym wypadku zadośćuczynić wymogom zawartym w tym przepisie, pozwala Trybunałowi na dokonanie oceny decyzji podjętej przez ustawodawcę.

Na tym tle ujawnia się pewne napięcie między domniemaniem właściwości sądów powszechnych i koniecznością zagwarantowania dostępu do „sądu właściwego” w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji¹¹⁰. W praktyce (w pewnym uproszczeniu) przyjmuje się, że większe wątpliwości budziłoby wpisanie w zakres kognicji sądów administracyjnych spraw z zakresu prawa prywatnego aniżeli powierzenie sądom powszechnym spraw o charakterze publicznoprawnym. Jak wyjaśniał Adam Zieliński, pierwszy ze wspomnianych przypadków mógłby prowadzić do zawężenia zakresu ochrony praw jednostek. Jego zdaniem stanowi to konsekwencję dostrzeżenia, że w obrębie obu pionów sądownictwa są stosowane różne zasady proceduralne, sprzyjające realizacji odmiennych celów, na które są zorientowane sądy powszechne i sądy administracyjne¹¹¹.

¹⁰⁹ Wyrok z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.

¹¹⁰ W doktrynie problem ten dostrzegał m.in. Adam Zieliński (A. Zieliński, *Prawo do sądu...*, s. 31).

¹¹¹ Wspomniany autor stanął na stanowisku, iż „ustawodawca ma [...] swobodę w ustalaniu kompetencji poszczególnych rodzajów sądów, swoboda ta nie jest jednak nieograniczona. Poddając określone sprawy kompetencji różnych sądów, trzeba bowiem liczyć się z tym, że obowiązują w nich różne zasady proceduralne dostosowane do materialnej istoty rozpoznawanych spraw. W konsekwencji, postępowanie cywilne uwzględnia potrzeby ochrony prywatnych praw podmiotowych, a postępowanie przed sądem administracyjnym – publicznych praw

Wiąże się to z uznaniem, że zakres rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny jest węższy niż zakres rozpoznania sprawy przez sąd powszechny.

Sęk w tym, że konstytucyjnemu domniemaniu właściwości sądów powszechnych nie do końca odpowiadają ustawowe regulacje determinujące sposób rozstrzygania sporów o właściwość między pionem sądownictwa powszechnego i sądownictwa administracyjnego. W praktyce opierają się one na mechanizmie, zgodnie z którym ten, kto pierwszy uzna się za sąd (organ) niewłaściwy do rozstrzygnięcia danej sprawy, ten nie będzie jej rozpoznawał¹¹².

Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, wspomniane rozwiązania, przyjęte na płaszczyźnie ustawowej, tylko pozornie odpowiadają nakazowi zagwarantowania konstytucyjnego prawa do sądu. Co więcej, patrząc z perspektywy jednostki, można zauważyć, że prawodawca stawia ją w sytuacji niepewności odnośnie do przysługującej jej ochrony prawnej i nie realizuje w tym zakresie wymogów, jakie stawia zasada bezpieczeństwa prawnego (art. 2 konstytucji)¹¹³. Niejako wbrew art. 177 konstytucji i wyrażonemu w nim domniemaniu oraz wbrew zagwarantowanemu w art. 45 ust. 1 prawu do „sądu właściwego” jednostkowe orzeczenie wyznacza przestrzeń do zajęcia się (bądź nie) daną sprawą.

Jak pokazuje Zbigniew Kmiecik, wprowadzony przez ustawodawcę mechanizm może pogłębiać niepewność co do tego, czy w konkretnym przypadku droga sądowa w ogóle jest dopuszczalna. Jego zdaniem

[t]rudno [...] zakładać, iż badając dopuszczalność drogi sądowej, sąd powszechny będzie wkraczał w sferę ocen zastrzeżonych dla sądu administracyjnego. Uzna

podmiotowych. Zakres rozpoznania sprawy przez sąd powszechny jest szerszy od zakresu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. O ile więc przekazywanie spraw z zakresu prawa publicznego do rozpoznania w postępowaniu cywilnym w zasadzie nie powoduje ograniczenia ochrony prawnej, choć może nastroczać zastrzeżenia z punktu widzenia celowości takiego sposobu ochrony, to poddawanie kompetencji NSA spraw z zakresu prawa prywatnego, przynajmniej niektórych z nich, mogłoby budzić wątpliwości także ze względu na zakres ochrony” (A. Zieliński, *Prawo do sądu...*, s. 30); zob. także: M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy...*, s. 17-20.

¹¹² Zob. art. 191 k.p.c.: „Sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”; art. 58 § 4 p.p.s.a.: „Sąd nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1 [z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego – przyp. A.D.], jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy”; art. 66 § 4 k.p.a.: „Organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy”; art. 171 § 4 o.p.: „Organ podatkowy nie może zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwy jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się za niewłaściwy”.

¹¹³ Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” nr 9/2003, s. 5.

on tym samym, że droga ta jest niedopuszczalna w zakresie jego właściwości, co w razie wniesienia skargi automatycznie zrodzi obowiązek rozpoznania sprawy przez drugi z sądów¹¹⁴.

Wynikający stąd zarzut, nasuwający wrażenie pewnej przypadkowości w rozstrzyganiu o zakresie kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych, wydaje się trudny do odparcia¹¹⁵. O tym zaś, że nie są to zagadnienia czysto hipotetyczne, świadczy chociażby analizowany w literaturze przykład zażebiania się zakresów właściwości sądów powszechnych i administracyjnych w sprawach dostępu do informacji publicznej¹¹⁶.

Problemy praktyczne, pojawiające się na tle delimitacji właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych, mogłyby stać się przedmiotem odrębnej monografii. Ich rzetelne rozważenie wymagałoby zidentyfikowania założeń, na jakich opierają się autorzy podnoszący konkretne zarzuty i zweryfikowania tych założeń i zarzutów na podstawie przepisów konstytucji oraz ustaw kształtujących ustrój sądów. Przekraczałoby to ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu można jedynie zasygnalizować, że w doktrynie dostrzega się wiele zjawisk, zażebiających się z tą problematyką. W szczególności zwraca się m.in. uwagę na kwestię przekazywania przez ustawodawcę do rozpoznania sądom powszechnym spraw administracyjnych i tworzenia tzw. Postępowań hybrydowych czy zjawisko dublowania się jurysdykcji sądów administracyjnych i sądów powszechnych i badania w obu tych pionach sądownictwa identycznych przesłanek przy rozpoznawaniu określonych kategorii spraw¹¹⁷.

Analizowana w tej części pracy zasada zatem tylko z pozoru nie wywiera istotnego wpływu na pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. *Prima facie* można skupić się na wyeksponowaniu tezy, że domniemanie właściwości na rzecz sądów powszechnych nie obejmuje Sądu Najwyższego, skoro został on przez ustrojodawcę wyodrębniony poza system sądownictwa powszechnego¹¹⁸. Nie można jednak zaprzeczyć, że w praktyce

¹¹⁴ *Ibidem*, s. 6.

¹¹⁵ Na takim stanowisku stoi m.in. Robert Jastrzębski, podkreślając, że w praktyce konsekwencją przyjętego obecnie modelu jest sytuacja, w której to „urzędnik decyduje o tym, czy określona sprawa jest sprawą cywilną, a tym samym czy podlega rozpoznaniu w drodze sądowej; w tym jego decyzja ostatecznie wiąże władzę sądowniczą” (R. Jastrzębski, *Miedzy władzą wykonawczą a sądowniczą. Ewolucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich w XX i XXI wieku*, „Z Dziejów Prawa” nr 7/2014, s. 293). Zwraca na to uwagę także Walerian Sanetra (W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy” nr 6/2008, s. 18).

¹¹⁶ Z. Kmiecik, *Spory o właściwość...*, s. 6; zob. także: G. Sibiga, *Właściwość sądów administracyjnych i powszechnych w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy...*

¹¹⁷ Szerzej: M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy...*

¹¹⁸ Na rolę, jaką art. 177 konstytucji odgrywa w działalności SN, można patrzeć przez pryzmat wymogu, by ilekroć ustawodawca zamierza powierzać jakieś kompetencje z zakresu wymiaru

konsekwencje prawidłowego stosowania (bądź nie) art. 177 konstytucji rzutują na funkcjonowanie tego organu. Im szerzej określona zostanie kognicja sądów powszechnych, tym większe będą oczekiwania względem Sądu Najwyższego, który obejmuje ich orzecznictwo nadzorem judykacyjnym (art. 183 ust. 1 konstytucji). W praktyce część problemów wynikłych na tle odmiennych ról sądów powszechnych i sądów administracyjnych ujawnia się zresztą w postępowaniach toczących się przed Sądem Najwyższym. Dostrzega się także niebezpieczeństwa związane z dwutorowością rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy powszechne i sądy administracyjne¹¹⁹. Świadomość tych zjawisk otwiera przestrzeń dla rozważania pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego i jego legitymacji do rozstrzygania w taki czy inny sposób konkretnych problemów praktycznych.

2.2.3. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego

Kolejną zasadę, która w systemie wymiaru sprawiedliwości odgrywa doniosłą rolę, wyraża art. 176 ust. 1 konstytucji. Ustrojodawca przyjął w tym przepisie, iż postępowanie sądowe zostanie przez ustawodawcę ukształtowane jako co najmniej dwuinstancyjne. Z tego względu analiza art. 176 ust. 1 koncentruje się przede wszystkim wokół wyeksponowania jego ustrojowego charakteru. Jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis ten co do zasady „[n]akłada na prawodawcę obowiązek takiego zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji systemu sądów, aby sprawa mogła zostać rozpoznana przez odrębne (co najmniej) dwa sądy, pozostające w relacji hierarchicznego podporządkowania”¹²⁰. Wyklucza to możliwość powoływania art. 176 ust. 1 konstytucji jako samoistnego wzorca kontroli w postępowaniach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że choć przepis ten jest ściśle powiązany z prawem do sądu¹²¹, to nie statuuje prawa jednostki. Nie można odmówić mu jednak znaczenia gwarancyjnego, jako dopełnienia regulacji zawartej w art. 78 konstytucji¹²².

sprawiedliwości Sądowi Najwyższemu, wyraźnie to zastrzegając (A. Bień-Kacała, *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2016, s. 19).

¹¹⁹ Zob. m.in. W. Sanetra, *Właściwość sądów powszechnych (sądów pracy i ubezpieczeń społecznych) i sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*; A. Kisielewicz, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach konkursów na stanowisko*, [oba artykuły w:] M. Błachucki, T. Górzynska (red.), *Aktualne problemy...*

¹²⁰ Wyrok z 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15; tak też: L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 2.

¹²¹ Zob. m.in. wyrok z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 czy wyrok w sprawie o sygn. P 126/15, w którym TK poddając art. 176 ust. 1 szczegółowej analizie, wyjaśnił, że „nadzór instancyjny stanowi bezpośrednią gwarancję prawa do sądu, statuowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

¹²² L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 2-3 i cytowane tam orzeczenia.

To właśnie analiza art. 78, wyrażającego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, pozwala wydobyć *ratio legis* art. 176 ust. 1 konstytucji. Uprzedzając nieco dalsze rozważania, warto zaznaczyć, że art. 176 ust. 1 jest postrzegany jako szczególny przypadek konkretyzacji prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Co do zasady, zagwarantowana w art. 78 możliwość zaskarżania rozstrzygnięć odnosi się do wszystkich procedur, w ramach których dochodzi do wydania aktów indywidualnych. Ustrojodawca, kreując powyższe prawo podmiotowe, dopuścił ustanawianie wyjątków od tej zasady. Postępowania sądowe, wskazane w art. 176 ust. 1 konstytucji, stanowią jednak pewną szczególną kategorię, w obrębie której wykluczono możliwość wprowadzania tego typu odstępstw. W związku z tym art. 176 ust. 1 jest charakteryzowany jako *lex specialis* względem art. 78. U podstaw obu tych przepisów tkwi jednak analogiczne założenie – wzgląd na zapewnienie jednolitości wydawanych rozstrzygnięć, ochrona przed arbitralnością organów orzekających w pierwszej instancji oraz potrzeba zapobiegania pomyłkom¹²³.

Kategoryczna wymowa art. 176 ust. 1 konstytucji moim zdaniem zdeterminowała sposób wykładni zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Dążąc do rozgraniczenia sytuacji, w których ustrojodawca wymaga zagwarantowania dwuinstancyjnego postępowania sądowego od tych, w których sądy powinny pełnić jedynie funkcję kontrolną, Trybunał zawęził pojęcie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” (art. 175 ust. 1). Dobrym przykładem, ilustrującym tę tezę, jest fragment uzasadnienia wyroku TK wydanego w sprawie SK 28/14. Trybunał wyjaśniał w nim, że

prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, należy analizować przez pryzmat tego, czy sąd pierwszej instancji, działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji RP, czyli rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki. Jeżeli przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji jest rozpatrywanie przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości sprawy w rozumieniu Konstytucji RP, aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek zapewnienia stronom dostępu do środka zaskarżenia i możliwości rozpoznania sprawy w drugiej instancji, od której to zasady ustrojodawca nie dopuszcza żadnych wyjątków. Jeżeli z kolei przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji nie jest rozpatrywanie sprawy w rozumieniu Konstytucji RP lub sąd działa tylko jako organ ochrony prawnej, nie aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP wymóg dwuinstancyjnego postępowania,

¹²³ *Ibidem*, s. 2-3; por. P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 176*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, s. 985-987 (ten ostatni autor wyróżnia trzy nurty poglądów, charakteryzujących relację art. 176 ust. 1 i art. 78 konstytucji).

a konieczność ustanowienia środka zaskarżenia może w pewnych wypadkach wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej¹²⁴.

Wydaje się, że właściwy zamysł Trybunału, by rozróżnić sytuacje, w których sądy rozstrzygają sprawę „od początku do końca”, od tych, w których dla ochrony jednostki przed arbitralnością wystarczy jednoinstancyjna kontrola sądowa, został usytuowany w złym kontekście. Moim zdaniem rozróżnienie to można było pokazywać w perspektywie art. 45 ust. 1 konstytucji, wyjaśniając, że prawo do sądu może mieć różne wymiary¹²⁵. Na tle związku art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej można by rozważać, kiedy jednostce powinien przysługiwać dostęp do sądu drugiej instancji. Jednocześnie uważam, że wykładnia proponowana przez Trybunał, oparta na powiązaniu zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, wynika z przeświadczenia, że art. 175 ust. 1 wyznacza zakres kognicji sądów.

Pośrednio na takim zresztą założeniu opierał się pomysł, by zasadę dwuinstancyjności umieścić w tej samej jednostce redakcyjnej, w której znalazło się upoważnienie do ustawowego uregulowania ustroju, właściwości i postępowania przed sądami. Jak tłumaczył Sarnecki:

odesłanie przez Konstytucję do ustawy, mającej określić ustroj i właściwość sądów, mieści się w zupełnie innym kontekście niż analogiczne odesłanie występujące w przepisach aktualnych – mianowicie nie w artykule dotyczącym kompetencji sądów (art. 56 ust. 3 p.u.m.), lecz w artykule dotyczącym dwuinstancyjności (art. 176). A właśnie aktualny kontekst odesłania stwarzał niektórym autorom podstawy do wniosku o konstytucyjności działania także pozasądowych organów wymiaru sprawiedliwości. Przy odesłaniu w kontekście „kompetencji” można bowiem rozważać sprawę rozgraniczenia kompetencji między sądami a innymi organami, przy odesłaniu w kontekście „instancyjności” może już wyłącznie chodzić o rozgraniczenie kompetencji jedynie między sądami różnych stopni, a organy pozasądowe są tu wyeliminowane¹²⁶.

Dotychczasowe rozważania skłaniają jednak do postawienia pytania o potrzebę zrewidowania założenia, w myśl którego w zakres wymiaru sprawiedliwości wchodzi jedynie sprawy rozpoznawane od początku do końca przez sądy. Na gruncie konstytucji z 1997 r. kognicja sądów wydaje się bowiem szersza i nie wynika to jedynie z woli

¹²⁴ Wyrok TK w sprawie o sygn. SK 28/14.

¹²⁵ Por. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 6-8.

¹²⁶ P. Sarnecki, *Władza sądownicza...*, s. 132.

ustawodawcy, który powierza organom trzeciej władzy wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej.

Fałszywe byłoby twierdzenie, że związek art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 nie jest dostrzegany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹²⁷. Trybunał na tle tego związku nie postawił sobie jednak pytania, czy dotychczasowe postrzeganie relacji między art. 175 ust. 1 i art. 176 ust. 1 nie powinno ulec zmianie. Warto przy okazji zwrócić uwagę na sposób, w jaki TK identyfikuje elementy zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego – wydaje się, że po części wspiera to stawianą przeze mnie tezę. Trybunał zauważa bowiem, że

konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania spraw w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać merytoryczne rozstrzygnięcie¹²⁸.

Przytoczony fragment pokazuje zarazem, że z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 176 ust. 1 konstytucji nie wystarczy wprowadzić jakiejkolwiek mechanizmy, które formalnie zagwarantują, że sprawa będzie badana w dwóch instancjach. Kluczowe jest stworzenie takich rozwiązań, które umożliwiłyby efektywną kontrolę rozstrzygnięcia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Potrzeba efektywności postępowania nie może przy tym prowadzić do wniosku, że ustrojodawca stawia przed ustawodawcą warunek identycznego określenia zakresu badania sprawy przez sądy obu instancji¹²⁹. Standard dwuinstancyjnego postępowania sądowego, doprecyzowywany m.in. w orzecznictwie Sądu Najwyższego, oznacza, że

sprawa ma być rozpoznawana w postępowaniu, które zapewnia co najmniej jedną instancję odwoławczą, dokonującą oceny prawidłowości rozstrzygnięcia orzeczenia sądu pierwszej instancji. Nie oznacza natomiast, że każde ustalenie dokonane w toku sprawy musi podlegać dwuinstancyjnemu badaniu, lecz bazuje na założeniu, że przeprowadzenie merytorycznego rozpoznania sprawy przez sądy dwóch szczebli

¹²⁷ Na kanwie orzecznictwa TK Tuleja pokazuje dwie płaszczyzny relacji między art. 176 ust. 1 i art. 45 ust. 1 konstytucji. Po pierwsze – zasadę dwuinstancyjności można jego zdaniem rozpatrywać w kategorii gwarancji wydania prawidłowego orzeczenia przez sąd pierwszej instancji. Po drugie – art. 45 ust. 1 wyznacza sposób rozpoznania sprawy przez sąd odwoławczy, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (P. Tuleja, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 686).

¹²⁸ Wyrok TK w sprawie o sygn. SK 45/09.

¹²⁹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 4.

wystarczy, aby prawidłowo ustalić fakty o ile postępowanie dowodowe toczyło się zgodnie z wymaganiami proceduralnymi¹³⁰.

Przechodząc od zasygnalizowania kwestii zakresu kontroli drugoinstancyjnej do zagadnienia jej skutków, należy podkreślić, że art. 176 ust. 1 konstytucji obejmuje uprawnienie sądu drugiej instancji zarówno do uchylenia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji i wskazania temu ostatniemu sposobu rozstrzygnięcia sprawy, jak i do wydania przez sąd drugiej instancji rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Do niedawna takie ujęcie wydawało się nie budzić wątpliwości. Na przestrzeni ostatnich lat zaczęto jednak kwestionować mechanizm związania sądu pierwszej instancji oceną prawną i wskazaniem wyrażonymi w wyroku sądu drugiej instancji¹³¹. Podstawowy zarzut, jaki na tym tle formułowano, wiązał się z postrzeganiem tego rozwiązania jako ograniczającego zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 konstytucji). Wskazywano, że za jego pośrednictwem sądowi orzekającemu w danej sprawie narzuca się jej merytoryczne rozstrzygnięcie. Stanowiska sądów wnoszących na tym tle pytania prawne do TK opierały się na założeniu, że „nie ma w Konstytucji wyjątku, który mówiłby o podległości sędziego (bądź sądu) względem innego sędziego (bądź sądu) w procesie jurysdykcyjnym”¹³². Jedyne odstępstwo w tym zakresie upatrywano w art. 183 ust. 1, wprowadzającym na poziomie konstytucyjnym nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego.

Początkowo Trybunał Konstytucyjny nie podzielał wątpliwości formułowanych z perspektywy sądów pierwszej instancji i umarzał takie postępowania m.in. z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej. Uzasadniając swe stanowisko, zwracał szczególną uwagę na to, że celem mechanizmu związania sądu pierwszej instancji zaleceniami sądu odwoławczego „nie jest skrępowanie sądu, któremu sprawa została przekazana oraz sądu drugiej instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy, ale unikanie popełniania tych samych błędów w kolejnych orzeczeniach [...] Ograniczenia wynikające z orzeczenia sądu drugiej instancji mają na celu jedynie zapobieżenie powtórzeniu się okoliczności powodujących wadliwość uchylonego orzeczenia”¹³³. Równolegle, odwołując się do ustabilizowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunał eksponował sytuacje, które stanowią wyjątki od zasady związania oceną prawną i wskazaniem sądu drugiej instancji.

Po pewnym czasie w Trybunale zapadło merytoryczne rozstrzygnięcie, w którym organ ten stwierdził zgodność z konstytucją wspomnianego już art. 386 § 6 k.p.c.

¹³⁰ Wyrok SN z 21 maja 2014 r., sygn. II CSK 509/13.

¹³¹ Postanowienie z 16 października 2012 r., P 14/12; postanowienie z 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13; postanowienie z 21 kwietnia 2015 r., sygn. P 79/14.

¹³² Wyrok TK w sprawie o sygn. P 126/15.

¹³³ Postanowienie TK w sprawie o sygn. P 14/12.

„w zakresie, w jakim ocena i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku drugiej instancji wiążą sąd, któremu sprawa została przekazana”¹³⁴. Dokonanie oceny konstytucyjności rozwiązania zawartego w art. 386 § 6 k.p.c. poprzedziły ustalenia odnośnie do normatywnej treści zasady niezawisłości sędziowskiej oraz rozważania poświęcone zasadzie podziału władzy z perspektywy relacji zachodzących wewnątrz systemu wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zwrócił uwagę, że w analizowanym przypadku nie wystarczy zinterpretowanie sytuacji sądu pierwszej instancji wyłącznie w perspektywie art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 konstytucji¹³⁵, tak jak to uczynił sąd pytający. Dopiero szersze spojrzenie, uwzględniające kontekst interpretacyjny wyznaczony przez art. 78 i art. 176 ust. 1 konstytucji, pozwala właściwie scharakteryzować problem konstytucyjny.

Trybunał pokazał na wstępie, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego legitymizuje mechanizm nadzoru instancyjnego. Jednocześnie w ocenie Trybunału „nadzór instancyjny stanowi instrument gwarantujący prawidłowe realizowanie prawa do sądu, statuowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji i – przewidzianego w art. 78 Konstytucji – prawa do zaskarżania orzeczeń”. W tym kontekście zarzut, jakoby jedyną formą sędziowskiej „podległości”, wpisaną w konstytucyjną koncepcję trzeciej władzy, był nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego, jest nieuprawniony¹³⁶. Przeciwnie – Trybunał stanął na stanowisku, iż nadzór instancyjny stanowi kategorię szerszą aniżeli nadzór judykacyjny. Ze względu na konieczność takiego ukształtowania zwyczajnych środków odwoławczych, które czyni zadość wymogom stawianym przez art. 45 ust. 1 i art. 78, można w ich przypadku mówić o silniej zarysowanych gwarancjach konstytucyjnych, niż ma to miejsce chociażby w toku rozpoznawania skarg kasacyjnych, kwalifikowanych przez TK jako środki nadzoru judykacyjnego. Spostrzeżenie to ma istotny walor praktyczny.

Dodatkowo, patrząc z ustrojowego punktu widzenia na art. 176 ust. 1, można wprowadzić wniosek, że zasada wyrażona w tym przepisie w szczególny sposób dowartościowuje sądy drugiej instancji, a zarazem czyni je odpowiedzialnymi za realizację

¹³⁴ Wyrok w sprawie o sygn. P 126/15; orzeczenie o zgodności z konstytucją obejmowało dwa wzorce kontroli: art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1.

¹³⁵ Można się zastanawiać nad tym, czy art. 178 ust. 1 konstytucji, na który w postępowaniach przed TK powoływały się sądy, nie powinien być odnoszony przede wszystkim do aktów generalno-abstrakcyjnych. Innymi słowy nasuwają się wątpliwości co do tego, czy art. 178 ust. 1 dotyczy także sytuacji „związania” wynikającego ze struktury sądownictwa.

¹³⁶ W doktrynie stanowisko, zgodnie z którym związanie sądu niższej instancji oceną sądu wyższej instancji stanowi dopuszczalne ograniczenie zasady niezawisłości sędziowskiej, reprezentowali m.in. Stanisław Dąbrowski (S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego*, t. 2, Warszawa 2011, s. 2776) i Jacek Gudowski (J. Gudowski, *Niezawisłość...*, s. 441-442).

zadania, jakim jest stanie na straży zgodności z konstytucją procesu sądowego stosowania prawa. Jak zauważa się w doktrynie:

W przypadku postawienia zarzutu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw przez błędną wykładnię lub wadliwe stosowanie prawa przez sąd pierwszej instancji jedynym organem kontrolującym takie zarzuty może być sąd odwoławczy. Dwuinstancyjne postępowanie sądowe jest więc nie tylko zasadą ustrojową określającą sposób zorganizowania władzy sądowniczej, ale również zasadą gwarantującą ochronę konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Szczególne znaczenie zasady dwuinstancyjności polega na tym, że w odniesieniu do wielu sądowych orzeczeń sąd odwoławczy jest jedynym sądem kontrolującym prawidłowość ich rozstrzygnięć¹³⁷.

Tym samym, z uwagi na ramy nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego, norma wyrażona w art. 176 ust. 1 konstytucji staje się zasadą, która w wielu przypadkach przenosi punkt ciężkości w dążeniu do eliminowania ewentualnej niekonstytucyjnej wykładni na sądy drugiej instancji.

Usytuowanie problemu konstytucyjnego w kontekście art. 78 i 176 ust. 1 konstytucji umożliwiło Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ustawowe upoważnienie sądu do sformułowania oceny prawnej i wskazań pod adresem sądu pierwszej instancji mieści się w ramach standardu konstytucyjnego. Rozważając tę kwestię, TK zauważył, że:

Zasada zaskarżalności orzeczenia oraz zasada dwuinstancyjności postępowania uzasadniają możliwość uchylecia orzeczenia przez sąd drugiej instancji[, a] co za tym idzie – związania sądu niższej instancji, który po raz kolejny rozpoznaje daną sprawę, przewidzianymi w zaskarżonym przepisie wskazaniem co do dalszego postępowania. Dla istnienia sprawnego systemu dwóch instancji sądowych, w ramach którego realizowane jest prawo do zaskarżania orzeczenia w toku instancji, konieczne jest założenie, że występuje pewna forma związania obejmująca sąd niższej instancji, który rozpoznaje sprawę po wydaniu orzeczenia kasatoryjnego przez sąd drugiej instancji¹³⁸.

Przy okazji TK podkreślił, że taka sytuacja nie może prowadzić do nieograniczonego podporządkowania sądu niższej instancji sądowi wyższej instancji.

Kluczową kwestią jest pytanie o to, jak daleko sięga legitymacja do formułowania zaleceń pod adresem sądu drugiej instancji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, które stanowiło punkt odniesienia dla odpowiedzi na to pytanie, zakres instruowania sądu pierwszej instancji jest postrzegany w kategorii ograniczenia zasady niezawisłości

¹³⁷ P. Tuleja, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 689.

¹³⁸ Wyrok TK w sprawie o sygn. P 126/15.

sędziowskiej i z tego względu określany jako wąski¹³⁹. Ocena Trybunału korespondowała z podejściem Sądu Najwyższego. Zdaniem TK za niedopuszczalną należałoby uznać sytuację, w której sąd odwoławczy *de facto* przesądziłby o istocie sprawy, a jednocześnie nie dał temu wyrazu w orzeczeniu reformatoryjnym. Uczynienie z sądu pierwszej instancji jedynie formalnego autora rozstrzygnięcia, wynikające z formułowania takich zaleceń, które w znacznej mierze zdeterminują jego rozstrzygnięcie, prowadziłyby do naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji. Jak zaznaczył Trybunał,

[n]ie jest [...] dopuszczalne, by sąd odwoławczy rozstrzygał sprawę niejako pośrednio, bez bezpośredniego autoryzowania orzeczenia i bez przyjmowania odpowiedzialności za swe rozstrzygnięcie, a sąd pierwszej instancji wydawałby formalne rozstrzygnięcie o prawach stron. Trudno byłoby wówczas ustalić, które orzeczenie stanowi rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji¹⁴⁰.

Warto nadmienić, że zreferowane powyżej stanowisko było osadzone w przyjętym przez ustawodawcę modelu apelacji pełnej, opartej na zasadzie hierarchicznego podporządkowania sądów działających jako organ pierwszej i drugiej instancji. W doktrynie uznaje się jednak, że prawodawca może sięgać po różne rozwiązania proceduralne, które pozwolą zagwarantować zasadę dwuinstancyjności¹⁴¹. Pytanie, które się w związku z tym nasuwa, dotyczy konieczności (bądź nie) zagwarantowania dewolutywności w ramach dwuinstancyjnego postępowania sądowego, ujętego w art. 176 ust. 1 konstytucji. Można bowiem zastanawiać się, czy w świetle tego przepisu dopuszczalne jest umożliwienie rozstrzygnięcia danej kwestii przez dwa sądy, niepozostające względem siebie w relacji hierarchicznego podporządkowania, usytuowane na tym samym szczeblu w strukturze sądownictwa (tzw. instancja pozioma). Kwestia ta jest dyskusyjna i rodzi spory w piśmiennictwie¹⁴².

Analiza przebiegu prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pozwala wnioskować, że konstrukcja art. 176 ust. 1 konstytucji została oparta na założeniu postępowania sądowego o charakterze dewolutywnym, przenoszącego sprawę do sądu hierarchicznie „wyższego”. Tezę tę wspiera brzmienie art. 236 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym „Ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Przywołany przepis stał się fundamentem dla powołania

¹³⁹ Tak m.in. wyrok SN z 15 marca 2013 r., sygn. V CSK 156/12.

¹⁴⁰ Wyrok w sprawie o sygn. P 126/15; zob. także P. Tuleja, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 692.

¹⁴¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 4-5.

¹⁴² P. Grzegorzcyk, *Komentarz do art. 176...*, s. 994-995 i wskazana tam literatura.

dwuszczeblowego sądownictwa administracyjnego, w którym obok NSA funkcjonują wojewódzkie sądy administracyjne. Badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przyczyniło się do zajęcia przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego stanowiska, w myśl którego zagwarantowany w art. 176 ust. 1 model postępowania sądowego wymaga przeniesienia sprawy do właściwości sądu hierarchicznie wyższego względem sądu wydającego rozstrzygnięcie w pierwszej instancji¹⁴³.

Wydaje się, że stanowisko odnośnie do dewolutywności, prezentowane w szczególności przez Pawła Grzegorzczaka, przyjmuje za punkt wyjścia rozróżnienie między rozstrzygnięciami co do meritum sprawy i rozstrzygnięciami wypadkowymi. Pierwsza kategoria jest postrzegana jako wymagająca dwuinstancyjnego rozpoznania w ramach dewolutywnego postępowania sądowego. Konsekwentnie uznaje się, że o tego rodzaju postępowania „co do meritum” chodzi w art. 176 ust. 1 konstytucji. Można odnieść wrażenie, że takie podejście opiera się na przyjęciu pewnych apriorycznych założeń co do tego, czym jest „sprawa” w ujęciu art. 45 ust. 1 konstytucji i „dopasowaniu” tej kategorii do podziału na rozstrzygnięcia co do meritum i rozstrzygnięcia wypadkowe¹⁴⁴. Wynika stąd pewne niezrozumienie dla orzeczeń Trybunału, w których odnosi on gwarancje dwuinstancyjnego postępowania sądowego do postępowań, kwalifikowanych przez procesualistów jako „wypadkowe”¹⁴⁵.

Pogląd Grzegorzczaka koncentruje się przede wszystkim na ustaleniach odnośnie do znaczenia art. 176 ust. 1 konstytucji. Dostrzega on co prawda związek tego przepisu z wyrażonym w art. 45 ust. 1 konstytucji prawem do sądu, jednak „za optymalny [uznaje – przyp. A.D.] ten kierunek wykładni, który eksponuje ustrojowo-organizacyjny charakter art. 176 ust. 1 [...]”¹⁴⁶. Jego zdaniem przemawia za tym usytuowanie wspomnianego przepisu i wykluczenie możliwości wywodzenia z niego publicznego prawa podmiotowego. Dużą rolę w prezentowanej przez niego argumentacji odgrywa także odwołanie się do prac KKZN, skoncentrowanych wokół ustrojowej roli dwuinstancyjnego sądownictwa.

Nie negując tych ustaleń, warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, Grzegorzczak zdaje się nie zważać na założenie, w myśl którego regulacje ustrojowe mają charakter instrumentalny względem prawa do sądu. Uważam, że art. 45 ust. 1 jest przepisem, który wyznacza perspektywę dla rozstrzygania problemów konstytucyjnych. Przyjęcie takiej optyki nie może pozostawać bez wpływu na sposób interpre-

¹⁴³ *Ibidem*, s. 994 i cytowane tam orzecznictwo; podobne stanowisko zdaje się zajmować Garlicki (L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 4).

¹⁴⁴ P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 176...*, s. 985.

¹⁴⁵ Wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11; zob. także: P. Grzegorzczak, *Zaskarżalność orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., SK 20/1*), „Przegląd Sądowy” nr 10/2013.

¹⁴⁶ P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 176...*, s. 987.

tacji art. 176 ust. 1 konstytucji. Dostrzeżenie relacji między tymi regulacjami nie jest równoznaczne z wywodem z tego przepisu publicznego prawa podmiotowego.

Po drugie, rozstrzyganie problemów konstytucyjnych nie może odbywać się w oderwaniu od konstytucyjnej aksjologii i za cel nadrzędny uznawać zadośćuczynienie po-działowi na postępowania główne i wypadkowe. Grzegorzczuk przyznaje zresztą, że nie cho-dzi o samą kwalifikację dokonywaną przez procesualistów. Podkreśla on, że właśnie

ów ustrojowy charakter art. 176 ust. 1 Konstytucji wymusza odrzucenie sta-nowiska, iż przepis ten deklaruje dwuinstancyjność postępowań w kwestiach (sprawach), które nie mają żadnej racji bytu poza postępowaniem głównym, któ-rych istnienie i konieczność rozstrzygnięcia wynika wyłącznie stąd, że toczy się po-stępowanie w sprawie poddanej pod osąd¹⁴⁷.

Jednocześnie, podając przykłady postępowań wypadkowych, abstrahuje od pewnych uwarunkowań konstytucyjnych, w szczególności zaś czyni z tych postępowań pewną jednorodną kategorię, nie próbując ustalić, czy konstytucyjne pojęcie „sprawy” nie wpływa na sposób ich postrzegania¹⁴⁸.

W głosowanym przez Grzegorzczuka rozstrzygnięciu, które stało się kanwą dla po-wyższego stanowiska, Trybunał rozpatrywał skargę pełnomocnika procesowego, wo-bec którego sąd drugiej instancji oddalił wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu za postępowanie przed sądem drugiej instancji. Trybunał nie przyjmował w nim perspektywy strony postępowania głównego i nie sytuował prob-lemu konstytucyjnego na płaszczyźnie wydawanego w jej sprawie rozstrzygnięcia. Za-miast tego zauważył, że ma do czynienia z odrębną „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, „sprawą”, której przedmiotem jest ochrona praw majątkowych pełnomoc-nika procesowego ustanowionego z urzędu¹⁴⁹. Powyższe ustalenie było dla Trybunału kluczowe. Równolegle bowiem TK przypomniał, że „zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyznacza [właśnie – przyp. A.D.] konsty-tucyjne pojęcie sprawy. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w takim tylko wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji”. Powiązanie tych dwóch kwestii doprowadziło do wydania wyroku o po-minięciu prawodawczym. W ocenie TK pełnomocnik procesowy ustanowiony z urzędu, w związku z tym, iż dokonano władczej ingerencji w przysługujące mu prawo podmio-towe, powinien mieć możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego przez sąd.

¹⁴⁷ P. Grzegorzczuk, *Zaskarżalność orzeczeń...*, s. 108.

¹⁴⁸ *Ibidem*, s. 106.

¹⁴⁹ TK uznał, że „zwrot kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest jednym z elementów wynagrodzenia za usługi wykonywane przez radcę prawnego i powinien podlegać ochronie właściwej dla praw majątkowych” (wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11).

Moim zdaniem argumenty wskazane przez Trybunał nie zostały właściwie odczytane przez autora cytowanej powyżej glosy. Różnica perspektyw przyjmowanych przez konstytucjonalistów i procesualistów utrudnia wypracowanie optymalnego stanowiska co do wykładni art. 176 ust. 1 konstytucji¹⁵⁰. Trudno zaprzeczyć tezie, iż na tej płaszczyźnie orzecznictwo TK jawi się jako kazuistyczne i nie do końca spójne. Mimo to bliższe jest mi podejście Trybunału. Uważam, że jego argumentacja prezentowana w wyroku w sprawie SK 20/11 opiera się na konstytucyjnej aksjologii. Z kolei zarysowana powyżej rozbieżność stanowisk przywołuje na myśl wątpliwości prezentowane przez Łętowską – jej zdaniem środowisko procesualistów nie zawsze dostosowuje swoje utrwalone myślenie o instytucjach i zasadach procesowych do zmieniających się warunków, np. nie zawsze weryfikuje swoje podejście, patrząc przez pryzmat EKPCz i orzecznictwa Trybunału w Strasburgu czy dorobek sądu konstytucyjnego wypracowany na kanwie prawa do sądu¹⁵¹.

Podsumowując, raz jeszcze warto podkreślić, że choć *prima facie* art. 176 ust. 1 wydaje się dotyczyć wyłącznie procedur sądowych, to wpływa na sposób zorganizowania systemu sądownictwa. Także w literaturze przedmiotu zauważono, że analizowany przepis wymusza ukształtowanie systemu sądownictwa jako wieloszczeblowego i nadanie mu zhierarchizowanego charakteru. Taki system zdaje się najpełniej gwarantować prawidłowość wydawanych rozstrzygnięć. Patrząc zaś z ustrojowo-organizacyjnego punktu widzenia, Garlicki trafnie zaznacza, że

[d]wuinstancyjność wymaga, by poszczególne kategorie sądów, wymienione w art. 175 ust. 1 bądź były zorganizowane w – dwu- lub więcej szczeblowy – system (jak to ma miejsce w odniesieniu do sądów powszechnych i sądów administracyjnych), bądź były powiązane więzią dwuinstancyjności z Sądem Najwyższym (jak to występuje w odniesieniu do sądów wojskowych)¹⁵².

W doktrynie i orzecznictwie do tej pory akcentowano także, że art. 176 ust. 1 wyznacza jedynie pewien wyjściowy standard, co nie wyklucza wprowadzania przez ustawodawcę dalszych, trzecioinstancyjnych środków kontroli. W tym zakresie panuje dość zgodne przekonanie, że możliwość kreowania instrumentów przenoszących sprawę do trzeciej instancji nie stanowi obowiązku ustawo-

¹⁵⁰ Na temat tej różnicy perspektyw zob. m.in. T. Ereciński, *Wprowadzenie*, [w:] T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*. Serock k. Warszawy 24-26 września 2009 r., Warszawa 2010, s. 13-14; E. Łętowska, *Prawo do sądu – różnice perspektywy*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011.

¹⁵¹ E. Łętowska, *Prawo do sądu...*, s. 2859.

¹⁵² L. Garlicki, *Komentarz do art. 176...*, s. 3.

dawcy¹⁵³. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie jednak zastrzegł, że decydując się na taki krok, prawodawca musi przestrzegać zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności standardów rzetelnego procesu¹⁵⁴.

3. Zasady konstytucyjne legitymizujące władzę sądowniczą

3.1. Konstytucyjna zasada podziału władzy jako podstawa legitymacji. Znaczenie zasady związania sędziego ustawą i zasady konstytucjonalizmu

Zarysowane powyżej zasady konstytucyjne pozwalają po części zidentyfikować podstawowe założenia ustrojowe, na których opiera się władza sądownicza. Nakreślone w ten sposób tło dla scharakteryzowania pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego byłoby jednak niepełne bez próby ustalenia sposobu, w jaki przepisy konstytucji z 1997 r. legitymizują oba te organy. Udzielenie odpowiedzi na pytanie o legitymizację trzeciej władzy wciąż jest przedmiotem dociekań, nie tylko w kręgu przedstawicieli prawa konstytucyjnego¹⁵⁵. Szczegółowa analiza dotychczasowych ustaleń mogłaby sama w sobie stworzyć przestrzeń dla odrębnych rozważań i zainspirować wiele dyskusji o charakterze interdyscyplinarnym. Mając świadomość złożoności tej problematyki i jej wielowymiarowego charakteru, a zarazem dostrzegając jej znaczenie dla dalszych rozważań, warto zaprezentować podstawowe idee wyznaczające perspektywę dla podejmowania kwestii legitymizacji władzy sądowniczej na płaszczyźnie instytucjonalnej¹⁵⁶.

W doktrynie formułuje się nieraz pogląd o słabości legitymizacji władzy sądowniczej na gruncie konstytucji z 1997 r., wiążąc tę kwestię z zagadnieniem „niedemokratycznego” pochodzenia tego segmentu władzy¹⁵⁷. Ilustracją takiego podejścia jest

¹⁵³ *Ibidem*, s. 8-9 i cytowane tam orzecznictwo i literatura.

¹⁵⁴ Wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02; wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06.

¹⁵⁵ Zob. m.in. A. Machnikowska (red.), *Legitymizacja władzy sądowniczej*, Gdańsk 2016; S. Burdziej, *Sprawiedliwość i prawomocność. O społecznej legitymizacji władzy sądowniczej*, Toruń 2017. Szeroko problemy związane z legitymizacją władzy sądowniczej rozważa także Tuleja (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, *Monografie Zakamyczka*).

¹⁵⁶ W szerszej perspektywie tę problematykę ukazano w przywołanej powyżej monografii pod red. Anny Machnikowskiej. Prowadzone w książce rozważania obejmują także wymiar społeczny i etyczny legitymizacji władzy sądowniczej.

¹⁵⁷ W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza...*, s. 102.

stanowisko Jerzego Jaskierni, który problem legitymizacji rozważa przede wszystkim na płaszczyźnie powoływania sędziów. Wspomniany autor opiera się na złożeniu, zgodnie z którym

[s]koro władza sądownicza jest niewątpliwie władzą porównywalną z władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą oraz działa w warunkach podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji), to rodzi to pytanie o jej demokratyczny mandat. Założyć bowiem trzeba, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) nie powinno być miejsca dla władzy, która nie ma demokratycznego mandatu. Stanowi on bowiem legitymację do podejmowania decyzji w imieniu Suwerena (Narodu). Mandat ten jest klarowny w przypadku władzy ustawodawczej (wybór bezpośredni – legitymizacja bezpośrednia) i wykonawczej: Prezydenta (wybór bezpośredni – legitymizacja bezpośrednia) i rządu (emanacja większości parlamentarnej, pochodzącej z wyboru – legitymizacja pośrednia). Nie ulega wątpliwości, że Suweren jest źródłem legitymizacji, czemu daje wyraz w wyborach i podmiotem uprawnionym do cofania inwestytury do rządu, co ma wymiar nie tylko teoretyczny, ale też praktyczny¹⁵⁸.

Wychodząc od tego spostrzeżenia, cytowany autor poszukuje odpowiedzi na pytanie o legitymizację władzy sądowniczej w takich rozwiązaniach jak: powoływanie sędziów przez prezydenta RP (art. 179 konstytucji)¹⁵⁹; wyeksponowanie mieszanego składu Krajowej Rady Sądownictwa, uczestniczącej w procedurze nominacyjnej (art. 179 i art. 187 konstytucji) czy zagwarantowanie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 konstytucji). Analiza tych rozwiązań i sposobu ich konkretyzacji stała się dla Jaskierni podstawą do sformułowania tezy o przyjęciu w polskim systemie „modelu »słabej« legitymizacji demokratycznej władzy sądowniczej”¹⁶⁰.

Zarysowane powyżej stanowisko zostało poddane krytyce w doktrynie. Jak trafnie podkreśliła Agnieszka Bień-Kacała, źródeł legitymizacji trzeciej władzy winno się poszukiwać w pierwszej kolejności w przepisach konstytucji z 1997 r., wyznaczających pozycję prawną organów należących do tego segmentu władzy¹⁶¹. Z tej perspektywy problematyka pochodzenia władzy sądowniczej zdaje się odgrywać inną rolę niż ta przypisywana jej przez Jaskiernię.

¹⁵⁸ J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji władzy sądowniczej w ustroju politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza...*, s. 360.

¹⁵⁹ Zob. także Uchwała składu 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. I NO/ZP 3/19.

¹⁶⁰ J. Jaskiernia, *Problem legitymizacji...*, s. 380.

¹⁶¹ A. Bień-Kacała, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 24 (zob. także przywoływany przez autorkę: A. Bałaban, *Prawna pozycja władzy sądowniczej w III RP (ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa powszechnego)*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 212.

Pierwszym poziomem, na którym należałoby sytuować pytanie o legitymizację władzy sądowniczej, są przepisy konstytucji zatwierdzonej przez Naród w drodze referendum. Konstytucja oparta na założeniu społecznego konsensusu jest bowiem najwyższym aktem wyrażającym wolę suwerena. W samym tym stwierdzeniu nie wyczerpuje się jeszcze znaczenie tego aktu dla stawianego powyżej pytania. Należy podkreślić, że sposób patrzenia na konstytucję ewoluował na przestrzeni lat aż do momentu, w którym zaczęto ją postrzegać jako aksjologiczny fundament życia zbiorowości politycznej¹⁶². Zmiana sposobu postrzegania konstytucji i nakaz stosowania jej przepisów wzmocniły oczekiwania, jakie zaczęto kierować pod adresem sądów. Siłą rzeczy musiało to wpłynąć na ewolucję pozycji tych organów¹⁶³. Wcześniej bowiem stanowiła ona przede wszystkim pochodną silnej roli ustawy i zasady związania sędziów jej przepisami.

Wspomniane zjawiska wiązały się także z eksponowaniem miejsca konstytucji w dyskusji o legitymacji sądów. Aksjologiczny wymiar tej legitymacji tłumaczył m.in. Ryszard Piotrowski. Jak wyjaśniał, obecnie przyjmuje się, że

[w] demokratycznym państwie prawnym, w którym władza większości jest ograniczona przez prawa przysługujące mniejszości, co znajduje odzwierciedlenie w formule demokracji konstytucyjnej, źródłem legitymizacji władzy sądowniczej nie jest wynik wyborów, w szczególności parlamentarnych, ale zdolność orzekania niezależnie od woli i interesów partii politycznych [...]. Zatem ta właśnie zdolność, wynikająca z ustrojowego usytuowania władzy sądowniczej, nierozzerwalnie związanego ze zrównoważeniem roli polityków i sędziów w procesie powoływania na urząd sędziego, jest czynnikiem decydującym o legitymizacji władzy sądowniczej w państwie, którego ustawa zasadnicza odzwierciedla reguły określane mianem liberalnego konstytucjonalizmu¹⁶⁴.

Także i z tego względu problematyki legitymizacji nie można obecnie sprowadzać do kwestii pochodzenia władzy sądowniczej. Odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, autor ten zaznaczał, że sędziowie sprawujący władzę sądowniczą powinni być postrzegani jako przedstawiciele suwerena. Kluczowe w tym zakresie jest dostrzeżenie zmiany, jaka nastąpiła wraz z zastąpieniem zasady suwerenności

¹⁶² E.W. Böckenförde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” nr 1/1997.

¹⁶³ P. Tuleja, *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] K. Świerk-Bożek (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 211; P. Tuleja, *Czy powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ma znaczenie wyłącznie historyczne?*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane profesorowi Stanisławowi Grodzickiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 1185-1186.

¹⁶⁴ R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] A. Machnikowska (red.), *Legitymizacja...*, s. 11-12.

monarchy – zasadą zwierzchnictwa narodu, ograniczonego prawami człowieka. Kolejnym krokiem na drodze tej zmiany było uznanie, że „suwerenem są w istocie prawa odzwierciedlające suwerenne wartości, które ograniczają władzę narodu ze względu na prawa człowieka”¹⁶⁵.

Problem w dostrzeżeniu zarysowanego wyżej poziomu legitymizacji władzy sądowniczej, a w szczególności roli, jaką odgrywa w niej zasada suwerenności narodu, można powiązać ze zmianami odnośnie do sposobu definiowania pozycji sądów na gruncie kolejnych polskich konstytucji¹⁶⁶. Najsilniej ich legitymację akcentowały przepisy konstytucji marcowej, charakteryzujące niezawisłe sądy jako organy narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości¹⁶⁷. Jak już wspomniano, dopełnieniem takiego ujęcia, prezentowanego przez ówczesnego ustrojodawcę, było wyeksponowanie w art. 74, że „Sądy wymierzają sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej”. W doktrynie wiązano ze sobą obie wspomniane regulacje, podkreślając, że sądy „[...] sprawują wymienioną funkcję »w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej«, to znaczy się nie na mocy delegacji jakiegokolwiek innej władzy w Państwie, lecz samodzielnie”¹⁶⁸. Jak podkreślał Wacław Komarnicki, art. 2 w związku z art. 74 konstytucji marcowej stanowił podstawę do identyfikowania zasady odrębnej władzy sądowej¹⁶⁹. Jednocześnie mimo, wydawałoby się, silnej legitymacji konstytucyjnej w okresie dwudziestolecia międzywojennego z wielu względów nie mógł rozwinąć się sposób myślenia o konstytucji jako o najwyższym akcie, który winien być stosowany przez sądy. Do konstytucji marcowej odwoływano się raczej za pośrednictwem reguły *lex posterior*, czemu mogło sprzyjać brzmienie jej art. 126. Nie było to jednak podejście odpowiadające temu, które przyjmuje się współcześnie¹⁷⁰.

Na gruncie konstytucji kwietniowej sądy definiowano jako organy państwa, pozostające pod zwierzchnictwem prezydenta. Wymienione obok rządu, sejmu, senatu,

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 12 i cytowany tam wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09.

¹⁶⁶ Por. J. Trzcziński, *Komentarz do art. 174*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 2.

¹⁶⁷ Zob. art. 2 konstytucji marcowej, który wyrażał także zasadę zwierzchnictwa narodu.

¹⁶⁸ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, reprint wydania z 1922 r., Warszawa 2008, s. 507.

¹⁶⁹ Por. stanowisko Janusza Trzczińskiego, który akcentuje, że „[...] w polskiej tradycji konstytucyjnej wydawanie wyroków przez sądy (wymierzanie sprawiedliwości) wiązane było bądź z autorytetem monarchy, bądź państwa, nie posługiwano się natomiast formułą »w imieniu ludu« czy »w imieniu narodu«. Współcześnie formułę tych używa się przy stanowieniu wyroków np. we Włoszech i Niemczech. Łączenie wyroków z monarchą, ludem, narodem czy państwem nie miało i nie ma prostego związku z wydawaniem wyroków w imieniu tych podmiotów jako podmiotów władzy suwerennej” (J. Trzcziński, *Komentarz do art. 174...*, s. 2). Moim zdaniem kwesta ta jest bardziej złożona, a przywołany pogląd abstrahuje od brzmienia art. 2 i art. 74 konstytucji marcowej i poglądów formułowanych na ich tle w piśmiennictwie okresu dwudziestolecia międzywojennego.

¹⁷⁰ W szczególności, jeśli weźmie się pod uwagę brzmienie art. 81 konstytucji marcowej, zakazującego badania przez sądy ważności ustaw należycie ogłoszonych.

sił zbrojnych i kontroli państwowej, zostały podporządkowane głowie państwa (art. 3 w zw. z art. 11 konstytucji kwietniowej). W art. 3 konstytucji kwietniowej nie eksponowano już niezawisłości sądów jako ich głównego atrybutu, choć w art. 64 ust. 3 ustrojodawca nadal deklarował, iż sędziowie w sprawowaniu urzędu są niezawisli. Nadal także przyjmowano, że „Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 64 ust. 1). Całkowicie zmienił się jednak kontekst ustrojowy wspomnianego wymierzania sprawiedliwości – odtąd sądy miały to czynić „pod zwierzchnictwem Prezydenta” (art. 3 ust. 1). Jednocześnie wymiar sprawiedliwości stał się funkcją ukierunkowaną na „strzeżenie ładu prawnego w Państwie i kształtowanie poczucie prawnego społeczeństwa”, czemu ustrojodawca dał wyraz w art. 64 ust. 2 konstytucji kwietniowej¹⁷¹.

W okresie PRL zbudowano nowy system ustrojowy, w którym zerwano z tradycjami Drugiej Rzeczypospolitej i oparto się na zasadzie jednolitości władzy. Trudno w tym kontekście rozważać kwestię legitymizacji władzy sądowniczej, mając dodatkowo na względzie, że okres ten upływał pod znakiem przejmowania instytucji ustrojowych, które byłyby po prostu przydatne z punktu widzenia realizowanych wtedy celów politycznych. Warto jednak zasygnalizować, że w Konstytucji PRL (już w jej pierwotnej wersji) zaczęto inaczej charakteryzować sferę aktywności sądów, wykonywaną przez te organy „w imieniu Rzeczypospolitej”. Nie było to już, tak jak przyjmowały konstytucja marcowa i konstytucja kwietniowa, „wymierzanie sprawiedliwości”, tylko „wydawanie wyroków w imieniu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” (art. 47 Konstytucji PRL¹⁷²). Moim zdaniem taka zmiana nie pozostawała bez wpływu na postrzeganie roli sądów i słabiej odzwierciedlała sferę ich władztwa. Pojęcie „wymierzania sprawiedliwości” jest silnie nacechowane aksjologią, a zarazem budzi oczekiwania nie tylko co do efektu finalnego działalności sądów, lecz również sposobu ich procedowania. Nieprzypadkowo też wokół tego pojęcia w okresie PRL toczyły się dyskusje o zakresie władzy sądowniczej (art. 46 ust. 1 Konstytucji PRL¹⁷³). Przyjmując taką optykę, można zauważyć, że „wyrok wydany w imieniu Rzeczypospolitej” jest tylko elementem „wymierzania sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej”. Z perspektywy zmian, jakie dokonały się na przestrzeni analizowanych etapów polskiego konstytucjonalizmu, brzmienie art. 47 Konstytucji PRL postrzegam jako kolejne zawężenie podstawy ustrojowej, która dla twórców konstytucji marcowej stanowiła potwierdzenie legitymacji trzeciej władzy.

Co ciekawe, zbliżoną formą do tej wykorzystanej w art. 47 Konstytucji PRL posłużył się ustrojodawca w art. 174 konstytucji z 1997 r. Zgodnie z tym przepisem „Sądy

¹⁷¹ Dokładną genezę art. 174 konstytucji i przegląd wcześniejszych unormowań prezentuje Trzciński (zob. J. Trzciński, *Komentarz do art. 174...*, s. 1-2).

¹⁷² Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

¹⁷³ Ibidem.

i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Kontekst ustrojowy i aksjologiczny, w perspektywie którego należałoby ustalać rolę tego przepisu, zmienił się jednak diametralnie. Nie sposób przyjąć, by ustrojodawca zamierzał w art. 174 nawiązywać do tradycji PRL i kontynuować proces osłabiania legitymizacji sądów. Formuła zastosowana przez niego w tym przepisie była po prostu dość pojemna, by objąć swoim zakresem nie tylko sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zastrzeżoną dla sądów (art. 175 ust. 1 konstytucji), ale i obszar kognicji Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy – obecne brzmienie art. 174 konstytucji koresponduje ze sposobem organizacji władzy sądowniczej¹⁷⁴ i legitymizuje działalność wszystkich organów należących do tego segmentu władzy. Jednocześnie, podobnie jak kiedyś Komarnicki, tak i dziś interpretatorzy art. 174 konstytucji upatrują w sformułowaniu działania „w imieniu Rzeczypospolitej” podstawy legitymizacji sądów i trybunałów. Kontekst dla wykładni tego przepisu wyznaczają zaś przede wszystkim art. 1 i art. 2 konstytucji¹⁷⁵.

Podsumowując, pierwszy poziom, w ramach którego należałoby rozważać kwestię legitymizacji władzy sądowniczej, to poziom przepisów konstytucji odzwierciedlających wolę suwerena. Na tym poziomie można odnaleźć jednoznaczne wskazówki co do postrzegania sądów jako odrębnego segmentu władzy wykonywanej w imieniu suwerena. Jak w związku z tym trafnie zauważa się w doktrynie, postawione na wstępie pytanie należałoby współcześnie sytuować na styku trzech zasad ustrojowych: zasady ochrony przyrodzonej godności człowieka, zasady podziału władzy i zasady suwerenności narodu¹⁷⁶.

Zdaniem Tulei uwarunkowania polskiej kultury prawnej sprzyjały wykształceniu się modelu, w którym przeważa „urzędnicze” postrzeganie pozycji sędziego. Do charakterystycznych dla tego modelu cech autor ten zalicza:

uznanie programowego charakteru zasad konstytucyjnych w procesie sądowego stosowania prawa, związanie sędziego wyłącznie lub przede wszystkim ustawami, silne domniemanie konstytucyjności ustaw, uznanie, że podstawowym zadaniem sędziego jest prawidłowe stosowanie ustaw, że stosowanie to oparte jest wyłącznie na subsumpcyjnym modelu stosowania prawa, że kluczowe znaczenie w procesie wykładni ustaw mają językowe reguły wykładni, że to ustawodawca rozstrzyga o sposobie ochrony praw człowieka, a rolą sędziego jest kierować się tymi rozstrzygnięciami oraz że samodzielne rozstrzyganie przez sędziego kolizji konstytucyjnych zasad to sfera polityczna zastrzeżona dla parlamentu¹⁷⁷.

¹⁷⁴ J. Trzeciński, *Komentarz do art. 174...*, s. 3.

¹⁷⁵ R. Piotrowski, *Zagadnienia legitymizacji...*, s. 12.

¹⁷⁶ *Ibidem*, s. 14.

¹⁷⁷ P. Tuleja, *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia” nr 2/2019, s. 83.

Prowadzone we wcześniejszych rozdziałach analizy potwierdzają to stanowisko. Autor stawia przy tym tezę, że takie podejście można było również dostrzec w okresie uchwalania konstytucji z 1997 r.

Jego zdaniem jednak prezentowana powyżej wizja urzędu sędziowskiego zdezaktualizowała się po drugiej wojnie światowej i można w związku z tym zaobserwować zwrot ku modelowi „władczemu”. Obecnie są nieco inne oczekiwania wobec sędziów sprawujących trzecią władzę, inaczej też postrzega się kwestię ich tytułu do sprawowania władzy sądowniczej. Jak podkreśla Tuleja, „[...] sędzia jest legitymowany do samodzielnego sprawowania władzy dyskrecyjnej. Legitymizacja władzy sędziowskiej wynika przede wszystkim z systemu ochrony prawa człowieka oraz będącej jego konsekwencją zasady podziału władzy”¹⁷⁸.

Analiza legitymizacji organów władzy sądowniczej w mojej ocenie nie powinna jednak abstrahować od pozycji ustrojowej i kompetencji organów należących do tego segmentu władzy. Na tym polu warto przypomnieć o zakotwiczonym w art. 10 elemencie równowagi, na który zwraca uwagę Janusz Trzciniński. Jak podkreśla wspomniany autor: „[d]rugi z wymienionych w art. 10 konstytucji elementów charakteryzujących zasadę podziału władzy, element równowagi w stosunkach pomiędzy władzą sądowniczą a ustawodawczą i wykonawczą sprowadza się [...] do obowiązku »działania na podstawie i w granicach prawa« (art. 7) oraz obowiązku podległości »konstytucji oraz ustawom« (art. 178 ust. 1 konstytucji)”¹⁷⁹. Obowiązek ten odnosi się do wszystkich sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, w tym także SN. Biorąc pod uwagę sposób ukształtowania kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, należy przypomnieć, że Trybunał, będąc organem władzy sądowniczej, „podlega tylko Konstytucji” (art. 195 ust. 1).

Wokół wynikającej z art. 178 ust. 1 konstytucji zasady związania sędziego ustawą i konfrontowanej z nią zasady bezpośredniego stosowania konstytucji¹⁸⁰ w pierwszych latach obowiązywania ustawy zasadniczej toczył się spór między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym. Przedmiotem kontrowersji było przyjmowanie przez SN, że art. 8 konstytucji uprawnia go do samodzielnej odmowy zastosowania przepisu ustawy w jego ocenie niezgodnego z konstytucją i nie musi on w tym zakresie kierować pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego¹⁸¹. Polski ustrojodawca nie przewidywał jednak takiego rozwiązania, charakterystycznego dla systemów opartych na modelu rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Jak zasadnie podnosi Piotr Radziejewicz,

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 84.

¹⁷⁹ J. Trzciniński, *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 11.

¹⁸⁰ Szerzej: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*; K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

¹⁸¹ W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/1999, s. 13.

[r]ozproszona kontrola konstytucyjności ustawy jest przede wszystkim materia prawa ustrojowego. Wprost dotyczy bowiem podziału władzy i relacji między konstytucyjnymi organami państwa [...] pytania o sądową kontrolę konstytucyjności ustaw z konieczności zawsze dotkną problematyki publicznoprawnej legitymacji sądów do współkształtowania porządku prawnego (przez akty „derogacji” czy odmowy stosowania ustawy)¹⁸².

Istotą odmowy zastosowania przez sąd obowiązującej ustawy byłoby autorytatywne podważenie aktu normatywnego, kluczowego z punktu widzenia sprawowania władzy ustawodawczej, umożliwiającego legislacyjnie prowadzenie polityki państwa. Stąd nie może to być rozwiązanie „dorożumiane”, tylko wyraźnie przewidziane przez ustrojodawcę. Wcześniejsze rozważania potwierdziły, że idea rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa nie ugruntowała się w polskiej kulturze prawnej. Nowe spojrzenie na tę kwestię przyniósł kryzys konstytucyjny związany ze zmianami w zakresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego obserwowanymi od 2015 r. W związku z podważeniem ustrojowej legitymacji tego organu w literaturze i orzecznictwie zaczęto podnosić, że sądy powinny być uprawnione do samodzielnej oceny przepisów ustawy i ewentualnej odmowy ich zastosowania w razie uznania ich niekonstytucyjności. Tak rozumiana „doktryna konieczności” znajdowała swe uzasadnienie w potrzebie zagwarantowania nadrzędności konstytucji w sytuacji, w której organ zobowiązany do stania na straży tego aktu nie wywiązuje się ze swojej ustrojowej roli¹⁸³. W tych okolicznościach na znaczeniu zyskały także inne kompetencje sądów, niebudzące już takich sporów doktrynalnych – zauważano bowiem, że w warunkach funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej sądy uzyskały możliwości odmowy zastosowania ustawy, której nie da się pogodzić z prawem unijnym. Kompetencja ta otwiera nową perspektywę dla sposobu postrzegania relacji sądów i Trybunału.

3.2. Zasada przychylności prawu międzynarodowemu i pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej

Konstytucja z 1997 r. otwiera także polski system prawny na akty normatywne tworzone na poziomie międzynarodowym i ponadnarodowym. Zgodnie z art. 9 ustawy zasadniczej „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. W doktrynie podkreśla się, że „przepis ten ustala zasadę generalnej przychylności polskiego porządku prawnego wobec norm prawa międzynarodowego,

¹⁸² P. Radziejewicz, *Kryzys...*, s. 10 i nast.

¹⁸³ P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 40/2018.

stwarzając domniemanie automatycznej – choć pośredniej inkorporacji norm prawno-międzynarodowych do tego porządku”¹⁸⁴. Przedmiotowa inkorporacja wiązała się z przesądzeniem o miejscu części norm prawa międzynarodowego w hierarchii krajowych źródeł prawa. Tym samym art. 9 stanowi istotny punkt odniesienia dla ustalenia, jakie prawo obowiązuje w Rzeczypospolitej, regulację tę w pewnym zakresie rozwija i konkretyzuje zaś rozdział III konstytucji, determinujący katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Założenia ustrojodawcy, identyfikowane m.in. na kanwie art. 9 i przepisów rozdziału III, zostały rozwinięte w orzecznictwie TK. Organ ten potwierdził m.in., że system prawa obowiązującego w Polsce jest złożony. Jak wyjaśniał,

[p]rawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego [...]. Na terenie Polski współobowiązują [...] podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania¹⁸⁵.

Jak zauważył Trybunał, założenie ustrojodawcy, wskazujące na wieloskładnikowy charakter prawa, wywołuje konsekwencje zarówno na płaszczyźnie jego stanowienia, jak i stosowania¹⁸⁶.

Otwarcie konstytucji na procesy międzynarodowe i ponadnarodowe oraz zjawisko multicentryczności systemu prawa¹⁸⁷ wywiera także przemożny wpływ na pozycję ustrojową sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości (w tym także pozycję Sądu Najwyższego) oraz na rolę sądu konstytucyjnego¹⁸⁸. Widać to zwłaszcza w warunkach

¹⁸⁴ R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 19.

¹⁸⁵ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, sygn. K 18/04.

¹⁸⁶ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 9 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. 5, s. 2.

¹⁸⁷ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.

¹⁸⁸ Na temat tej ostatniej kwestii zob. m.in. K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009.

członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Wspomniane zjawiska, w szczególności zaś fakt, iż obecnie sędzia krajowy jest zarazem sędzią europejskim, były mocno podkreślane w związku z kryzysem konstytucyjnym. Niezależnie jednak od kwestii związanych z ochroną praworządności, podnoszonych ostatnio na forum Unii Europejskiej, nie ma sporu co do tego, iż szereg problemów aksjologicznych rozstrzyganych w procesie sądowego stosowania prawa może stanowić zarazem przedmiot wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, jak chociażby przedmiot pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jak tłumaczy Garlicki:

proces integracji europejskiej oznaczał poddanie polskiego prawa (stanowionego i orzeczniczego) standardom wynikającym najpierw z europejskiej Konwencji praw człowieka, a potem – także z prawa Unii Europejskiej. W perspektywie europejskiej Konwencji oznaczało to, że każdy polski sąd (z Sądem Najwyższym na czele) stał się zobowiązany do bezpośredniego stosowania postanowień tej Konwencji (więc – w praktyce – orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), a każde prawomocne rozstrzygnięcie sądowe stało się poddane ocenie tego Trybunału. W ten sposób uformował się szczególny trójkąt powiązań orzecznictwa sądowego (Sądu Najwyższego), orzecznictwa konstytucyjnego (Trybunału Konstytucyjnego) i orzecznictwa konwencyjnego (Trybunału strasburskiego). Oznaczało to, że rozwiązania, co do których treści i sposobu realizacji nie pojawiły się rozbieżności pomiędzy ustawodawcą a Sądem Najwyższym, musiały jeszcze znaleźć podtrzymanie zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i europejskim [...]. Nieuchronnie prowadzić to musiało do ciągłego dialogu między sądami, więc także do sytuacji konfliktowych, widocznych zresztą w niemal wszystkich krajach europejskich¹⁸⁹.

Świadomość tych zjawisk sprawia, że zasadne staje się stawianie pytań o pozycję ustrojową Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w warunkach multi-centrycznego porządku prawnego. W mojej ocenie kwestia ta jest niezwykle złożona, nie będzie ona jednak przedmiotem dalszych rozważań. Uważam, że w pierwszej kolejności należy bowiem ustalić, jak na poziomie ustawy zasadniczej została ukształtowana pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i (ewentualnie) jakie problemy na tym tle powstały oraz jak je rozwiązywać. Wydaje się, że na podstawie tych ustaleń można zastanawiać się, na ile relacje ustrojowe między Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym są modyfikowane przez prawo międzynarodowe i ponadnarodowe i członkostwo RP w konkretnych organizacjach międzynarodowych.

¹⁸⁹ L. Garlicki, *Polska skarga kasacyjna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, Warszawa 2011, s. 124-125.

4. Władza sądownicza z perspektywy aksjologicznej, wyznaczonej przepisami rozdziału II Konstytucji RP

4.1. Konstytucyjne ujęcie prawa do sądu. Zakaz zamykania drogi sądowej

Zidentyfikowane powyżej zasady ustrojowe, na których zasadza się sprawowanie władzy sądowniczej, mają kluczowe znaczenie dla zrekonstruowania pozycji ustrojowej organów przynależących do tego segmentu władzy. W ocenie Piotrowskiego „[t]e właśnie zasady sytuują władzę sądowniczą w roli strażnika praw człowieka, szczególnie legitymowanego do ich ochrony ze względu na gwarancyjne znaczenie prawa do sądu w demokratycznym państwie prawnym”¹⁹⁰. W cytowanym stanowisku widać wyraźnie, że centralnym punktem rozważań poświęconych władzy sądowniczej powinno być prawo do sądu. Współcześnie jest ono postrzegane jako środek gwarantujący jednostce, że jej pozycja prawna ukształtowana przez ustrojodawcę będzie respektowana, a przypisane jej konstytucyjne wolności i prawa będą miały realne znaczenie.

W konstytucji z 1997 r. prawo do sądu wyraża przede wszystkim art. 45 ust. 1. Przepis ten stanowi, iż „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z kolei ust. 2 tego przepisu odnosi się do kwestii jawności rozprawy¹⁹¹. Niezależnie od brzmienia przywołanej regulacji ustrojodawca formułuje także zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 konstytucji), wyodrębniając go w podrozdziale poświęconym środkom ochrony wolności i praw.

W doktrynie uwypukla się dualistyczny charakter konstytucyjnego prawa do sądu – jako publicznego prawa podmiotowego i środka ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności. Argument z usytuowania art. 45 w systematyce konstytucji, na który zwraca się uwagę zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie, pozwala na wyeksponowanie autonomicznego charakteru tego prawa i zaakcentowanie,

¹⁹⁰ R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji...*, s. 14. Jak już zaznaczono, autor ma na myśli zasadę przyrodzonej godności człowieka, suwerenności narodu i podziału władzy. Równocześnie jednak eksponuje on rolę sądów w procesie urzeczywistniania wartości wyrażanych w ramach systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy Unii Europejskiej, włączając tę problematykę do rozważań poświęconych suwerenności.

¹⁹¹ Art. 45 ust. 2: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

że „ma [ono – przyp. A.D.] byt samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych”¹⁹².

Dualistyczny charakter prawa do sądu bywa postrzegany jako przyczyna nieporozumień między konstytucjonalistami i procesualistami. W szczególności w doktrynie zauważono, że oczekiwania procesualistów nieraz rozmiągają się z tym, co może im zaoferować konstytucyjna perspektywa prawa do sądu¹⁹³.

Zakres podmiotowy prawa do sądu jest bardzo szeroki. W świetle art. 45 ust. 1 podmiotem tego prawa jest „każdy”, a więc zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wobec obszernego określenia zakresu podmiotowego prawa do sądu w dotychczasowej praktyce orzeczniczej kwestią sporną było ustalenie, czy z gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 mogą korzystać także osoby prawne prawa publicznego (jednostki samorządu terytorialnego) bądź podmioty mające status organu władzy publicznej (komornicy).

Jak dotąd Trybunał stał na stanowisku, że poza zakresem prawa do sądu leżą spory wewnątrz aparatu państwowego (np. odnoszące się do relacji nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi)¹⁹⁴. Co więcej, w swych judykatach Trybunał rozróżniał problematykę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 konstytucji) i ochrony, wynikającej z art. 45 ust. 1 konstytucji. W postanowieniu z 23 lutego 2005 r. TK wyjaśnił, że

[j]ednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki¹⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny wykluczył także możliwość powoływania się na konstytucyjne prawo do sądu przez komornika w postępowaniu korygującym wysokość opłaty egzekucyjnej. W uzasadnieniu przywołanego rozstrzygnięcia argumentowano, że

¹⁹² Wyrok TK z 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10. Na temat natury prawa do sądu zob. m.in. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 77 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30-86, Warszawa 2016, s. 858.

¹⁹³ E. Łętowska, *Prawo do sądu...*, s. 2528.

¹⁹⁴ Wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10.

¹⁹⁵ Postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04; zob. także wyroki TK z: 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05; 29 października 2009 r., sygn. K 32/08 i 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14.

[w] zakresie postępowania zmierzającego do ustalenia wysokości opłaty egzekucyjnej w danej sprawie komornik nie może [...] równocześnie występować jako organ władzy publicznej, który pierwotnie wysokość tej opłaty ustalił, i jako podmiot praw konstytucyjnych, któremu przysługiwałoby roszczenie utrzymania wysokości opłaty egzekucyjnej na poziomie przez siebie określonym¹⁹⁶.

Przywołane rozstrzygnięcia wpisują się w przyjmowane przez TK założenie, zgodnie z którym organy władzy publicznej nie są podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. Ich status zwykle wyznaczają przepisy odrębnych rozdziałów konstytucji. W związku z powyższym, podczas gdy podmioty prywatne korzystają z wolności i praw, organy władzy jedynie wykonują zadania, jakie wynikają z ich kompetencji¹⁹⁷. Pogląd Trybunału koresponduje z wyrażanym w doktrynie stanowiskiem, iż „sfera wolności i praw obywatelskich nie przenika się ze sferą kompetencji organów władzy publicznej”¹⁹⁸.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy art. 45 ust. 1 konstytucji, to w orzecznictwie TK początkowo przyjmowano, że na treść prawa do sądu składają się trzy elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej i prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd¹⁹⁹. Z czasem zakresem przedmiotowym tego przepisu objęto także dalsze gwarancje, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania pozycji i ustroju organów rozpoznających sprawę²⁰⁰ oraz prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym²⁰¹. Powyższe standardy utrwały się także w orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa konstytucyjnego.

Prawo dostępu do sądu jest ukierunkowane na „zapewnienie rozpatrzenia sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego”²⁰². Rola tego elementu sprowadza się przede wszystkim do zagwarantowania możliwości uruchomienia właściwej procedury jurysdykcyjnej²⁰³. Ewentualne naruszenie prawa dostępu do sądu może polegać zarówno na bezpośrednim wyłączeniu drogi sądowej, jak i na działaniach pośrednich, w szczególności stwarzaniu barier (proceduralnych czy ekonomicznych), które sprawiają, że zainicjowanie sprawy przed sądem jest nadmiernie utrudnione. Trybunał

¹⁹⁶ Wyrok TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. K 1/11.

¹⁹⁷ Wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05.

¹⁹⁸ J. Trzcíński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 213.

¹⁹⁹ M.in. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99.

²⁰⁰ Wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.

²⁰¹ Wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06; wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09; wyrok z 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14.

²⁰² Wyrok TK z 29 stycznia 2013 r., SK 28/11 i cytowane tam orzeczenia.

²⁰³ Wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09.

Konstytucyjny przyjmuje, że zamknięcie drogi sądowej może wynikać nie tylko z literalnego brzmienia przepisu zawierającego normę tej treści, ale i z utrwalonej wykładni przepisu przyjmowanej w orzecznictwie sądowym²⁰⁴.

Jak już wspomniano, to do ustawodawcy należy podjęcie decyzji odnośnie do sądu najbardziej adekwatnego do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Decyzja ustawodawcy może jednak podlegać kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego, który jest uprawniony do rozstrzygnięcia, czy zachowany został standard dostępu do „sądu właściwego” w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji. Na tym poziomie prawo do sądu koresponduje z regulacją ustrojową, zawartą w art. 177 konstytucji, wyrażającą domniemanie właściwości sądów powszechnych. W doktrynie zaznacza się, że

prawo do sądu, to prawo do sądu właściwego (prawo do bycia sądzonym przez sąd właściwy), które jest gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który ze względu na swą specjalizację jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania. Innymi słowy, sama Konstytucja wyznacza zakres prawa do sądu właściwego. Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury. Polska Konstytucja nie wyraża wprost zasady równoważenia władzy sądowniczej, określa jednak właściwość sądów w taki sposób, iż wyklucza model „scentralizowany”²⁰⁵.

Przytoczony pogląd dobrze pokazuje wpływ unormowań zawartych w rozdziale II konstytucji na sposób postrzegania unormowań ustrojowych.

Centralnym punktem rozważań doktryny i judykatury dotyczących dostępu do sądu jest pojęcie „sprawy”. „Rozpatrzenie sprawy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1,

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 obowiązki²⁰⁶.

Dotychczasowe rozważania poświęcone zasadzie sądowego wymiaru sprawiedliwości w mojej ocenie pokazują, w jaki sposób konstytucyjne prawo do sądu (z kluczowym

²⁰⁴ Wyrok z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15.

²⁰⁵ P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka*, [w:] E. Dynia, Cz.P. Kłak (red.), *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 35.

²⁰⁶ Wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06.

dlań pojęciem „sprawy”) wpływa na założenia odnośnie do ustroju trzeciej władzy i zakresu jej jurysdykcji.

4.2. Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji

Kontekst aksjologiczny dla obowiązywania unormowań ustrojowych determinujących pozycję organów trzeciej władzy wyznacza również wyrażone w art. 78 konstytucji²⁰⁷ prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten „[...] nie może być traktowany jako kolejne – po art. 77 ust. 2 – przypomnienie, że każdemu przysługuje prawo do sądu, czy jako element ogólnego prawa do sądu [...]. Jest to raczej wskazanie szczególnej gwarancji »sprawiedliwości proceduralnej« [...], odnoszącej się do wszystkich typów postępowań, więc wykraczającej poza zakres postępowań toczących się przed sądami»²⁰⁸. Mimo iż akcentuje się wyrażnie, że rola art. 78 ma szczególne znaczenie dla postępowań pozasądowych, to nie umniejsza to jego roli jako środka wzmacniającego konstytucyjne prawo do sądu.

Jak już wskazywano, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie eksponowane są związki prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji z wyrażoną w art. 176 ust. 1 zasadą dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Przy wykładni obu przepisów zwraca się jednak uwagę, iż w pierwszym przypadku mamy do czynienia z publicznym prawem podmiotowym, w drugim zaś z przepisem o charakterze ustrojowym. Akcentuje się także znaczenie, jakie dla wykładni art. 176 ust. 2 ma konstytucyjne pojęcie „sprawy”. Z tej perspektywy zakres przedmiotowy art. 78 jest szerszy. Podkreśla się przy tym, że prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji kształtuje standard ochrony dla wykonywania przez sądy czynności z zakresu ochrony prawnej oraz rozstrzygania o kwestiach wypadkowych. Porównanie brzmienia obu przepisów pozwala dostrzec, że o ile zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego nie znajduje żadnych wyjątków, o tyle w przypadku prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji ustrojodawca *expressis verbis* takie wyjątki dopuszcza. Obserwacja ta koresponduje z odmiennym sposobem postrzegania zakresu gwarancji proceduralnych w odniesieniu do obu tych unormowań. Przejawem tego różnicowania standardów jest przyjęcie, że w ramach dwuinstancyjnego postępowania sądowego powinna być zapewniona dewolutywność, podczas gdy perspektywa wyznaczona prawem do zaskarżania orzeczeń, sytuowanym w art. 78, dopuszcza niedewolutywne środki zaskarżenia²⁰⁹.

²⁰⁷ Art. 78: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

²⁰⁸ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30-86, Warszawa 2016, s. 876.

²⁰⁹ *Ibidem*, s. 877-879.

4.3. Instytucja skargi konstytucyjnej

Istotną rolę w charakteryzowaniu założeń aksjologicznych, na jakich opiera się funkcjonowanie trzeciej władzy, odgrywa także instytucja skargi konstytucyjnej. W doktrynie podkreślano do tej pory wyraźnie, że „[i]stnienie skargi konstytucyjnej decyduje o realności norm określających prawa człowieka i obywatela, zapewniając sankcję w przypadku ich naruszenia nawet przez ustawodawcę”²¹⁰. Przywołując ten pogląd, warto podkreślić, że przedmiotem skargi uregulowanej w art. 79 konstytucji nie jest stwierdzenie, iż organy władzy publicznej naruszyły prawa skarżącego, a jedynie – że wskazany przez tegoż skarżącego akt normatywny narusza Konstytucję.

Mimo iż w 1997 r. przyjęto w Polsce wąski model skargi i skonstruowano ją jako specyficzną formę wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjności prawa²¹¹, instrument ten w dalszym ciągu – obok funkcji przedmiotowej – ma realizować funkcję podmiotową. Polega ona na ochronie konstytucyjnych wolności i praw. Co więcej, w piśmiennictwie podkreśla się, że o ile funkcja przedmiotowa nie zawsze jest w przypadku skargi realizowana (w sytuacji gdy przedmiotem kontroli Trybunału jest przepis już nieobowiązujący), o tyle trudno sobie wyobrazić odstępstwo od realizacji funkcji prywatnej²¹².

Odnosząc się do założeń aksjologicznych, Bogusław Banaszak zwracał uwagę, że poza ochroną interesów indywidualnych instytucja skargi konstytucyjnej zabezpiecza także interes publiczny, sprzyjając wzmocnieniu legitymizacji działań państwa. W jego ocenie instrument ten służy także wygaszaniu konfliktów społecznych i integrowaniu członków społeczeństwa wokół wartości zakotwiczonych w konstytucji. Jednocześnie pełni on funkcję wychowawczą, ukazując obywatelom znaczenie ustawy zasadniczej jako determinanty ich sytuacji prawnej. Ponadto skarga konstytucyjna powinna być jego zdaniem postrzegana jako instytucja umożliwiająca dokonywanie wykładni konstytucji w sposób adekwatny do zmieniającej się rzeczywistości²¹³.

Zwrócenie uwagi na instytucję skargi konstytucyjnej jako środka, który rzuca na ustrój władzy sądowniczej i relacje zachodzące w jej obrębie, można uzasadniać na wielu płaszczyznach. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na samą genezę

²¹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 243, *Studia i Materiały. Biuro Trybunału Konstytucyjnego*, t. 18.

²¹¹ Szerzej na ten temat: B. Naleziński, *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] P. Czarny, P. Tuleja (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 166 i nast.

²¹² P. Tuleja, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2019, s. 263, *Monografie*.

²¹³ B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 31-32.

polskiej skargi konstytucyjnej i okoliczności, które wywarły wpływ na model skargi przyjęty w konstytucji z 1997 r. Instytucja ta związana była z jednym z najbardziej spornych zagadnień odnoszących się do sfery konstytucyjnej regulacji władzy sędziowskiej²¹⁴. Dyskusje nad wprowadzeniem skargi konstytucyjnej były prowadzone już w okresie PRL²¹⁵. Jak przypomina się w doktrynie, brzmienie art. 79 stanowiło „[...] wynik kompromisu pomiędzy oczekiwaniami społecznymi, polegającymi na wyposażeniu obywatela w instrument ochrony jego konstytucyjnych praw, a obawami przedstawicieli SN (w tym także KKZN), aby TK nie stał się instancją sądową, weryfikującą orzeczenia SN”²¹⁶.

Po drugie, rekonstrukcja założeń przyjętych przez ustrojodawcę, korespondujących z postulatami zgłaszanymi na etapie prac konstytucyjnych przez sędziów SN, pokazuje, że sfery aktywności Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego miały zostać na gruncie art. 79 wyraźnie rozdzielone – w myśl zasady, zgodnie z którą Trybunał rozstrzyga spory w obrębie stanowienia prawa, a SN – w obrębie jego stosowania. Założenie to w sposób najbardziej widoczny przejawia się właśnie w brzmieniu tego przepisu. Przy okazji warto nadmienić, że z przyjęciem takiej konstrukcji skargi wiązano nadzieje na uniknięcie sporów o interpretację prawa na linii SN-TK.

Po trzecie, skarga stanowi subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw, przysługujący po wyczerpaniu przez skarżącego drogi prawnej. Sposób ukształtowania skargi opiera się na założeniu, w myśl którego w pierwszej kolejności to sądy w procesie stosowania prawa są gwarantami wolności i praw jednostki²¹⁷. Przy tym założeniu mechanizm wynikający z art. 79 konstytucji stanowi uzupełnienie drogi sądowej. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż jednym z konstytucyjnych praw jednostki jest prawo do sądu (stanowiące jednocześnie „podstawowy” środek ochrony wolności i praw). Orzeczenie Trybunału (także to wydane w trybie skargi konstytucyjnej), stwierdzające niezgodność zaskarżonej regulacji z prawem do sądu, powoduje, że TK w pewien sposób współdecyduje o zakresie tego prawa. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że sposób odczytania przez Trybunał norm konstytucyjnych *de*

²¹⁴ Zob. m.in. polemikę między ówczesnym pierwszym prezesem SN Adamem Strzemboszem (A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” nr 3/1997) a Piotrem Tuleją (P. Tuleja, *Sądy a skarga konstytucyjna (Uwagi w związku z artykułem prof. Adama Strzembosza)*, „Państwo i Prawo” nr 10/1997).

²¹⁵ B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, *Mono-graphie Prawnicze*.

²¹⁶ J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 79 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: Art. 30-86, Warszawa 2016, s. 894; szerzej etapy dyskusji w Komisji Konstytucyjnej analizowali Leszek Bosek i Mikołaj Wild (L. Bosek i M. Wild, *Komentarz do art. 79*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1, s. 1821-1822, *Duże Komentarze Becka*).

²¹⁷ Szerzej: P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga...*

facto wpływa na zakres i kształt sądowego wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej jednak strony fakt, iż skarga konstytucyjna stanowi subsydiarny środek ochrony, sprawia, że niemożliwe staje się skuteczne zakwestionowanie przez jednostkę aktu normatywnego prowadzącego bezpośrednio do naruszenia jej wolności czy praw (tj. zaskarżenia przepisów, na podstawie których nie są wydawane akty indywidualno-konkretne). Fakt ten pokazuje, że przyjęcie założenia o subsydiarności tego środka już na wstępie prowadzi do niepełnej ochrony realizowanej w trybie skargi konstytucyjnej.

Po czwarte, już na etapie rozpoznawania skargi konstytucyjnej Trybunał może wpływać na sytuację jednostki, ukształtowaną prawomocnym rozstrzygnięciem sądowym. Możliwość ku temu stwarza instytucja postanowień tymczasowych²¹⁸.

Po piąte, rozstrzygnięcie Trybunału wydane w wyniku rozpatrzenia skargi konstytucyjnej może spowodować, że jednostka niejako wróci w „tryby wymiaru sprawiedliwości” i będzie mogła wznowić postępowanie w swojej sprawie²¹⁹. Orzeczenie TK o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji stanowi bowiem podstawę do wznowienia lub uruchomienia innej procedury ukierunkowanej na uchylenie orzeczenia, w którym zastosowano niekonstytucyjną regulację²²⁰. W tym zakresie również ujawnia się pole aktywności Sądu Najwyższego jako jednego z pośrednich adresatów rozstrzygnięć Trybunału.

Wydaje się, że po 1997 r. to właśnie na tle instytucji skargi konstytucyjnej uwidocznił się zasadniczy rozdźwięk między założeniami przyjętymi przez ustrojodawcę i sposobem, w jaki ukształtował on pozycję ustrojową sądu konstytucyjnego, a oczekiwaniami, jakie na płaszczyźnie aksjologicznej może rodzić treść ustawy zasadniczej²²¹. Przyczynił się do tego rozbudowany katalog praw i wolności konstytucyjnych, oparty na zasadzie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. To właśnie na tle unormowań wyrażających prawa i wolności zapadały kolejne rozstrzygnięcia Trybunału, prowadzące w praktyce do zmiany koncepcji ustrojowej sądu konstytucyjnego z „negatywnego ustawodawcy” w kierunku „strażnika konstytucji”. Samo przyznanie Trybunałowi kompetencji do rozstrzygania w sprawach skarg konstytucyjnych (art. 188 pkt 5 konstytucji) nie odegrałoby tak istotnej roli w procesie ewolucji pozycji TK, gdyby nie zmiana materialnoprawnych wzorców kontroli konstytucyjności

²¹⁸ Zob. m.in. postanowienia tymczasowe wydane w sprawie rozpoznawanej pod sygn. SK 50/06, na mocy których Trybunał wstrzymał wykonanie postanowień w sprawie zarządzenia poddania skarżących badaniom połączonym z obserwacją psychiatryczną (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06).

²¹⁹ J. Trzeciński, M. Wiącek, *Komentarz do art. 79...*, s. 895.

²²⁰ Szerzej nt. skutków orzeczeń TK dla spraw prawomocnie zakończonych: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 199 i nast.

²²¹ P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.

prawa, podkreślenie przez ustrojodawcę zasady nadrzędności konstytucji i nakazu jej bezpośredniego stosowania oraz wyznaczenie konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczania wolności i praw jednostki²²². W doktrynie akcentuje się jednak, że kształtowaniu ustrojowych podstaw funkcjonowania Trybunału nie towarzyszyła refleksja nad dostosowaniem narzędzi przydanych temu organowi do roli konstytucji jako aksjologicznej podstawy systemu prawa. Ów rozdzźwięk można zaobserwować przede wszystkim na przykładzie sporów wokół charakteru i skutków orzeczeń wydawanych przez Trybunał.

Analiza orzecznictwa TK dostarcza jednak wielu obrazowych przykładów wskazujących na dążenie Trybunału do zagwarantowania zasady nadrzędności konstytucji i wykraczanie przez niego poza rolę negatywnego ustawodawcy wynikającą z art. 188. Wydaje się, że w tym zakresie w orzecznictwie można zaobserwować liczne przypadki definiowania przez Trybunał własnych kompetencji przez pryzmat aksjologii konstytucji. Przykładem takiej sytuacji może być chociażby wykładnia pojęcia „akt normatywny”, którym ustrojodawca posłużył się w art. 79 – przez pryzmat tej kategorii identyfikowane są obecnie akty mogące stać się przedmiotem kontroli TK.

Prima facie wydawać by się mogło, że kognicję TK określa art. 188 konstytucji i to w tym przepisie ustrojodawca przesądził o hierarchicznej strukturze porządku prawnego, na straży którego miał stać sąd konstytucyjny. Tymczasem Trybunał, przyjmując materialną koncepcję aktu normatywnego, objął kontrolą konstytucyjności bardzo szeroką kategorię przepisów, w tym – niewymienione w art. 188 – rozporządzenia unijne²²³.

Patrząc z tej perspektywy, można powiedzieć, że instytucja skargi konstytucyjnej stanowi instrument, który sprzyjał ewolucji pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego i odejściu od koncepcji negatywnego ustawodawcy. Wpływ, jaki skarga konstytucyjna wywarła na sposób funkcjonowania TK, ujawnia się m.in. wówczas, gdy organ ten koncentruje się przede wszystkim na zadośćuczynieniu funkcji podmiotowej. Trybunał,

²²² *Ibidem*, s. 576.

²²³ Zob. m.in. rozważania TK w wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09. Trybunał podkreślał wówczas, że „[...] zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi bowiem osobny rodzaj postępowania [...] podstawową funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Nieusprawiedliwiona więc byłaby taka interpretacja art. 188 Konstytucji, która zawęzałaby przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Nie służyłaby ona bowiem efektywnej ochronie praw i wolności jednostki. Natomiast stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem kontroli Trybunału może być każdy akt normatywny, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o cichych prawach lub wolnościach, znajduje silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych”.

orzekając o niezgodności z konstytucją przepisu uchylonego uprzednio przez ustawodawcę (nieobowiązującego), jawi się wyraźnie jako strażnik ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Z pewnością trudno przypisać mu w takiej sytuacji rolę organu, dla którego wyłączną racją bytu jest eliminowanie z systemu prawnego norm hierarchicznie niezgodnych z normami wyższego rzędu.

Skarga konstytucyjna jest zarazem środkiem, na tle którego uwidoczniła się wadliwość założenia ustrojodawcy, przyjmującego, że możliwe jest precyzyjne rozgraniczenie sfery stanowienia prawa i sfery jego stosowania. W świetle tego założenia Trybunał Konstytucyjny miał być organem gwarantującym hierarchiczną zgodność aktów normatywnych, a Sąd Najwyższy – organem rozstrzygającym wątpliwości interpretacyjne. W praktyce zmiana charakteru skargi kasacyjnej do SN pokazała, jak mocno te dwie sfery są ze sobą powiązane. Reforma postępowania cywilnego dała asumpt do postawienia pytania, czy wymóg wyczerpania drogi prawnej, umożliwiający skierowanie do TK skargi konstytucyjnej, obejmuje także konieczność uprzedniego skorzystania z instytucji skargi kasacyjnej. Samo stwierdzenie, że skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, i udzielenie odpowiedzi negatywnej na to pytanie jeszcze nie rozwiązywało wszystkich problemów. W praktyce okazało się bowiem, że skarżącym często trudno było ocenić, czy w ich przypadku doszło do niewłaściwego zastosowania przepisów (które zostały uchwalone w sposób zgodny z konstytucją), czy też naruszenie ich praw wiąże się z prawidłowym zastosowaniem niekonstytucyjnych przepisów. Sporządzenie skargi kasacyjnej do SN i uzyskanie tej drugiej odpowiedzi powodowało zaś, że walor ostatecznego rozstrzygnięcia uzyskiwał wyrok sądu drugiej instancji. Tymczasem w trakcie oczekiwania na stanowisko SN skarżącemu mijał trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Kwestia ta stała się przedmiotem opinii w przedmiocie dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów k.p.c. dotyczących skargi kasacyjnej. W świetle wyrażonego w niej zalecenia skarżący, uznawszy, że doszło do naruszenia jego konstytucyjnych praw

musi odpowiedzieć sobie w sposób jednoznaczny na następujące pytanie: czy źródłem tego naruszenia jest wyłącznie orzeczenie sądu czy też przepis (przepisy), na podstawie którego orzeczenie to zostało wydane. W pierwszym przypadku zasadne będzie złożenie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, w drugim – skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. W wielu przypadkach trudno będzie jednak udzielić jednoznacznej odpowiedzi na wskazane wyżej pytanie. Wtedy skarżący może złożyć równocześnie skargę kasacyjną i skargę konstytucyjną. Skarga konstytucyjna zostanie [...] rozpatrzona dopiero po wydaniu orzeczenia przez Sąd Najwyższy [...] ²²⁴.

²²⁴ P. Tuleja, *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej*, Trybunał Konstytucyjny, [on-line:] <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf> – 18 XI 2020, s. 7.

Przedmiotem analizy były także możliwe sposoby zakończenia postępowania przed Trybunałem w zależności od rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, rozważana była m.in. sytuacja częściowej zmiany przez SN prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji. Nie wnikając w szczegóły tych rozważań, warto podkreślić, że u ich podstaw legł problem o istotnym znaczeniu praktycznym, ukazujący trudności z rozgraniczeniem sfery stanowienia i stosowania prawa.

Rozdział IV

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Sądu Najwyższego

1. Uwagi ogólne

Rozważania prowadzone we wcześniejszych rozdziałach pokazują płaszczyznę, na której należy sytuować pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. Moim zdaniem, aby odkodować konstytucyjny status SN, warto w pierwszej kolejności odwołać się do pewnych doświadczeń historycznych oraz podstawowych założeń dotyczących segmentu trzeciej władzy, przyjmowanych na gruncie ustawy zasadniczej. Scharakteryzowane w poprzednim rozdziale zasady wyznaczają kontekst dla interpretacji szczegółowych przepisów konstytucji, określających miejsce tego organu w systemie władzy sądowej. Celem dalszych rozważań jest sprecyzowanie, jaka wizja SN wyłania się z przepisów konstytucji.

Odtwarzając pozycję ustrojową Sądu Najwyższego na gruncie polskiej ustawy zasadniczej, warto odnotować, że nie została ona tak szczegółowo nakreślona przez ustrojodawcę, jak to ma miejsce w przypadku Trybunału Konstytucyjnego. Ogólny charakter regulacji konstytucyjnych wymusza w pewnym zakresie nawiązywanie do regulacji ustawowych, nie są one jednak, same w sobie, przedmiotem szerszych analiz. Rozważania prowadzone w tej części pracy są ukierunkowane przede wszystkim na zaprezentowanie wykładni odnoszących się do Sądu Najwyższego przepisów konstytucji oraz zidentyfikowanie pewnych problemów ustrojowych, jakie na tym tle powstają.

Na pytanie o pozycję ustrojową Sądu Najwyższego można odpowiadać na wielu płaszczyznach. Z tego względu warto zastrzec, że pełne zrekonstruowanie tej pozycji – poza ustaleniami objętymi zakresem niniejszej pracy – wymagałoby w szczególności

szerszych badań, prowadzonych na poziomie przepisów ustawy ustrojowej, przepisów regulujących procedurę karną i cywilną, jak również dalszych regulacji określających kompetencje SN, rozproszonych w wielu aktach normatywnych, czy chociażby sięgnięcia do przepisów zawartych w regulaminie Sądu Najwyższego, który dookreśla organizację SN i sposób jego wewnętrznego procedowania¹. Spojrzenie na konkretne unormowania z punktu widzenia tego, jak ewoluowały one na przestrzeni lat i w jaki sposób kierunek tej ewolucji wpisuje się we współczesny sposób myślenia o Sądzie Najwyższym, umożliwiłoby udzielenie odpowiedzi na pytania, w jaki sposób do tej pory identyfikowano wyzwania i problemy stojące przed SN oraz czy z przyjmowanych rozwiązań wynika jakaś przemyślana koncepcja Sądu Najwyższego. Istotne znaczenie dla scharakteryzowania pozycji ustrojowej SN miałoby także prześledzenie orzecznictwa tego organu. Rozstrzygając stawiane przed nim konkretne problemy, sam dookreśla on bowiem sposób rozumienia przydanych mu kompetencji i w ten sposób po części autodefiniuje własną rolę ustrojową.

Zrekonstruowanie pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego, które uwzględniałoby wszystkie te okoliczności, przekraczałoby ramy niniejszej pracy. Dodatkowo, skupienie się na pewnych szczegółowych regulacjach ustawowych mogłoby prowadzić do zepchnięcia na dalszy plan kwestii relacji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, czyniąc ją nieczytelną. Tymczasem celem pracy nie jest dokładne odtworzenie całokształtu unormowań determinujących status obu organów, tylko zaprezentowanie ich pozycji w kontekście konstytucyjnym oraz ustalenie, czy ukształtowanie ich ról odpowiada oczekiwaniom, jakie można by wobec nich formułować na gruncie konstytucji z 1997 r. Takie ujęcie tej problematyki pozwala na określenie ewentualnych problemów ustrojowych, które wymagałyby rozwiązania.

Trudno charakteryzować pozycję ustrojową jakiegokolwiek organu bez odwoływania się do praktyki jego funkcjonowania. Na tym polu ujawnia się jednak podstawowy kłopot w analizowaniu konstytucyjnego usytuowania Sądu Najwyższego, związany z postępującym od 2015 r. kryzysem konstytucyjnym. Rozdzwięk między standardami wynikającymi z przepisów Konstytucji i „reformami” przeprowadzanymi w obrębie trzeciej władzy w rzeczywistości cofa dyskusję na temat sądownictwa do czasów PRL. W praktyce dyskusja ta jest bowiem prowadzona w nawiązaniu do faktycznych zmian konstytucji, dokonywanych za pośrednictwem ustaw zwykłych. W efekcie, zamiast debaty skoncentrowanej wokół takich zagadnień jak budowa efektywnego systemu ochrony praw jednostki czy identyfikowanie głównych bolączek sądownictwa oraz

¹ Powyższe wyliczenie uzmysławia złożoność problematyki statusu ustrojowego SN. Nie oddaje ono jednak w sposób wyczerpujący wszystkich potencjalnych aktów wymagających szczegółowych badań. Katalog tych aktów obejmowałby też przepisy o charakterze podstawowym – w szczególności regulaminu Sądu Najwyższego, określającego m.in. wewnętrzną organizację SN i sposób jego wewnętrznego procedowania.

wyzwań, na które winno ono odpowiadać, uwaga doktryny i przedstawicieli władzy sądowniczej skupia się obecnie na obronie fundamentalnych założeń, na jakich opiera się funkcjonowanie trzeciej władzy.

Próba zaprezentowania wszystkich wykreowanych przez ustawodawcę problemów odnoszących się do ustroju Sądu Najwyższego przekraczałaby ramy niniejszego rozdziału. Jednocześnie wydaje się, że nie ma potrzeby tak głębokiej rekonstrukcji regulacji ustawowych i kreślenia okoliczności faktycznych, za pośrednictwem których prawodawca dąży do przeobrażenia ustroju Sądu Najwyższego². W mojej ocenie składają się one na pewien pozakonstytucyjny porządek, a ich szersza analiza z punktu widzenia celów niniejszego rozdziału nie wydaje się konieczna. Ponadto sytuacja wokół Sądu Najwyższego zmienia się dynamicznie, a ustawodawca, który wydaje się lekceważyć ustrojowe zobowiązanie do urzeczywistniania standardów konstytucyjnych, jawi się jako nieprzewidywalny.

Kontekst, w jakim funkcjonuje obecnie Sąd Najwyższy, w szczególny sposób skłania do skoncentrowania się na konstytucyjnej pozycji tego organu. Prowadzone rozważania w pewnym zakresie będą jednak nawiązywały do niektórych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę na przestrzeni ostatnich lat. Uważam, że w ostatnim czasie obok zabiegów stanowiących przejaw oczywistego lekceważenia przepisów ustawy zasadniczej ujawniły się także pewne nowe problemy konstytucyjne, niebędące wcześniej przedmiotem szerszej dyskusji. Stąd też część zidentyfikowanych przeze mnie problemów znajdzie odzwierciedlenie w kolejnych fragmentach pracy.

1.1. Sąd Najwyższy jako organ o konstytucyjnie określonym statusie. Przebieg prac KKZN nad treścią art. 183 konstytucji

Sąd Najwyższy jest organem o konstytucyjnie określonym statusie – regulacja konstytucyjna, która się do niego odnosi, nie należy jednak do najbardziej rozbudowanych. We wczesnych etapach prac nad projektami ustawy zasadniczej dyskusjom o problemach sądownictwa, w tym i pozycji Sądu Najwyższego, nie poświęcano zbyt wiele miejsca. Kwestie te najmocniej zyskały na znaczeniu w zasadzie pod koniec prac konstytucyjnych. W doktrynie podnosi się, że na wzrost zainteresowania tą problematyką wpłynęły przede wszystkim pogłębiający się kryzys w wymiarze

² Wiele „reform” podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat przez organy państwowe stanowiło przejaw świadomego łamania norm konstytucyjnych i działania przez rządzących „metodą faktów dokonanych”. Należy do nich m.in. kwestia powoływania sędziów (w tym sędziów Sądu Najwyższego) przez upolitycznioną Krajową Radę Sądownictwa czy rzeczywiste pozbawienie TK statusu organu stojącego na straży konstytucji. Okoliczności, które doprowadziły do takiego stanu rzeczy, nie będą jednak przedmiotem moich dalszych rozważań.

sprawiedliwości i zatory w działalności orzeczniczej sądów³. Patrząc z perspektywy czasu, można z kolei zauważyć, że na przyjęciu konkretnych rozwiązań konstytucyjnych determinujących rolę Sądu Najwyższego zaważyła także aktywna postawa samych sędziów SN, którzy w obliczu wspomnianego kryzysu wystąpili z konkretnymi postulatami dotyczącymi sposobu ukształtowania pozycji tego organu w przyszłej konstytucji⁴. Dodatkowym impulsem do zajęcia przez nich stanowiska była chęć zagwarantowania pozycji SN względem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego.

Tworzeniu konstytucyjnej podstawy funkcjonowania Sądu Najwyższego towarzyszyło przekonanie, że co do zasady należałoby zachować jego zasadniczą strukturę i funkcje (także te pozajudykacyjne)⁵. Warto w szczególności w tym miejscu przywołać stanowisko sędziów Sądu Najwyższego, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne 24 listopada 1994 r. W stanowisku tym propozycje odnośnie do sposobu konstytucjonalizacji niektórych zagadnień istotnych dla segmentu trzeciej władzy, w tym postulat utrzymania części funkcjonujących do tej pory rozwiązań, wkomponowano w prezentację szerszych założeń dotyczących sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie Sądu Najwyższego mocno eksponowali potrzebę odzwierciedlenia w ustawie zasadniczej idei niezależności sądownictwa⁶, przy jednoczesnym wzmocnieniu gwarancji dla związanej z nią zasady niezawisłości sędziowskiej. Za istotne zagadnienie konstytucyjne uznawali oni także unormowanie statusu Krajowej Rady Sądownictwa (w szczególności jej kompetencji, składu i zasad powoływania). Opowiedzieli się także za likwidacją Trybunału Stanu i za powierzeniem TK kompetencji do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej. Unormowania pozycji Trybunału Konstytucyjnego

³ A. Strzembosz, „Trzecia władza” w projekcie Konstytucji RP, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin, 16 XII 1995*, Lublin 1996, s. 87, *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5.

⁴ *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w przedmiocie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995.

⁵ A. Strzembosz, *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 6 i nast.; *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...*, s. 14.

⁶ Jak zauważa Adam Strzembosz, był to stosunkowo nowy postulat. Na jego sformułowanie wpłynął pomysł wyeliminowania z systemu przepisów, które uniezależniały problematykę określania uposażeń sędziowskich od arbitralnej decyzji egzekutywy. Na kanwie tych propozycji sędziowie eksponowali potrzebę zagwarantowania zasady niezależności sądów, którą to zasadę wiązali z organizacyjnym i budżetowym wyodrębnieniem sądów spod wpływu władzy wykonawczej (A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 6-7). Warto nadmienić, że rozróżnienie niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów przyjęto już na gruncie ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 1989, nr 73, poz. 435).

dotyczył zresztą szereg dalszych propozycji sędziów Sądu Najwyższego. Koncentrowały się one przede wszystkim wokół problemu rozgraniczenia zadań i kompetencji TK oraz sądów (w tym zwłaszcza – Sądu Najwyższego).

W Sądzie Najwyższym jego sędziowie upatrywali „centralnego ośrodka” władzy sądowniczej, który miał reprezentować cały wymiar sprawiedliwości i być partnerem dla legislatywy i egzekutywy⁷. Argumentacja zaprezentowana w stanowisku z 1994 r. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że propozycje płynące z Sądu Najwyższego wyraźnie zmierzały do ugruntowania jego ówczesnego miejsca w strukturze aparatu państwowego. Sędziowie wyrażali przekonanie o „konieczności zachowania przez Sąd Najwyższy pozycji naczelnego organu sądowego, sprawującego nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania”⁸. Jednocześnie rekomendowali usytuowanie Sądu Najwyższego poza strukturą sądownictwa powszechnego, uzasadniając to m.in. „znaczną odrębnością i różnorodnością pełnionych funkcji”⁹. Stanowisko sędziów SN, jakkolwiek oparte na założeniu, że Sąd Najwyższy stanie się w niedługim czasie sądem kasacyjnym¹⁰, nie zawierało jednak skonkretyzowanych postulatów odnośnie do sposobu scharakteryzowania w konstytucji funkcji, jakie powinny zostać mu powierzone. Takie skonkretyzowane postulaty były natomiast formułowane co do zasad powoływania pierwszego prezesa SN i prezesów SN. Sędziowie wyraźnie podkreślali, że kwestie te stanowią materię konstytucyjną.

Z przypisaniem Sądowi Najwyższemu roli naczelnego organu sądowego korespondowały zgłaszane przez sędziów SN pomysły odnoszące się do sposobu określenia w przyszłej konstytucji relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym. Przebija z nich sprzeciw wobec wzmocnienia roli Trybunału i uszczuplenia na jego rzecz pozycji SN. Przejawem dążenia do zachowania przez Sąd Najwyższy *status quo* był w szczególności opór wobec wprowadzenia instytucji indywidualnej skargi konstytucyjnej (sędziowie wyraźnie zaznaczyli, że „[g]dyby jednak taka instytucja została ustanowiona, nie może odnosić się do orzeczeń sądowych, gdyż rolę tę powinna

⁷ A. Strzembosz, „Trzecia władza”..., s. 95.

⁸ Stanowisko to eksponował Strzembosz w trakcie prac KKZN („Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr X, s. 235). W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wysunięte zostały zastrzeżenia wobec używania w stosunku do Sądu Najwyższego określenia „naczelnny organ władzy sądowniczej”. Członkowie Komisji, dostrzegając, że SN stanowi najwyższą instancję sądową, zwracali uwagę na związek określenia „naczelnny organ” z zasadą jednolitości władzy państwowej i niepełną niezawisłością sądów. Podkreślano także, że takie ujęcie sugeruje hierarchiczną budowę sądownictwa, podczas gdy „nie może ono być konstruowane w ten właśnie sposób, lecz na zasadzie instancyjności, która dotyczy postępowania, a nie struktur urzędniczych” (zob. wypowiedź posła Jerzego Ciemniewskiego, „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 322).

⁹ Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego..., pkt 4, s. 14.

¹⁰ A. Strzembosz, Władza sądownicza..., s. 8.

spełniać kasacja w obronie prawa”¹¹). Stanowisko to Adam Strzembosz uzasadniał potrzebą uniknięcia przedłużania postępowań sądowych i brakiem zgody na uczynienie z TK „czwartej instancji sądowej”. Propozycje rozgraniczenia zadań i kompetencji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego opierały się na założeniu, że sąd konstytucyjny powinien się zajmować „problematyką ściśle »konstytucyjną«” (pkt 7). Sędziowie SN *implicite* uznawali przy tym, że w kognicji Trybunału nie może się mieścić ocena wykładni dokonywanej w procesie sądowego stosowania prawa¹². Jednocześnie jednak przyjmowali oni, że brak rozstrzygnięcia Trybunału nie wyklucza stosowania przez sądy przepisów konstytucji czy „interpretowania norm niższego rzędu w świetle przepisów Konstytucji” (pkt 8).

Obok wspomnianych powyżej propozycji o charakterze instytucjonalnym sędziowie SN zwracali także uwagę na potrzebę zagwarantowania w konstytucji prawa do sądu i zapewnienia dwuinstancyjności postępowania sądowego. Podnosili też, że zasadne byłoby unormowanie w niej obowiązku wykonywania orzeczeń sądowych oraz zakazu powoływania sądów specjalnych i wprowadzania nadzwyczajnych postępowań karnych w okresie pokoju. Kwestie te nie były jednak przez nich szerzej rozwijane.

¹¹ *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...*, s. 15, pkt 9; na temat wprowadzenia instytucji skargi konstytucyjnej zob. m.in. A. Strzembosz, *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” nr 3/1997 i P. Tuleja, *Sądy a skarga konstytucyjna (uwagi w związku z artykułem prof. Adama Strzembosza)*, „Państwo i Prawo” nr 10/1997.

¹² Z jednej strony sędziowie SN wskazywali, że „Trybunał Konstytucyjny ani żaden inny organ władzy sądowniczej nie powinien korzystać z uprawnienia do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, jako niezgodnej z zasadą niezawisłości sędziowskiej” (pkt 7), z drugiej zaś strony postulowali, by orzeczenia TK w sprawie hierarchicznej zgodności norm miały charakter ostateczny i wiążący (pkt 8). *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...*, s. 15. Kompetencja Trybunału do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw była postrzegana jako instrument, który zastąpił wytyczne Sądu Najwyższego. Moim zdaniem oporowi wobec tej instytucji sprzyjał także sposób postrzegania ówczesnej pozycji i zadań TK. Podkreślano, że „wykładnia [Trybunału – przyp. A.D.] ma bardzo dobre notowania, gdy chodzi o sprawy o bardzo szerokim znaczeniu, dotyczącym obywateli, natomiast może napotykać na pewne rafy i może być oceniona krytycznie, gdy wdaje się w bardzo szczegółowe interpretacje poszczególnych przepisów stosowanych »na codzień« przez Sąd Najwyższy”. W tym drugim przypadku w aktywności Trybunału upatrywano źródła zagrożenia dualizmem interpretacyjnym. Sędziowie SN zwracali uwagę, że bieżące zajmowanie się przez nich indywidualnymi sprawami predestynuje ich do formułowania pewnych uogólnień. Doświadczeniom płynącym z orzekania w SN i wynikającej z nich znajomości problemów sądowego stosowania prawa przeciwstawiali wizję Trybunału Konstytucyjnego – organu „składającego się przecież nie tylko ze specjalistów prawa karnego, ale ze specjalistów różnych dziedzin prawa, [który – przyp. A.D.] może potraktować przedstawiony problem jako jedno, powiedzmy wypadkowe, zadanie” (J. Bartoszewski, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w dniach 13-14 lutego 1992 r. w Popowie, Warszawa 1992*, s. 269-270). Takiemu podejściu sprzyjał także brak zainteresowania sądów możliwością kierowania do TK pytań prawnych.

Pozostawiając na boku szczegóły prac konstytucyjnych, warto podkreślić, że część postulatów płynących z samego Sądu Najwyższego znalazło odzwierciedlenie w obecnym brzmieniu ustawy zasadniczej. Wydaje się, że w przeważającej mierze nie były to zagadnienia tak sporne politycznie jak chociażby problematyka systemu rządów. Jednocześnie negatywne doświadczenia z okresu PRL utwierdzały decydentów w przekonaniu o konieczności wzmocnienia władzy sądowniczej.

Ta ostatnia okoliczność przyczyniła się do tego, by ostatecznie Sądowi Najwyższemu poświęcić fragment regulacji konstytucyjnej¹³. W konsekwencji, opierając się na wprowadzonym przez ustrojodawcę art. 183, przedstawiciele doktryny współcześnie wyodrębniają konstytucyjną zasadę autonomii Sądu Najwyższego, wywodzoną z samodzielnej pozycji ustrojowej SN jako naczelnego konstytucyjnego organu państwa. Sposób interpretacji tej zasady wyznacza przede wszystkim zasada niezależności sądownictwa¹⁴.

Przebieg debaty w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pokazuje, że prace Komisji w dużej mierze korespondowały z propozycjami wysuniętymi przez sędziów Sądu Najwyższego, nie zawsze jednak zmierzały w tym samym kierunku. Poza tym w trakcie prac dostrzegano sprzeczność między rozwiązaniami przesądzającymi o pozycji i kompetencjach Sądu Najwyższego a innymi kształtowanymi równolegle unormowaniami konstytucyjnymi. W efekcie uwzględnianie alternatywnych wersji konkretnych przepisów, nieodnoszących się wprost do Sądu Najwyższego, stanowiło podstawę do formułowania zróżnicowanych argumentów na rzecz przyjęcia określonych rozstrzygnięć odnośnie do statusu SN¹⁵.

¹³ Podejście, które zaowocowało przyjęciem odrębnego przepisu normującego pozycję SN, nie było powszechnie podzielane. Niektórzy członkowie Komisji kwestionowali potrzebę konstytucjonalizacji pozycji ustrojowej tego organu – w szczególności podnoszono, że na gruncie konstytucji „nie ma sądów ważniejszych i mniej ważnych. Każdy sąd bez względu na intencję jest organem konstytucyjnie ważnym, dlatego że decyduje o wolności i majątku obywatela. Czy jest to sąd rejonowy, czy Sąd Najwyższy, jest to sąd o jednakowej wadze w systemie państwa” (zob. stanowisko posła Jerzego Ciemnińskiego, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXIII, s. 105, 125).

¹⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 3; T. Ereciński, *Współczesne funkcje Sądu Najwyższego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 769.

¹⁵ Tytułem przykładu – na spór o zakres nadzoru judykacyjnego SN nakładały się dyskusje dotyczące głównych założeń postępowania sądowoadministracyjnego; problem powierzenia Sądowi Najwyższemu kompetencji do stwierdzania ważności wyborów był rozważany w perspektywie roli Trybunału Konstytucyjnego jako sądu prawa publicznego i pytania, czy TK może być „sądem faktów”; sposób powoływania pierwszego prezesa SN łączono z problemem obsadzania stanowiska Prezesa NSA czy Prezesa TK („Biuletyn KKZN” nr XLVI, s. 36-37).

Jedną z najszerzej dyskutowanych kwestii było określenie zasad wyłaniania pierwszego prezesa SN. Dyskusja oscylowała między trzema wariantami obsadzania tego organu – proponowano, by jego wyboru dokonywało samo Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Sejm bądź prezydent RP. Argumenty, jakie podnoszono na rzecz wyboru przez Sejm czy prezydenta, wiązały się z potrzebą wyeksponowania i podniesienia rangi urzędu pierwszego prezesa SN. Dodatkowo sugerowano, „[...] że dobrze byłoby, aby władza sądownicza poprzez wybór pierwszego prezesa Sądu Najwyższego miała pewną legitymację demokratyczną, która nie jest możliwa, gdy wybór dokonuje się w układzie korporacyjnym, czyli przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”¹⁶. Do posiedzenia Komisji w dniu 26 marca 1997 r. przyjmowano, że „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybiera Sejm na sześcioletnią kadencję. Wyboru dokonuje się większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. Na skutek propozycji zmiany tego rozwiązania, zgłoszonej przez przedstawiciela prezydenta, zdecydowano o powoływaniu pierwszego prezesa SN przez głowę państwa.

W trakcie obrad niektórzy członkowie Komisji krytycznie odnosili się do sugerowanej zmiany. Podkreślali oni, że skoro głowa państwa ma powoływać wszystkich sędziów, to powierzenie jej także kompetencji do powołania pierwszego prezesa nie byłoby niczym nadzwyczajnym, tymczasem wybór pierwszego prezesa przez Sejm nadawałby temu aktowi większą rangę¹⁷. Przeciwno powoływaniu pierwszego prezesa SN przez prezydenta formułowano też „argument systemowy” – jak tłumaczył senator Piotr Andrzejewski, sposób wyłaniania pierwszego prezesa SN powinien uwzględniać fakt, iż organ ten przewodniczy Trybunałowi Stanu (TS). W związku z powyższym za złe rozwiązanie uznawał on włączanie prezydenta (jako podmiotu ponoszącego odpowiedzialność przed TS) we wspomnianą procedurę nominacyjną. Ponadto, jego zdaniem z punktu widzenia zasady podziału władzy stanowiłoby to „niedobry precedens w postaci zależności władzy sądowniczej od Prezydenta RP”¹⁸. Przedstawiciel prezy-

¹⁶ Takie stanowisko zajmował m.in. Aleksander Kwaśniewski (zob. „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 125). Zanim został wybrany na urząd prezydenta, przeciwstawiał się rozszerzaniu kompetencji głowy państwa. Z kolei na posiedzeniu KKZN 26 marca 1997 r. to właśnie jego przedstawiciel zaproponował zmianę dotyczącą sposobu obsadzania urzędu pierwszego prezesa SN (zob. „Biuletyn KKZN” nr XLVI, s. 36).

¹⁷ Tak m.in. Aleksander Bentkowski (zob. „Biuletyn KKZN” nr XLVI, s. 36-37). Choć nie wynikało to z propozycji stanowiącej przedmiot końcowych prac Komisji, poseł Bentkowski argumentował, że wybór pierwszego prezesa SN przez Sejm nie będzie miał charakteru politycznego, gdyż będzie się on sprowadzał do powołania jednej z dwóch osób wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Podkreślał też, że „[s]ędziowie Sądu Najwyższego są najlepiej zorientowani, kto z nich jest najbardziej godny do pełnienia tej roli”.

¹⁸ „Biuletyn KKZN” nr XLVI, s. 36.

denta RP odwoływał się natomiast do ustrojowej roli głowy państwa, polegającej na czuwaniu nad przestrzeganiem konstytucji. Tłumaczył też, że przyznanie przedmiotowej kompetencji Sejmowi nie będzie korespondować z funkcją legislacyjną tego organu. Mimo wspomnianej krytyki na finiszu prac Komisji Konstytucyjnej¹⁹ przyjęto propozycję zmiany brzmienia art. 183 ust. 3 i zdecydowano, że pierwszego prezesa SN będzie powoływał prezydent RP. Przyjęte rozwiązanie stanowiło punkt odniesienia do określenia sposobu powoływania prezesa NSA.

Drugim kluczowym punktem, wokół którego koncentrowały się spory związane z ustrojowym usytuowaniem Sądu Najwyższego, była dyskusja poświęcona zakresowi nadzoru judykacyjnego tego organu. Problematykę nadzoru judykacyjnego SN zdominowało jednak przede wszystkim pytanie o zasadność objęcia nim sądownictwa administracyjnego, co zakładał projekt „Solidarności”, a czego zdecydowanym przeciwnikiem był ówczesny prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Roman Hauser²⁰. Co ważne, nie stawiano przy tym pytań odnośnie do istoty samego nadzoru realizowanego przez SN. Z jednej strony zakładano, że tryb wykonywania tej funkcji zostanie określony w ustawie, z drugiej zaś przyjmowano, że będzie ona wykonywana przy pomocy instrumentów znanych z praktyki funkcjonowania Sądu Najwyższego. O tym, jak intuicyjnie rozumiano sens nadzoru realizowanego przez SN, świadczy chociażby uwaga przedstawiciela KRS Józefa Iwulskiego, który wyjaśniał, że „[...] instancja jest dla stron. Natomiast nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy nie będzie instancją dla stron, lecz jako skarga kasacyjna będzie przysługiwał organom”. Podobne stanowisko wyraził też senator Andrzejewski, wskazując, że „[...] jest to spetryfikowanie obecnej praktyki i zastąpienie instytucji rewizji nadzwyczajnej instytucją kasacji, do której uprawnione są określone podmioty, które są identyczne z podmiotami uprawnionymi do wnoszenia rewizji

¹⁹ Do posiedzenia Komisji w dniu 26 marca 1997 r. przyjmowano, że „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wybiera Sejm na sześcioletnią kadencję. Wyboru dokonuje się większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”.

²⁰ Propozycja podkomisji zakładała, że „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, w szczególności przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych”. W trakcie prac KKZN Hauser podkreślał, że „[s]koro Komisja przyjęła, że jest dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, to [...] nie można dopuścić do tego, aby w kompetencjach Sądu Najwyższego znalazł się nadzór nad całością orzekania nad wszystkimi sądami. W takiej sytuacji zostałoby przyjęte, że system sądownictwa administracyjnego jest swoiście gorszym systemem, który wymaga kurateli ze strony Sądu Najwyższego jako wieńczącego system sądownictwa powszechnego” (zob. „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 125). Z drugiej strony, biorąc pod uwagę zakładaną dłuższą perspektywę czasową dochodzenia do dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w Sądzie Najwyższym upatrywano tej instytucji, która czasowo mogłaby gwarantować możliwość odwołania od orzeczeń NSA. W ocenie Adama Zielińskiego kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta na gruncie przepisu przejściowego.

nadzwyczajnej”²¹. Nie wniano jednak głębiej ani w istotę postępowania kasacyjnego, ani też w kwestię tego, czy jakieś konkretne instrumenty ustawowe są nieodzowne dla sprawowania przez SN nadzoru judykacyjnego.

W pewnym momencie w trakcie dyskusji o sposobie ukształtowania relacji między SN i NSA zauważono, że „przyjęcie [...] rozwiązań dotyczących Sądu Najwyższego będzie miało istotne znaczenie dla przyjęcia [...] przepisów dotyczących Naczelnego Sądu Administracyjnego, a to z kolei ma znaczenie dla całościowego modelu sądownictwa w Polsce”²². Członkowie Komisji wystąpili w związku z tym o ekspertyzy, które miały pokazać systemowe skutki wyboru określonych założeń odnoszących się do ustroju sądownictwa. Najważniejsza debata poświęcona tej problematyce miała miejsce na posiedzeniu Komisji w dniu 5 września 1995 r. Dyskutowane wówczas zagadnienia koncentrowały się przede wszystkim wokół odpowiedzi na pytanie, czy należy stworzyć jednolity system sądownictwa zwieńczony jednym organem naczelnym, czy też należałoby dopuścić funkcjonowanie kilku pionów sądownictwa²³. To ostatnie pytanie pociągało za sobą kolejne – mianowicie, jak powinien być zorganizowany każdy ze wspomnianych pionów (jednoinstancyjnie, dwuinstancyjnie czy trójinstancyjnie).

Do zalet systemu opartego na organizacyjnej jednolitości sądownictwa zaliczano w szczególności zagwarantowanie jednolitej interpretacji w obrębie całego ustawodawstwa. Wskazywano, że okoliczność ta wiąże się ściśle z zapewnieniem równości obywateli wobec prawa. Jak tłumaczył Paweł Sarnecki, ekspert Komisji,

w swojej istocie system prawa każdego państwa jest pewną całością. Prawo jest tworzone nie z punktu widzenia tego, czy pasuje do prawa cywilnego czy administracyjnego, lecz prawo jest tworzone z punktu widzenia spełniania przez parlament określonych potrzeb społecznych. Sprawą drugorzędną jest więc to, czy ustawa jest tylko cywilistyczna, czy również administracyjna²⁴.

Z drugiej strony ekspert podkreślał, że zwolennicy modelu paralelnego uznają, że przyjmowanie odmiennej wykładni przez sądy należące do różnych pionów sądownictwa nie jest niczym nagannym. Zagadnienie zapewniania jednolitości ustawodawstwa poczytywali oni przede wszystkim za zadanie ustawodawcy. Jednocześnie główny argument, który miałby przemawiać na rzecz tego ostatniego modelu, był oparty na założeniu, „że pewne działy prawa są na tyle specyficzne, że w swoim

²¹ „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 128.

²² „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 9; zob. także wypowiedź posła J. Rokity, [w:] „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 28.

²³ W dyskusji posługiwano się określeniami: model jednolity – model paralelny; model nadrzędności Sądu Najwyższego – model równorzędności Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²⁴ „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 10.

orzecznictwie – w stosowaniu prawa przez sądy – wymagają daleko posuniętej wiedzy specjalistycznej. Sędzia, który wyrokuje w sprawach cywilnych czy administracyjnych nie tak łatwo może przestawić się z dnia na dzień i orzekać w innej dziedzinie prawa”²⁵.

Toczącą się na tym polu dyskusję w zasadzie zdominowały jednak kwestie związane ze sposobem ukształtowania postępowania sądowoadministracyjnego²⁶. Obawiano się, że wraz z wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego dojdzie do nadmiernego wydłużenia postępowania²⁷. Wspomniane obawy, zdaniem posła Jana Rokity, stanowiły argument za przyjęciem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego przy jednoczesnym wyłączeniu tego obszaru spod nadzoru judykacyjnego SN²⁸. Dyskusji towarzyszyły wątpliwości co do tego, czy przyjęcie wspomnianej dwuinstancyjności nie wiązałoby się z koniecznością przebudowy całego postępowania administracyjnego. Analizowany problem próbowano także osadzić w kontekście postępującego procesu decentralizacji władzy²⁹.

Odwołanie się do wad i zalet przyjęcia modelu równorzędności najwyższych organów sądowych bądź modelu nadrzędności Sądu Najwyższego wybrzmiało zwłaszcza w stanowiskach sędziów SN i NSA. Józef Iwulski (przedstawiciel KRS) podawał w wątpliwość sens tworzenia sądów szczególnych. Uważał, że punktem odniesienia przy konstruowaniu gwarancji praw i wolności jednostki powinien być sposób funkcjonowania sądów powszechnych. Argumentował, że „[s]ądy szczególne zawsze w tej dziedzinie mają wady. Wady te są mniejsze, jeżeli sądy szczególne są zbliżone do sądownictwa powszechnego”³⁰. W związku z tym nie widział on potrzeby tworzenia takich sądów, podkreślając, że mogłyby je zastąpić wydziały w sądach powszechnych. Iwulski odpierał także argument odwołujący się do zasadności specjalizacji w danej dziedzinie prawa. Podkreślał, że scharakteryzowanie określonej sprawy jako administracyjnej, cywilnej czy sprawy z zakresu prawa pracy często bywa dziełem przypadku. Dodatkowo zwracał także uwagę na generalny trend polegający na likwidacji organów quasi-sądowych oraz sądów szczególnych i rozciągnięciu kognicji sądów powszechnych na obszar ich działalności. Jako zwolennik dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego przyjmował, że Sąd Najwyższy powinien pełnić rolę sądu drugiej

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. m.in. stanowisko eksperta – Pawła Sarneckiego (P. Sarnecki, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 10), stanowisko sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (A. Zieliński, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 12), stanowisko prezesa NSA Romana Hausera (R. Hauser, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 15-16), stanowisko prezesa Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN Jana Wasilewskiego (J. Wasilewski, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 16-17).

²⁷ Zob. stanowisko senatora Jana Orzechowskiego (J. Orzechowski, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 13).

²⁸ Zob. stanowisko posła Rokity (J. Rokita, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 14).

²⁹ Zob. stanowisko posła Rokity (J. Rokita, „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 13).

³⁰ „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 14.

instancji względem sądów administracyjnych³¹. Takie ujęcie dwuinstancyjności pozwalało według niego odejść od definiowania analizowanego problemu jako pytania o sprawowanie przez SN nadzoru nad NSA.

Pogląd wyrażony przez Józefa Iwulskiego podzielał prezes Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, Jan Wasilewski. Już z faktu posłużenia się przydawką „najwyższy” wywodził on nadrzędną pozycję jednego tylko sądu względem całego sądownictwa. Uważał przy tym, że sytuacja, w której istnieje kilka wyspecjalizowanych sądów „najwyższych”, prowadzi do podważenia ustrojowej funkcji Sądu Najwyższego. Podkreślał, że roli sędziego SN nie można sprowadzić do świetnej znajomości jednej dziedziny prawa. Zwracał też uwagę, iż niezależnie od modelu przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe niezbędne jest wprowadzenie przepisu przejściowego, który zagwarantuje dwuinstancyjne postępowania sądowe do momentu wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego. Wskazywał na możliwość powierzenia tej roli Sądowi Najwyższemu, „gdyż w tym czasie ktoś musi sprawować nadzór nad sądownictwem administracyjnym”³².

Z kolei prezes NSA Roman Hauser, opowiadając się za koncepcją dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, eksponował potrzebę jego wyodrębnienia jako niezależnego od Sądu Najwyższego pionu. Nawiązując do polskiej tradycji ustrojowej, podkreślał, że w ten sposób budowano system sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym. Odwoływał się także do rozwiązań przyjmowanych w krajach Europy Zachodniej, w szczególności wskazywał, że zakładają one nieraz wyższy stopień specjalizacji sądów administracyjnych. W efekcie system, na który składają się te sądy, sam w sobie stanowi dość rozbudowaną wewnętrznie strukturę. Jednocześnie Hauser popierał wniosek, zgodnie z którym w okresie dochodzenia do dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego należy umożliwić kierowanie do Sądu Najwyższego kasacji od orzeczeń NSA³³.

Mniejsze zaangażowanie w dyskusję nad tą kwestią zdawali się wykazywać politycy. Jak zaznaczył poseł Włodzimierz Cimoszewicz, „[...] wybór ten nie ma charakteru dramatycznego. O żadnym z proponowanych rozwiązań nie można powiedzieć, że jest wyraźnie lepsze czy gorsze”³⁴. Przychylał się on jednak, podobnie jak poseł Rokita, do wyłączenia sądownictwa administracyjnego spod nadzoru judykacyjnego SN. Jego zdaniem trudno mówić o realnym zagrożeniu płynącym z wystąpienia głębokich

³¹ Jak wyjaśniał: „[...] jest to inna koncepcja, w której Sąd Najwyższy nie sprawuje nadzoru nad sądownictwem administracyjnym, lecz po prostu jest instancją administracyjną, z tym że nie jest to odrębny pion sądownictwa, lecz pion w ramach struktury ujednoliconej” (*ibidem*, s. 15).

³² *Ibidem*, s. 16-17 (zob. także: art. 236 ust. 2 konstytucji).

³³ „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 16.

³⁴ *Ibidem*, s. 14.

rozbieżności w interpretowaniu prawa przez SN i NSA. Zwracał też uwagę na wysoki poziom profesjonalizmu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z argumentami na rzecz modelu paralelnego polemizował m.in. senator Piotr Andrzejewski. W przypisaniu NSA charakteru równorzędnego wobec Sądu Najwyższego upatrywał on potencjalnego źródła „zakłóceń jednolitości wykładni, orzecznictwa i stosowania prawa”³⁵. Podzielał on stanowisko prezentowane przez sędziów Sądu Najwyższego, iż to sądy powszechne stwarzają najlepsze gwarancje ochrony praw jednostki. Podnosił także, że bez względu na sposób ujęcia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego powinny być one podporządkowane nadrzędnej roli Sądu Najwyższego.

Warto zwrócić uwagę, że w dyskusji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pytania o model władzy sądowniczej nie osadzono w perspektywie dalszego funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego. Wynikało to przede wszystkim z przyjmowanych wówczas założeń odnośnie do roli Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika hierarchicznej zgodności norm. Ślad takiego spojrzenia można odnaleźć chociażby w wypowiedzi senatora Piotra Andrzejewskiego, który wskazując na potrzebę funkcjonowania „organów synchronizujących charakter wykładni prawa”, wyjaśniał, że „[n]ie chodzi tylko o zgodność poszczególnych norm z konstytucją, gdyż od tego jest Trybunał Konstytucyjny, ale chodzi o synchronizację orzeczeń sądowych i wykładni prawa oraz systemu prawa”³⁶. *Implicite* przyjmowano założenie o potrzebie rozgraniczenia problemów ze sfery stanowienia prawa i stosowania prawa. W konsekwencji debacie poświęconej modelowi władzy sądowniczej nie towarzyszyła refleksja nad ewentualnym wpływem TK na sposób funkcjonowania pionów sądownictwa, które mogłyby zostać wyodrębnione.

Zaprezentowane powyżej argumenty były podnoszone przy kształtowaniu konstytucyjnej pozycji Sądu Najwyższego, którą obecnie *prima facie* wyznacza przede wszystkim art. 183. W doktrynie zauważa się jednak, że przepis ten odnosi się w sposób bezpośredni tylko do dwóch kwestii: zakresu działania tego sądu i trybu powoływania pierwszego prezesa. Sięgnięcie do art. 183 nie wystarczy zatem, by „określić pełny zakres konstytucjonalizacji pozycji, zadań i struktury” Sądu Najwyższego – stąd równolegle przywołuje się szereg dalszych przepisów ustawy zasadniczej, które pozwalają tę pozycję zrekonstruować³⁷.

Moim zdaniem wśród tych przepisów szczególną rolę odgrywa art. 175 ust. 1 konstytucji. Znaczenie tej regulacji przejawia się przede wszystkim w tym, że określa ona

³⁵ *Ibidem*, s. 18.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183 Konstytucji...*, s. 2. Jak trafnie wskazuje Garlicki, do wspomnianych regulacji należą w szczególności: art. 175 ust. 1, art. 144 ust. 3 pkt 20 i 23, art. 187 ust. 1, art. 101, art. 125 ust. 4, art. 129 ust. 1-2, art. 191 ust. 1 pkt 1, art. 192, art. 199 ust. 2, art. 236 ust. 2. Autor zwraca także uwagę na potrzebę uwzględnienia w tym zakresie także ogólnych regulacji dotyczących statusu sądów i sędziów.

jedną z funkcji realizowanych przez Sąd Najwyższy, tj. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Warto zasygnalizować, że na tle tej funkcji pojawiło się ostatnio pytanie odnośnie do możliwości orzekania w Sądzie Najwyższym przez ławników. Kwestia ta stała się przedmiotem zainteresowania doktryny w związku z uchwaleniem w 2017 r. nowej ustawy o SN³⁸. Z jednej strony problem dopuszczalności orzekania przez Sąd Najwyższy w składach ławniczych dotyka podstaw funkcjonowania SN i jego statusu ustrojowego, z drugiej strony nie sposób prowadzić na tym polu szerszych rozważań bez odpowiedzi na pytanie, na czym polega sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy. Tylko bowiem w odniesieniu do tej funkcji SN mógłby procedować w składzie ławniczym – *prima facie* zdaje się to dopuszczać art. 175 ust. 1 w zw. z art. 182 konstytucji. Nasuwa się jednak wątpliwość co do zakresu swobody ustawodawcy przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji. Rozstrzygnięcie tej wątpliwości stanowi istotny problem konstytucyjny, jego analiza będzie zaś stanowiła przedmiot dalszych rozważań. W tym jednak miejscu warto zasygnalizować, że sposób konstytucjonalizacji pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego nie pozwala uznać tego zagadnienia za kwestię oczywistą.

1.2. Konstytucyjne ramy dla kształtowania struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego

Żaden z przepisów konstytucji samodzielnie nie charakteryzuje struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego. Na gruncie ustawy zasadniczej strukturę tę można jednak po części zrekonstruować, zwracając uwagę na konstytucyjny status takich organów jak: pierwszy prezes SN (m.in. art. 183 ust. 3 konstytucji), prezesi Sądu Najwyższego (art. 144 ust. 3 pkt 23 konstytucji) i Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 konstytucji). Ustawodawca, kierując się dyspozycją art. 176 ust. 2 konstytucji i określając ustrój Sądu Najwyższego, jak również powierzając mu wykonywanie czynności, o których mowa w art. 183 ust. 2, musi we właściwy sposób zagwarantować pozycję tych organów.

Zamieszczenie w art. 144 ust. 3 pkt 23 konstytucji wzmianki o powoływaniu prezesów Sądu Najwyższego moim zdaniem potwierdza, iż ustrojodawca nawiązywał do historycznego kształtowania się struktury tego organu, w ramach której SN był sądem podzielonym na izby kierowane przez poszczególnych prezesów³⁹. Z tego względu

³⁸ Ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym ławnicy stali się członkami składów orzekających w ramach Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

³⁹ Patrząc przez pryzmat przeszło stuletniej praktyki funkcjonowania SN, można dostrzec, że o potrzebie wyodrębnienia poszczególnych izb w SN przesądzała przede wszystkim specyfika spraw będących przedmiotem orzekania. Warto przypomnieć, że już w pierwszym okresie działalności polskiego Sądu Najwyższego wyodrębniono w nim Izby Cywilną i Karną. Przed

uważam, że utworzenie w Sądzie Najwyższym izb właściwych do zajmowania się określonymi kategoriami spraw znajduje zakotwiczenie konstytucyjne. Za konstytucyjny obowiązek ustawodawcy uważam wyodrębnienie w Sądzie Najwyższym struktur, na czele których mieliby stać prezesi SN, powołani przez prezydenta.

Ustrojodawca *expressis verbis* nie przesądza jednak ani o nazwie, ani o zakresie właściwości tych struktur. Fakt, iż na poziomie ustawy zasadniczej nie doszło do petyfikacji tej materii, pozwala na elastyczne dostosowywanie wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego do potrzeb wymiaru sprawiedliwości i funkcji analizowanego organu. *Prima facie* mogłoby się więc wydawać, że ustawodawca korzysta na tym polu z daleko idącej swobody i decydując o podziale Sądu Najwyższego na izby, może w sposób dowolny kształtować przepisy ustrojowe. Doświadczenia ostatnich dwóch lat pokazują jednak, że taki wniosek byłby nieuprawniony⁴⁰. Szczególnie jaskrawym przykładem potwierdzającym, że także w tym zakresie można by postawić ustawodawcy zarzut istotnego naruszenia ram konstytucji, stanowi ustanowienie w Sądzie Najwyższym Izby Dyscyplinarnej.

1.3. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego a status Izby Dyscyplinarnej SN

Zastrzeżenia co do ukonstytuowania w SN Izby Dyscyplinarnej były podnoszone zarówno w debacie publicznej, orzecznictwie, jak i piśmiennictwie. Ostatecznie jej status określiła uchwała połączonych izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., w której SN potwierdził, że nie jest ona „sądem” w rozumieniu przepisów konstytucyjnych

wejściem w życie ustawy o SN z 2017 r. można było przyjmować, że głównym kryterium, jakim na tym polu operował ustawodawca, był charakter sprawy identyfikowany przez pryzmat gałęzi prawa – stąd organizacja wewnętrzna SN odpowiadała kategoriom spraw cywilnych, karnych czy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Spod takiego ujęcia po części wymykała się jedynie Izba Wojskowa. Biorąc pod uwagę sposób ukształtowania podstaw władzy sądowniczej na gruncie konstytucji z 1997 r., wydaje się, że wyodrębnienie w SN określonych struktur, takich jak Izba Cywilna, Izba Karna czy Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, korespondowało z wynikającą z art. 45 ust. 1 gwarancją prawa do sądu właściwego – tj. sądu procedującego w sposób adekwatny do przedmiotu rozstrzygnięcia.

⁴⁰ Ustawa o SN z 2017 r. gruntownie przebudowała dotychczasową strukturę tego organu. Zlikwidowana została Izba Wojskowa, utworzono także dwie nowe izby – Izbę Dyscyplinarną i Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Zmiany w tym zakresie były komentowane przez przedstawicieli doktryny i władzy sądowniczej. Omówienie wszystkich wprowadzonych zmian i skomentowanie ich z punktu widzenia zgodności z konstytucją przekraczałoby ramy niniejszej pracy. Jednym z jej celów jest jednak scharakteryzowanie konstytucyjnej pozycji Sądu Najwyższego, stąd nie sposób uniknąć pewnych nawiązań do problemów konstytucyjnych.

i unijnych⁴¹. W uchwale nawiązano m.in. do wyroku SN z 5 grudnia 2019 r., zawierającego szczegółowe uzasadnienie tej kwestii⁴². Wśród argumentów, które podnoszono w orzecznictwie i doktrynie, istotne miejsce zajmuje analiza unormowań determinujących pozycję ustrojową charakteryzowanej jednostki. Pokazuje ona, że Izbę Dyscyplinarną cechują: „odrębność organizacyjna, autonomia w stosunku do innych sądów, specyficzny sposób powoływania sędziów [...], szczególny zakres rozpoznawanych spraw – zarówno pod względem czasowym, podmiotowym, jak i przedmiotowym oraz specyficzna procedura”⁴³. Mówiąc w pewnym uproszczeniu – Izba Dyscyplinarna „wyłamuje się” ze struktury Sądu Najwyższego. Według Włodzimierza Wróbla uprawnia to do postawienia tezy, w świetle której Izba Dyscyplinarna, mimo iż nominalnie została ukształtowana jako część SN, odpowiada cechom „sądu wyjątkowego” w rozumieniu art. 175 ust. 2 konstytucji⁴⁴. Teza ta przeniknęła do orzecznictwa Sądu Najwyższego. Dodatkowo SN wyeksponował także inne argumenty, które wykluczają uznanie Izby Dyscyplinarnej za „sąd”. Moim zdaniem warto pochylić się nad doktrynalną i orzeczniczą kwalifikacją Izby Dyscyplinarnej jako „sądu wyjątkowego” i prześledzić tok rozumowania, który doprowadził do takiej interpretacji.

W doktrynie prezentowano już konkretne rozwiązania zawarte w ustawie o SN z 2018 r., które świadczą o specyficznym charakterze Izby Dyscyplinarnej, kontrastującym ze sposobem, w jaki zostały ukształtowane pozostałe izby SN⁴⁵. Jednocześnie, jak przekonująco tłumaczy Wróbel, pewne szcątkowe rozwiązania organizacyjne, łączące Izbę Dyscyplinarną z Sądem Najwyższym, mają w istocie znikome

⁴¹ Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20.

⁴² Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18.

⁴³ W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” nr 1-2/2019, s. 17.

⁴⁴ W pewnym momencie autor łagodzi swe stanowisko, uznając, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę pozwalają widzieć w Izbie Dyscyplinarnej „co najmniej [...] organ sądowy nieprzewidziany w art. 175 ust. 1 Konstytucji” (*ibidem*, s. 29).

⁴⁵ Wróbel omawia szczegółowe unormowania dotyczące: specyfiki postępowań dyscyplinarnych jako materii, która rzutuje na treść regulaminu SN, nadanego przez podmiot zewnętrzny względem SN – tj. Prezydenta RP (art. 4 ustawy o SN z 2018 r.); uniezależnienia prezesa Izby Dyscyplinarnej od pierwszego prezesa SN (zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych) i wyłączenia pewnych uprawnień pierwszego prezesa względem tej izby; uczynienia z Izby Dyscyplinarnej odrębnej jednostki budżetowej; wyodrębnienia kancelarii prezesa Izby Dyscyplinarnej, działającej na podstawie regulaminu określonego przez prezesa tej izby; zasad zawiadamiania prezesa właściwego sądu o zatrzymaniu na gorącym uczynku popełniania przestępstwa przez sędziego Izby Dyscyplinarnej (por. art. 181 konstytucji); określenia właściwości rzeczowej Izby Dyscyplinarnej z pominięciem przepisów kształtujących konstytucyjną pozycję SN; sposobu powołania do Izby Dyscyplinarnej; inkwizycyjnego charakteru procedowania w Izbie Dyscyplinarnej (W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna...*, s. 23-30).

znaczenie i nie dają podstaw do uznania, że stanowi ona jednostkę organizacyjną Sądu Najwyższego. Autor polemizuje przy tym z uzasadnieniem prezentowanym przez Krzysztofa Szczuckiego, dla którego

[p]rzepisy ustawy są [...] próbą pogodzenia dwóch dążeń, tj. wyposażenia Izby Dyscyplinarnej w daleko idącą samodzielność, przy jednoczesnym utrzymaniu jej w strukturze Sądu Najwyższego. Izba Dyscyplinarna nie ma być zatem odrębnym sądem, tylko częścią Sądu Najwyższego, niemniej – ze względu na specyfikę swojej właściwości rzeczowej – ulokowanym niejako obok pozostałych struktur Sądu Najwyższego⁴⁶.

Zdaniem Wróbla takich realnych powiązań między Sądem Najwyższym, kierowanym przez pierwszego prezesa SN, a Izbą Dyscyplinarną po prostu nie ma.

W pełni podzielam tę ostatnią ocenę i zastrzeżenia odnośnie do zbyt daleko posuniętej niezależności i odrębności Izby Dyscyplinarnej, nieprzystającej do roli tego podmiotu jako jednostki organizacyjnej (w założeniu równorzędnej pozostałym izbom SN, podporządkowanej – przede wszystkim od strony administracyjnej – pierwszemu prezesowi SN i o kompetencjach odpowiadających ustrojowej pozycji Sądu Najwyższego). Uważam, że skala modyfikacji, jakie wprowadził w tym zakresie ustawodawca, czyni z Izby Dyscyplinarnej samodzielny byt, co więcej – podważa pozycję ustrojową Sądu Najwyższego i godzi w konstytucyjnie ukształtowany status pierwszego prezesa.

Nie podzielam natomiast stanowiska Wróbla, zaaprobowanego przez Sąd Najwyższy, co do możliwości zakwalifikowania Izby Dyscyplinarnej SN jako sądu wyjątkowego, o którym mowa w art. 175 ust. 2 konstytucji. Moim zdaniem do elementów definiujących konstytucyjne pojęcie „sądu wyjątkowego” należy także zawężenie okresu jego funkcjonowania do czasu wojny. Innymi słowy – za „sąd wyjątkowy” w rozumieniu tego przepisu uznaję jedynie taki sąd, który zostałby powołany na czas wojny. Uważam też, że *ratio legis* ustanowienia takiego sądu musiałoby pozostawać w związku ze szczególną sytuacją ustrojową, na którą wskazuje brzmienie art. 175 ust. 2 konstytucji. Tylko taki sąd, który czerpie swą legitymację z określonych w tym przepisie nadzwyczajnych okoliczności, może być rozważany na gruncie konstytucji w kategorii „sądu wyjątkowego”. Jeśli zaś mamy do czynienia z sądem, który w zamysśle ustawodawcy ma funkcjonować w czasie pokoju, a unormowania stwarzające podstawę dla jego działania nie opierają się na założeniu, że w danym momencie brak warunków do dalszego niezakłóconego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to już na wstępie nie można mówić o realizacji dyspozycji art. 175 ust. 2 konstytucji.

W związku z powyższym nie przypisywałabym ustawodawcy zamiaru utworzenia sądu wyjątkowego. Wydaje się raczej, że wprowadził on do systemu specyficzny

⁴⁶ K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 161, *Komentarze Praktyczne*.

rodzaj organu, z materialnego punktu widzenia niemieszczący się w katalogu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 konstytucji), choć pozornie wkomponowany w pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. Wykreowanie takiego organu w ustawie o Sądzie Najwyższym narusza przede wszystkim, wynikający z art. 175 ust. 1, zakaz ustanawiania innych sądów aniżeli te wskazane przez ustrojodawcę. Do pewnego stopnia zgadzam się z Wróblem, który stoi na stanowisku, że

stworzenie jednostki organizacyjnej, którą określi się jako część struktury sądownictwa powszechnego czy Sądu Najwyższego, nie musi oznaczać, że nie stworzono w ten sposób zakazanego konstytucyjnie sądu wyjątkowego. Status danej jednostki będzie wynikać z jej cech organizacyjnych, zakresu kompetencji, sposobu powoływania osób, które miałyby w tej jednostce podejmować rozstrzygnięcia, a także usytuowania tej jednostki organizacyjnej względem innych organów sądowych⁴⁷.

Decydującego znaczenia dla zdefiniowania pozycji takiego organu nie może mieć ani jego nazwa, ani też powierzchowne powiązania z którymkolwiek z sądów wymienionych w art. 175 ust. 1. Moim zdaniem jednak samo zidentyfikowanie sytuacji, w której stworzono taką specyficzną jednostkę organizacyjną jak Izba Dyscyplinarna, nie wystarczy dla uznania jej za „sąd wyjątkowy” w rozumieniu art. 175 ust. 2. Stanowi ona raczej szczególny organ, nieprzewidziany w art. 175 ust. 1 konstytucji. Uważam, że specyficzny status Izby Dyscyplinarnej należy rozważać przede wszystkim na kanwie tego właśnie przepisu.

Ponadto, gdyby wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w ramach której ustawodawca wprowadza identyczne regulacje, tyle że w czasie wojny, moim zdaniem nie usunęłoby to zasadniczych wątpliwości sformułowanych przez Wróbla i innych przedstawicieli doktryny. Patrząc od strony wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego, można zauważyć, że istota analizowanego problemu tkwi bowiem nie w tym, że w czasie pokoju wykreowano organ, który mógłby funkcjonować w czasie wojny. Po pierwsze, ustawodawca stworzył specyficzny, odrębny „sąd”, którego podstaw funkcjonowania nie sposób upatrywać w art. 175 ust. 1 konstytucji (co dokładnie wykazał cytowany autor). Tym samym doszło do złamania reguły stanowiącej, że wymiar sprawiedliwości mogą sprawować wyłącznie sądy wskazane przez ustrojodawcę w tym przepisie. Po drugie, ustawodawca wykreował dla tego rozwiązania ramy, które stwarzały pozory zgodności z konstytucją. To samo w sobie stawia pod znakiem zapytania realizację nakazu działania przez niego w dobrej wierze⁴⁸. Skoro bowiem istnieje głęboki rozdzźwięk między wpisaniem Izby Dyscyplinarnej w strukturę Sądu Najwyższego a konkretnymi

⁴⁷ W. Wróbel, *Izba Dyscyplinarna...*, s. 23.

⁴⁸ L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, „Państwo i Prawo” nr 9/2016, s. 17 i nast.

rozwiązaniami ustawowymi, z których wyłania się jej rzeczywisty status, to taki przypadek nosi znamiona oszustwa regulacyjnego. Po trzecie, ustawodawca, tworząc Izbę Dyscyplinarną, zdeprecjonował konstytucyjny status Sądu Najwyższego i osłabił jego wewnętrzną spójność. W rzeczywistości zidentyfikował on pewną specyficzną funkcję, którą powierzył specjalnie w tym celu powołanemu organowi i jedynie nominalnie wpisał ją w strukturę podmiotu stojącego na czele sądownictwa powszechnego. Takie posunięcie sprawia, że podmioty, których status i przynależność do struktury Sądu Najwyższego nie budzą wątpliwości, z konstrukcyjnego punktu widzenia zdają się legitymizować działalność organu powołanego w sposób bezprawny⁴⁹.

Kreowanie rozwiązań organizacyjnych, które nie korespondują z pozycją Sądu Najwyższego i przypisanymi mu konstytucyjnymi funkcjami oraz podważają utrwaloną rolę pierwszego prezesa nie może być uznane za formę realizacji przez ustawodawcę obowiązku uregulowania ustroju tego organu (art. 176 ust. 2 w zw. z art. 175 ust. 1 konstytucji). Ustawodawca nie może realizować tego obowiązku „w jakikolwiek sposób”, a tym bardziej wykorzystywać dyspozycji art. 176 ust. 2 w zw. z art. 175 ust. 1 konstytucji do ominięcia konstytucyjnego zakazu tworzenia nowych rodzajów sądów. Kształtowanie ustroju Sądu Najwyższego musi odpowiadać zarówno konstytucyjnym założeniom dotyczącym tej instytucji, jak i korespondować z unormowaniami składającymi się na warstwę aksjologiczną konstytucji.

Podstaw dla działań ustawodawcy nie można także poszukiwać w brzmieniu art. 183 ust. 2 konstytucji. Przepis ten umożliwia powierzanie Sądowi Najwyższemu wykonywania „innych czynności”, co po pierwsze – sugeruje incydentalny charakter tego rodzaju aktywności i nawiązuje do postulatów formułowanych w latach 90. odnośnie do zachowania pozajudykacyjnych kompetencji Sądu Najwyższego, po drugie zaś – upoważnia do przypisywania takich kompetencji Sądowi Najwyższemu, a nie organowi, który pod względem organizacyjnym jedynie imituje izbę SN. Uważam, że w przypadku Izby Dyscyplinarnej doszło nie tyle do powierzenia jej wykonywania „innych czynności”, ile do wykreowania odrębnej funkcji (usytuowanej na pograniczu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi) i scedowania jej na podmiot ustanowiony wbrew normie zawartej w art. 175 ust. 1 konstytucji (podmiot, który nie jest „Sądem Najwyższym” ani w rozumieniu art. 175 ust. 1, ani w rozumieniu art. 183 ust. 2 konstytucji).

⁴⁹ Wbrew zabiegowi, jakim posłużył się ustawodawca, sędziowie Sądu Najwyższego zanegowali przypisaną im rolę podmiotu mającego legitymizować funkcjonowanie Izby Dyscyplinarnej (zob. w szczególności wyrok SN w sprawie o sygn. III PO 7/18; uchwała składu połączonych Izb SN, sygn. BSA I-4110-1/20). Warto nadmienić, że zarzuty dotyczące ukształtowania Izby Dyscyplinarnej SN wykraczają poza problematykę zgodności z art. 175 konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. C-585/18, C-624/18, C-625/18).

Podsumowując – w mojej ocenie charakterystyka Izby Dyscyplinarnej zaprezentowana w doktrynie bardzo dobrze pokazuje, że *de facto* jest to organ jedynie nominalnie wpisany w strukturę Sądu Najwyższego, w rzeczywistości zaś stanowiący zupełnie nowy rodzaj „sądu”, nieprzewidziany przepisami konstytucji. Jednocześnie nie znajduję podstaw dla uznania tego podmiotu za „sąd wyjątkowy”. Uważam, że przyjęcie takiej kwalifikacji wymagałoby uwzględnienia *ratio legis* art. 175 ust. 2 konstytucji i nawiązania do szczególnej sytuacji w państwie – tj. stanu wojny. Ustalenia te powinny korespondować z *ratio legis* przepisów ustawowych.

Warto też zwrócić uwagę na pozorną zbieżność między wnioskiem wynikającym z argumentacji przedstawionej przez Wróbla (tj. uznaniem, że działanie ustawodawcy nie znajduje podstaw w art. 175 ust. 2, gdyż w świetle tego przepisu ustanowienie sądu wyjątkowego w czasie pokoju jest zakazane) a stanowiskiem ustawodawcy, który nigdy nie twierdził, że wykreował „sąd wyjątkowy”, kierując się dyspozycją tego przepisu. Wydaje mi się, że aby uniknąć takich uproszczeń, tak na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym, kluczowe jest przede wszystkim pytanie o *ratio legis* analizowanych regulacji. Pytanie to pozwala także uchwycić złożoność zaistniałej sytuacji.

W dyskusjach toczących się wokół Izby Dyscyplinarnej moim zdaniem istotne jest nie tylko skoncentrowanie uwagi wokół jej samodzielnego statusu, ale także wyeksponowanie sposobu, w jaki została ona ustanowiona (z uszczerbkiem dla pozycji ustrojowej SN). Wydaje mi się, że istnieje pewne ryzyko związane z możliwością odczytania argumentacji Wróbla jako przyzwolenia na zabieg przeprowadzony przez ustawodawcę, o ile chodziłoby o ustanowienie sądu działającego w czasie wojny. Tymczasem w mojej ocenie ustrojowe upoważnienie do ustanawiania sądów wyjątkowych w tych szczególnych warunkach nie obejmuje ani znoszenia innych konstytucyjnie ustanowionych sądów, ani modyfikowania ich konstytucyjnej pozycji ustrojowej (w tym wypadku – modyfikowania pozycji Sądu Najwyższego). Dyspozycja art. 175 ust. 2 nie obejmuje także ingerencji w konstytucyjny status pierwszego prezesa SN.

Przykład ustanowienia Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym pokazuje, że swoboda kształtowania przez ustawodawcę wewnętrznej organizacji tego sądu nie jest nieograniczona. Brak szczegółowej regulacji konstytucyjnej w tym zakresie nie może stanowić pretekstu dla naruszania innych przepisów ustawy zasadniczej, determinujących pozycję ustrojową trzeciej władzy.

1.4. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jako zagadnienie konstytucyjne

Działalność Izby Dyscyplinarnej nie jest jedynym spornym punktem w dyskusjach dotyczących struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego. Liczne wątpliwości rodzi także sposób ukonstytuowania w Sądzie Najwyższym Izby Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych⁵⁰. Część zastrzeżeń wysuwanych na tym polu wydaje się tożsama z zastrzeżeniami co do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i odnosi się do legitymacji sędziów zasiadających w obu izbach.

Na tym polu zwraca się uwagę przede wszystkim na fakt, iż zostali oni powołani przez nieprawidłowo obsadzoną Krajową Radę Sądownictwa, który to organ nie daje obecnie gwarancji apolityczności⁵¹. Zarzuty te wielokrotnie pojawiały się w debacie publicznej, znalazły także odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Zgłaszanym w tym zakresie zastrzeżeniom poświęca się wiele miejsca i to one wyznaczają optykę dla dyskusji o granicach reformowania wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego. W szczególności w doktrynie podkreśla się, że

ustanowienie nowych izb i zwiększenie ogólnej liczby sędziów SN miało umożliwić powołanie nowych osób na stanowiska sędziów, a przez to uzyskanie wpływu na kształt wydawanych orzeczeń. Rzeczywiste intencje projektodawców (zarówno posłów, jak i Rady Ministrów i w części zapewne Prezydenta RP), ujawniają inne dokumenty, w tym chociażby przedstawiona 8.03.2018 r. Biała Księga w sprawie reform polskiego wymiaru sprawiedliwości [...] ⁵².

Kwestia ta nie będzie jednak przedmiotem dalszych rozważań. Uważam, że w tym zakresie ustawodawca działa „metodą faktów dokonanych”, naruszając przepisy konstytucji. Rozważanie pewnych zaszczości faktycznych, skali naruszeń i ich ciężaru gatunkowego przekraczałoby ramy niniejszej pracy. Dość powiedzieć, że stan ukształtowany przez ustawodawcę jawi się jako zbliżony do tego, który znamy z okresu PRL, gdzie regulacje konstytucyjne nie miały realnego znaczenia. Nawet jeśli sędziowie pochodzący „z nadania” nowej Krajowej Rady Sądownictwa będą starali się zachowywać standardy niezawisłości, to jednak od strony ustrojowej nie mają oni należycie zabezpieczonego statusu, gdyż u podstaw ich powołania będzie znajdował się akt wydany przez wadliwie ukształtowany organ⁵³.

Moim zdaniem na kanwie ostatnich „reform” w obrębie wymiaru sprawiedliwości warto zastanowić się nad tym, czy na gruncie konstytucji istnieją jakieś ograniczenia

⁵⁰ W dalszych rozważaniach Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest nazywana także, w sposób skrótowy, „Izbą Kontroli”.

⁵¹ Szerzej zob. m.in.: R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2017; szczegółowo zarzuty te zostały zaprezentowane także w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2019 r., sygn. III CZP 25/19.

⁵² A. Grzelak, *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości – próba nieudana*, [w:] Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019, s. 159, *Monografie*.

⁵³ Uchwała składu połączonych Izb Sądu Najwyższego, sygn. BSA I-4110-1/20.

dla ustawodawcy w zakresie kształtowania wewnętrznego ustroju Sądu Najwyższego. Kazus Izby Dyscyplinarnej pokazał, że niedopuszczalne jest wyodrębnianie w ramach Sądu Najwyższego struktury, która jedynie nominalnie stanowi izbę tego sądu, a w praktyce cechuje się daleko posuniętą odrębnością, także względem pierwszego prezesa SN. Podobne pytanie można postawić odnośnie do statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Sposób ukształtowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych różni się od sposobu ukształtowania Izby Dyscyplinarnej, niemniej jednak i w tym przypadku w doktrynie formułuje się pewne zastrzeżenia odnośnie do zasad funkcjonowania tego podmiotu. Kognicją Izby Kontroli zostało objęte rozpatrywanie nowego środka wprowadzonego przez ustawodawcę – tj. skargi nadzwyczajnej⁵⁴, oraz rozpoznawanie różnego rodzaju spraw, sklasyfikowanych przez ustawodawcę jako „publiczne” –

protestów wyborczych, protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, innych spraw z zakresu prawa publicznego, w tym spraw z zakresu ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego oraz spraw, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także skarg dotyczących przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym⁵⁵.

Właściwość Izby poszerzyła Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁵⁶. Zgodnie ze zmienionym art. 26 § 2 ustawy o SN z 2017 r. jej jurysdykcją objęto dodatkowo „rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłego sędziego [...]”. Kolejną

⁵⁴ Zgodnie z art. 89 § 1 ustawy o SN z 2018 r. „[j]eżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”. Ustawodawca określa przy tym krąg podmiotów mających wyłączną kompetencję do wniesienia tego środka zaskarżenia (§ 2) oraz granice czasowe jego dopuszczalności (§ 3).

⁵⁵ Art. 26 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2018, poz. 5).

⁵⁶ Dz.U. 2020, poz. 190.

zmianę wprowadzono w art. 26 § 4 ustawy o SN z 2017 r., przenoszącym do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

rozpoznawanie skarg o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych, sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, który wydał orzeczenie.

Sygnalizowane zmiany były reakcją ustawodawcy na przywoływaną już uchwałą składu połączonych Izb Sądu Najwyższego, sygn. BSA I-4110-1/20, podważającą status nowo powołanej Krajowej Rady Sądownictwa.

Moim zdaniem zastrzeżenia konstrukcyjne pod adresem Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wynikają z jednej strony z kryterium, jakim posłużył się ustawodawca dla jej wyodrębnienia, z drugiej zaś strony – z wiążącą się z tym kryterium zmianą struktury izby SN przez wprowadzenie do niej ławników. Dodatkowo ostatnia nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym spowodowała, że Izbę Kontroli trudno uznać za strukturę równorzędną pozostałym. Ustawodawca przesądził bowiem, że uchwały podjęte przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach niezależności sądów i niezawisłości sędziów wiążą wszystkie składy SN (art. 82 § 5 ustawy o SN z 2017 r.). Jednocześnie zgodnie z treścią art. 82 § 4 ustawy o SN z 2017 r. izba ta, podejmując uchwały w sprawach niezależności sędziów i niezawisłości sędziów, „nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej”. Pomijając instrumentalny charakter wspomnianej nowelizacji, należy zauważyć, że w ten sposób Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych staje się superizbą Sądu Najwyższego i wyłamuje się z jego struktury. Ustawodawca w pewien sposób zadekretował wyższość Izby Kontroli nad pozostałymi izbami SN i wykorzystał rozwiązanie instytucjonalne, które znajdowało silne zakotwiczenie w ustroju Sądu Najwyższego w sposób sprzeczny z jego charakterem i funkcjami, abstrahując przy tym od stuletniej tradycji funkcjonowania instytucji zasad prawnych⁵⁷. Jest też pewnym paradoksem, że mechanizm wydawania przez Izbę Kontroli uchwał wykładniczych został zawężony do kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podczas gdy w dyskusjach nad legitymacją sądów najwyższych do wydawania orzeczeń wiążących pozostałe sądy najbardziej newralgicznym punktem jest odpowiedź na pytanie, czy wydane w ten sposób orzeczenie (np. uchwała wykładnicza) nie stanowi zbyt daleko idącej ingerencji w sferę niezawisłości sędziowskiej.

⁵⁷ Zob. J. Gudowski, *Zasady prawne uchwalane przez Sąd Najwyższy*, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan (komitet red.), *Ius est iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017.

Uzyskanie przez Izbę Kontroli pewnej przewagi względem pozostałych izb Sądu Najwyższego nie stanowi jedyne go problemu związanego ze sposobem jej ukształtowania przez ustawodawcę. Należy przypomnieć, że w izbie tej (podobnie jak w Izbie Dyscyplinarnej) zasiadają ławnicy. Ich udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości dopuszcza art. 182 konstytucji. Pod rządami ustawy zasadniczej z 1997 r. przepis ten był rozumiany jako gwarantujący obywatelom uczestnictwo w wymierzaniu sprawiedliwości w sądach niższych instancji.

Takie podejście korespondowało z argumentami podnoszonymi w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w ramach prac nad rozwiązaniem ujętym obecnie w art. 182 konstytucji. Warto przyrzeć się prowadzonej wówczas dyskusji. W trakcie posiedzeń podnoszono różne wątpliwości odnośnie do sposobu ujęcia wspomnianej regulacji. Zdaniem eksperta Kazimierza Działochy proponowane unormowanie sprawiało wrażenie pustego przepisu – projektowany art. 162⁵⁸ nie pozwalał bowiem odpowiedzieć na pytanie, jaka koncepcja udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przyświeca ustrojodawcy⁵⁹. Wydaje się, że nie chciano wyraźnie przesądzać tej kwestii, w szczególności w obliczu zmian w procedurze cywilnej i karnej, jakie w tym czasie wprowadzał ustawodawca. Członkowie Komisji i eksperci zwracali uwagę na swego rodzaju trend, „polegający na systematycznym ograniczaniu czynnika społecznego w orzekaniu” i formułowanie w debacie publicznej „istotnych argumentów na rzecz odchodzenia od ławniczego składu sądów”⁶⁰.

Na posiedzeniu Komisji w dniu 22 sierpnia 1995 r. zaprezentowano kilka rozbieżnych propozycji co do unormowania tej kwestii. Aleksander Ratajczak, przedstawiciel Zrzeszenia Prawników Polskich, sugerował przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym sprawy w sądach powinny być co do zasady rozstrzygane w składach ławniczych⁶¹. Uzasadniając swe stanowisko, podkreślał, że

obywatele powinni brać udział w wymiarze sprawiedliwości jako czynnik społeczny, kontrolujący czynnik zawodowy. Niezależnie od tego, czy zapiszemy, iż sędziowie są

⁵⁸ Na tym etapie prac projektowany przepis stanowił, że: „Ustawa określa udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”.

⁵⁹ „Biuletyn KKZN” nr X, s. 234. Kwestia ta wzbudziła także obawy posła Ryszarda Grodzickiego, który z kolei brzmienie projektowanego art. 162 odczytał jako wycofanie się przez ustrojodawcę z uregulowania „udziału czynnika społecznego w orzekaniu” (zob. „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 102).

⁶⁰ Zob. stanowisko posła Aleksandra Bentowskiego i eksperta Komisji Piotra Winczorka, [w:] „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 102-103.

⁶¹ Prezentowane przez niego uzasadnienie nie do końca korespondowało z propozycją brzmienia przepisu: „Art. 162. 1. Rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem obywateli, jeżeli ustawa tak stanowi. 2. Biorący udział w rozstrzyganiu spraw obywatele mają równe prawa z sędziami. 3. Zasady i tryb wyboru obywateli do udziału w wymiarze sprawiedliwości oraz ich kadencję określa ustawa”.

niezawisli czy zawiśli, obywatele zawsze powinni śledzić tok postępowania w poważniejszych sprawach oraz kontrolować sędziów, czy rzeczywiście są niezawisli. Sędzia jest tylko urzędnikiem i nikim więcej⁶².

Wydaje się, że ujęcie proponowane przez Ratajczaka nawiązywało do rozwiązania przyjętego w art. 49 Konstytucji PRL⁶³.

Polemizując z tym stanowiskiem, poseł Aleksander Bentkowski podkreślał, że instytucja ławników nie sprawdziła się w Polsce. Jego zdaniem podobną diagnozę sformułował ustawodawca, ograniczając kategorie spraw rozpoznawanych w składach ławniczych. Z tego względu postulował on, by w projektowanym przepisie nie wskazywać *expressis verbis* na model ławniczy. Pogląd ten podzielał m.in. poseł Jacek Taylor. Według niego przemawiały za tym negatywne doświadczenia historyczne, w świetle których „[ł]awnicy stanowili sztucznie utrzymywaną fikcję ludowładztwa”⁶⁴. Zdaniem Taylora ustrojodawca powinien jednak zagwarantować jakąś formę udziału obywateli w funkcjonowaniu sądownictwa, gdyż przemawia za tym polska tradycja ustrojowa. Mniej krytyczną ocenę dotyczącą okresu, w którym funkcjonowali tzw. ławnicy ludowi, wyrażał poseł Jerzy Ciemniowski. Nie podzielał on jednak stanowiska Ratajczaka i optował za przyjęciem bardziej otwartej formuły, ukierunkowanej na „zdemokratyzowanie systemu sądownictwa”.

Podczas obrad Andrzejewski, reprezentujący NSZZ „Solidarność”, wysunął propozycję idącą w przeciwnym kierunku niż postulat Ratajczaka – tj. doprecyzowanie zakresu delegacji ustawowej poprzez ograniczenie udziału obywateli do postępowań pierwszoinstancyjnych⁶⁵. Jak tłumaczył:

[u]znaliśmy za stosowne, aby udział obywateli, czyli elementu niefachowego, niezawodowego, społecznego, czy to w formie sądów ławniczych, ław przysięgłych lub jakiejś innej formuły, był ograniczony tylko do orzekania w pierwszej instancji. Należy zagwarantować, że czynnik społeczny, sądy ławnicze czy ławy przysięgłych nie będą zinstytucjonalizowane w sądach drugiej instancji, gdzie poziom fachowości i kontroli musi być wyższy⁶⁶.

Sugerowana formuła nie była jednak szerzej dyskutowana i w głosowaniu została odrzucona na rzecz propozycji sformułowanej przez podkomisję redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających⁶⁷.

⁶² „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 103.

⁶³ Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232.

⁶⁴ „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 103.

⁶⁵ Zgodnie z tą propozycją „[f]ormy i zakres udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości sprawowanym przez sądy pierwszej instancji określa ustawa” (*ibidem*, s. 104).

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 124.

Analiza przebiegu prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pokazuje, że jej członkowie chcieli pozostawić tę kwestię otwartą. Uważam jednak, że oceniając sposób realizowania przez ustawodawcę dyspozycji zawartej w art. 182 konstytucji, nie należy abstrahować od podnoszonych wówczas argumentów. Po pierwsze, członkowie Komisji odrzucili propozycję zmiany proporcji w zakresie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie jednak nie uznali za stosowne zawężenia udziału ławników wyłącznie do postępowań pierwszoinstancyjnych. Po drugie, przyjęcie ogólnej formuły konstytucyjnej wiązało się z uznaniem, że skonkretyzowanie treści art. 182 niekoniecznie musi nastąpić w ramach modelu ławniczego (choć nie precyzowano, jakie inne rozwiązania mogłyby wchodzić w grę). Po trzecie, mimo tej ogólnej formuły nawiązywano jednak do toczących się prac ustawodawczych i argumentów na rzecz odchodzenia od ławniczego składu sądów.

Moim zdaniem w tej dyskusji brakowało głębszych rozważań na temat tego, jakie jest *ratio legis* udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Można odnieść wrażenie, że kwestię tę potraktowano po prostu jako element tradycji. Z dyskusji wyłania się wizja obywateli jako „kontrolerów” nad sędziami-urzędnikami (Ratajczak), czynnika demokratyzującego wymiar sprawiedliwości (Ciemniewski) czy czynnika społecznego, pozbawionego przymiotu fachowości, a przez to przypisanego do sądów niższej instancji czy ograniczonej wąskiej kategorii spraw (Andrzejewski, Bentkowski). Warto też zaznaczyć, że choć problematyka udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości była rozważana dokładnie w tym samym czasie co kwestia ustrojowego usytuowania Sądu Najwyższego, w ogóle nie zastanawiano się nad możliwością konstruowania składów ławniczych w Sądzie Najwyższym.

Pod rządami konstytucji z 1997 r. wykładnia art. 182 znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak podkreślał Trybunał:

udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza partycypację czynnika społecznego w rozstrzyganiu sporów poprzez stosowanie norm prawnych do konkretnych przypadków (sytuacji). Trzeba zaznaczyć, że Konstytucja nie określa ani formy, ani zakresu tego udziału. Trafny jest pogląd, że z treści art. 182 wynika, iż nie jest możliwe ani całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania tej funkcji (wymiaru sprawiedliwości), ani takie jej zawężenie, by udział ten przybrał zakres jedynie symboliczny. Rozumienie art. 182 Konstytucji jako normy upoważniająco-odsyłającej oznacza kompetencję dla ustawodawcy zwykłego do wprowadzenia udziału czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości. Treść tego przepisu wyraża intencje ustrojodawcy odejścia od rozwiązań zawartych w poprzednim stanie prawnokonstytucyjnym. Art. 49 (w pierwotnym brzmieniu) Konstytucji z 22 lipca 1952 r., zgodnie z którym: „Rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”, ustanawiał zasadę szerokiej partycypacji czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości. Treść obecnie obowiązującej regulacji nie daje podstaw do tego,

by wywodzić z niej nakaz przyjęcia rozwiązań ustawowych czyniących ten udział powszechnym, czy preferowanym (L. Garlicki, *Komentarz do art. 182, uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, op. cit., s. 1-2). Z punktu widzenia zakresu udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza to, że udział ten może być ograniczony do niektórych spraw; wyłącza to jednak możliwość takiej regulacji, by w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należał wyłącznie do czynnika społecznego⁶⁸.

Przywołując stanowisko prokuratora generalnego, TK przypomniał także, że „[z]agwarantowany w art. 182 Konstytucji udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości służyć ma w założeniu realizacji w orzecznictwie społecznego poczucia sprawiedliwości, ale ważny jest również z tego powodu, że zapobiega nadmiernej hermetyzacji środowiska sędziowskiego i uchylaniu się przez nie od kontroli społecznej”.

Jednocześnie, podobnie jak to miało miejsce w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, Trybunał dostrzegł tendencję do ograniczania udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W ocenie TK tendencja ta była zrozumiała –

[c]iągle wzrastająca liczba i stopień skomplikowania przepisów regulujących określone obszary działalności ludzkiej, a także skomplikowane techniki ich wykładni (m.in. w zgodzie z prawem Unii Europejskiej) powodują, że udział osób niemających profesjonalnego przygotowania do wykonywania funkcji wymierzania sprawiedliwości może dziś budzić pewne wątpliwości. Nie jest ich pozbawiony nawet sam prawodawca, czemu daje wyraz uchwalona ostatnio ustawa z 1 sierpnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 169, poz. 1413), która z jednej strony ograniczyła udział ławników w wielu rodzajach spraw sądowych, z drugiej natomiast – ustanowiła wyższe wymogi dotyczące kwalifikacji kandydatów na ławników (zob. uzasadnienie rządowego projektu ww. ustawy, druk sejmowy nr 3797)⁶⁹.

Zarysowanie pewnego kontekstu, w jakim do tej pory analizowano kwestię udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, pozwala postawić sobie pytanie, czy na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym dopuszczalne i celowe jest wprowadzanie tego rodzaju „przeciwwagi» dla czynnika profesjonalnego”? Literalne odczytanie art. 175 ust. 1 w zw. z art. 182 konstytucji pozwalałoby na zaakceptowanie takiego rozwiązania. Także w doktrynie sygnalizowano, że

ustrojodawca nie ograniczył [...] udziału obywateli wyłącznie do jednej kategorii sądów, tj. sądów powszechnych [...]. Brak jest zatem wyraźnych konstytucyjnych

⁶⁸ Wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04.

⁶⁹ Wyrok o sygn. P 16/04.

przeciwwskazań włączenia obywateli w działania orzecznicze także innych kategorii sądów, przy uwzględnieniu jednak konieczności zachowania ich walorów, jako organów realizujących konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 K.), jak również roli w strukturze sądownictwa (art. 183, art. 184 K.)⁷⁰.

Należy wspomnieć, że wątpliwości na tym polu zgłaszali Paweł Wiliński i Piotr Karlik, choć nie uzasadnili oni szerzej swojego stanowiska⁷¹.

Wprowadzenie ławników do Sądu Najwyższego stanowi *novum* w sposobie interpretacji upoważnienia zawartego w art. 182 konstytucji. Analizowanego problemu nie można jednak sprowadzić wyłącznie do powierzchownego powiązania art. 182 i art. 175 ust. 1 konstytucji. Moim zdaniem punktem wyjścia powinno być dostrzeżenie, że za sprawą ustawy o SN z 2017 r. ławnicy pojawili się w sądzie pozostawionym poza strukturą sądownictwa powszechnego, na rzecz którego ustrojodawca zastrzegł domniemanie właściwości w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1; art. 177).

Systemowa wykładnia przepisów konstytucji prowadzi do wniosku, że Sąd Najwyższy odgrywa względem sądów powszechnych szczególną rolę, a sprawowanie przezeń wymiaru sprawiedliwości cechuje pewna specyfika. Uprzedzając nieco dalsze rozważania, należy zauważyć, że sprawowanie przez SN wymiaru sprawiedliwości jest do pewnego stopnia zdeterminowane realizacją przez ten organ funkcji publicznej, wynikającej z art. 183 konstytucji. W konsekwencji – ujęcie Sądu Najwyższego w art. 175 ust. 1 nie oznacza, że organ ten w identyczny sposób co sądy powszechne „wymierza sprawiedliwość”. Wiąże się to także z historycznym kształtowaniem SN jako „sądu prawa”, dbającego o jednolitość orzecznictwa⁷².

Tymczasem wprowadzanie ławników do SN orientuje go właśnie w stronę rozpoznawania jednostkowych spraw i czyni zeń „sąd faktów”. Ławnicy jako osoby niemające fachowego przygotowania prawniczego nie są predestynowani do rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych⁷³. Tym bardziej nie sposób wyobrazić ich sobie w roli członków składu orzekającego rozstrzygającego wątpliwości o kwalifikowanym cha-

⁷⁰ B. Naleziński, *Komentarz do art. 182 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2019, *Monografie*.

⁷¹ Przywołani autorzy poprzestają na uznaniu, że „[...] pozycja Sądu Najwyższego wyklucza realnie możliwość włączania do jego składu przedstawicieli czynnika społecznego, jako członków składu orzekającego” (zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 182*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: Art. 87-243, Warszawa 2016, s. 1074).

⁷² W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2006, s. 6 i nast.

⁷³ Por. art. 89 § 1 ustawy o SN z 2018 r. i sposób sformułowania podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, w szczególności przesłankę, zgodnie z którą skargę można wnieść, gdy „orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”.

rakterze, tj. mogących rodzić niebezpieczeństwo niejednolitego orzecznictwa. Uwaga ta koresponduje z brzmieniem art. 182, który umożliwia ustawodawcy określenie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ale nie uprawnia go do włączania tychże obywateli w proces sprawowania nadzoru judykacyjnego. Gdy konkretna kompetencja Sądu Najwyższego znajduje zakotwiczenie w art. 183 ust. 1 konstytucji, włączanie obywateli w jej realizację jest wykluczone.

Nawet jeśli ustawodawca nie miałby względem ławników orzekających w SN oczekiwań odnośnie do rozstrzygania problemów interpretacyjnych, to powstaje dalsze pytanie – czy przypisywanie Sądowi Najwyższemu roli „sądu faktów” nie wpłynie na efektywną realizację powierzonej mu przez ustrojodawcę roli. Skoro ustrojodawca usytuował SN poza strukturą sądownictwa powszechnego i zobowiązał do wykonywania specyficznego konstytucyjnego zadania („sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”), to obowiązkiem ustawodawcy jest takie kształtowanie przepisów ustrojowych, które korespondowałyby z tą rolą Sądu Najwyższego. Funkcji wynikającej z art. 183 ust. 1 konstytucji nie może wykonywać żaden inny organ, co więcej ma ona zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania całej trzeciej władzy i wpisuje się w mechanizm gwarantujący prawidłową realizację prawa do sądu. Wspomniane okoliczności w sposób szczególnie obligują ustawodawcę do przemyślanego i spójnego kształtowania przepisów konkretyzujących rozwiązania konstytucyjne. Wymóg ten wzmacnia także brzmienie preambuły, która odwołuje się do konieczności zapewnienia rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych.

Moim zdaniem decyzja ustawodawcy rodzi także szereg wątpliwości, na które warto spojrzeć z punktu widzenia obywatela i gwarancji płynących z art. 45 konstytucji. Kluczowe pytanie, jakie się w tym zakresie nasuwa, to czy na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym, po przejściu toku instancji, zasadne jest weryfikowanie po raz kolejny ustaleń faktycznych. Patrząc przez pryzmat deklarowanych przez ustawodawcę założeń, można by się zastanawiać, czy realizacja takich celów jak kontrola społeczna nad orzecznictwem sądowym i zapobieżenie hermetyzacji środowiska sędziowskiego powinna być urzeczywistniana przez wprowadzanie ławników do postępowania przed SN. Jako podmioty niefachowe mogą oni formułować oceny odnośnie do stanu faktycznego, trudno jednak oczekiwać od nich rozważań wykładniczych. Tymczasem już w okresie dwudziestolecia międzywojennego podkreślano, że „wobec omylności rozumu ludzkiego, nigdy nie można mieć pewności dojścia do prawdy, nawet, gdyby się stworzyło cztery, pięć lub więcej instancji. Dlatego należy zadowolić się tem, co przeciętnie wystarcza, t. j. drugą instancją do poprawienia błędów w ustaleniu materiału procesowego”⁷⁴. Do tego sposobu argumentacji powrócono, analizując konstrukcję skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, wprowadzonej

⁷⁴ S. Gołąb ze współprac. I. Rosenblüthem, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929, s. 214.

przez ustawodawcę w 2018 r. Jak tłumaczą Tadeusz Ereciński i Karol Weitz, „[z]łudne jest [...] założenie, że trzecie badanie faktów sprawy pozwoli lepiej ją wyjaśnić. To trzecie rozpoznanie sprawy nastąpi stosunkowo późno, po upływie dłuższego nawet okresu. Im dalej w czasie od powstania badanych faktów sąd rozpoznaje sprawę, tym większe ryzyko popełnienia błędu w ustaleniach faktycznych”⁷⁵.

Badanie faktów przed Sądem Najwyższym stawia także pod znakiem zapytania konstytucyjne prawo strony do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Na gruncie art. 45 ust. 1 rodzi się też inna wątpliwość – czy w sytuacji gdy w danej sprawie zapadłyby rozstrzygnięcia sądowe wydane przez sądy orzekające wyłącznie w składach sędziów zawodowych, rozstrzygnięcia te mogłyby zostać następnie wzruszone przed Sądem Najwyższym orzekającym w składzie ławniczym⁷⁶.

Moim zdaniem choć udział ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości znajduje podstawę w upoważnieniu ustrojodawcy, to nie są oni sędziami w rozumieniu konstytucji. Samo uczestniczenie przez nich w rozstrzyganiu spraw, o których mowa w art. 45 ust. 1, nie stanowi naruszenia zasady niezawisłości, niemniej jednak możliwość podważenia prawomocnego orzeczenia wydanego przez sędziów zawodowych w składzie ławniczym może być postrzegana jako niedopuszczalne obniżenie standardu wynikającego z art. 45 ust. 1 konstytucji. Także z tego względu konstruowanie składów ławniczych dopiero na etapie orzekania w Sądzie Najwyższym powinno być wykluczone. Podsumowując tę część rozważań, uważam, że udział ławników stanowi istotny element podważający konstytucyjny status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Ponadto, patrząc z punktu widzenia sposobu ukształtowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, można mieć także pewne wątpliwości związane z wewnętrznym rozchwianiem statusu tej izby. Abstrahując od rzeczywistych motywów przypisywanych w tym zakresie ustawodawcy, trudno nie dostrzec, że w ramach tej jednostki funkcjonuje struktura zorientowana na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (i realizację funkcji prywatnej), złożona z sędziów i ławników, z drugiej zaś strony – struktura *stricte* sędziowska, której powierzono realizowanie pozajudkacyjnych kompetencji Sądu Najwyższego (funkcji publicznej). W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań powstaje kolejne pytanie: czy ławnicy w ogóle powinni być włączani do struktury, której rola wykracza poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości? Uważam, że wprowadzenie ich do nowo utworzonej jednostki SN nie pozostaje bez wpływu na rolę orzekających w niej sędziów.

Biorąc pod uwagę zakres właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, trzeba stwierdzić, że sędziowie zasiadający w tej izbie muszą być specjalistami w zakresie kwestii ustrojowych, a zarazem znawcami prawa materialnego i poszczegół-

⁷⁵ T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga Nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2019, s. 10.

⁷⁶ Na problem ten zwrócił mi uwagę prof. Tuleja w rozmowie 21 grudnia 2019 r.

nych procedur sądowych – takie oczekiwania stwarza moim zdaniem przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja skargi nadzwyczajnej. Może to wywoływać pewną dezorientację – z jednej strony ustawodawca tworzy w Sądzie Najwyższym izby na podstawie kryterium charakteru sprawy (stąd: Izba Cywilna, Izba Karna, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), z drugiej zaś strony wyodrębnia inną strukturę, abstrahując od specjalizacji zasiadających w niej sędziów i tym właśnie sędziom powierza ocenę potencjalnie każdego prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończącego postępowanie w sprawie (art. 89 § 1 ustawy o SN z 2018 r.).

Dodatkowo można na tym tle wspomnieć, że pewne wątpliwości rodzi także kwestia orzekania przez sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w sprawach protestów wyborczych opartych na zarzucie dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonym w rozdziale XXXI kodeksu karnego (art. 26 ustawy o SN z 2018 r. w zw. z art. 82 § 1 pkt 1 kodeksu wyborczego⁷⁷). Powstaje pytanie, czy powierzenie tego typu spraw do rozstrzygania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych i określenie sposobu jej procedowania w tym zakresie (w szczególności w sytuacji, gdy równolegle w Sądzie Najwyższym funkcjonuje Izba Karna, która jest organem wyspecjalizowanym w sprawach karnych) nie rzutuje na obniżenie standardu prawa jednostki do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd właściwy w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji. Co istotne, w samym orzecznictwie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych podkreśla się, że

Sąd Najwyższy w ramach postępowania z protestu wyborczego – prowadzonego zgodnie z przepisami postępowania cywilnego – powinien mieć zapewnioną możliwość własnej, autonomicznej oceny, czy w sprawie uprawdopodobniono, że określony czyn wypełnia znamiona przestępstwa przeciwko wyborom. Praktycznie niemożliwe jest jednak w takim trybie dokonanie pełnych ustaleń, w szczególności dotyczących podmiotowych znamion przestępstwa⁷⁸.

Nie rozwijając szerzej tej kwestii, warto podkreślić, że zakres kognicji i zasady funkcjonowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów ujętych w art. 45 ust. 1 konstytucji.

W doktrynie podnoszono zresztą wiele dalszych, bardziej szczegółowych zastrzeżeń odnośnie do samej konstrukcji skargi nadzwyczajnej⁷⁹. Skoro zatem ten nowo

⁷⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2001 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112). Problem ten zasygnalizował Bogumił Naleziński w dyskusji po zebraniu naukowym Katedry Prawa Konstytucyjnego UJ w dniu 13 grudnia 2019 r.

⁷⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. I NSW 251/19.

⁷⁹ Przywołane przeze mnie zastrzeżenia pokazują m.in.: Tadeusz Ereciński, Karol Weitz oraz Tadeusz Zembrzusi (zob. T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna...*; T. Zembrzusi,

wykreowany mechanizm stwarzał uzasadnienie dla powołania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, trudno abstrahować od tych zarzutów przy okazji badania statusu tej izby. Poza wątpliwościami związanymi z badaniem przez Sąd Najwyższy okoliczności faktycznych i argumentami wskazującymi na naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, wskazywano m.in. na zachwianie zasady stabilności orzeczeń sądowych. Jak podkreślali Ereciński i Weitz, środek ten umożliwia podważanie bardzo wielu orzeczeń sądowych, a zarazem „stwarza niezwykle poważne ryzyko politycznie inspirowanej lub stymulowanej kontroli nad orzecznictwem sądów powszechnych”⁸⁰.

W doktrynie sygnalizowano także, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej „dezuwuuje założenie, że strona powinna prowadzić proces w poczuciu odpowiedzialności za własne działania”⁸¹. Uprawnoczenie się orzeczenia na skutek zaniedbania lub zaniechania strony nie wyłącza możliwości skorzystania z tego instrumentu. Równocześnie jednak strona danego postępowania może wbrew własnej woli zostać uwikłana w dalsze prowadzenie sporu sądowego – kompetencję do wniesienia skargi nadzwyczajnej mają bowiem wyłącznie podmioty wskazane przez ustawodawcę. Podkreślano, że tym samym konstrukcja skargi, podobnie jak to miało miejsce w przypadku rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, czyni ze strony bądź z uczestnika zakończonemu już postępowaniu sądowemu petenta, który może jedynie wnioskować do uprawnionych podmiotów o skorzystanie z tego środka zaskarżenia. Dodatkowo zwracano uwagę na sam katalog podmiotów uprawnionych do skorzystania z tego instrumentu – umieszczenie w nim prokuratora generalnego i prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zdaniem przedstawicieli doktryny prowadzi do nierównowagi stron postępowań karnych i cywilnych. Prokurator generalny jest bowiem zwierzchnikiem prokuratorów działających w charakterze stron postępowania, z kolei prezes Prokuratury Generalnej stoi na czele instytucji działającej w wielu postępowaniach po jednej ze stron procesowych.

Przedmiotem krytyki było także szerokie i ogólne ujęcie podstaw skargi nadzwyczajnej, jak również granice czasowe jej dopuszczalności. Podkreślano, że wprowadzając tę instytucję, ustawodawca podważył sens zasady stabilności orzeczeń sądowych. Na marginesie warto wspomnieć, że w odniesieniu do mechanizmu wnoszenia i rozpatrywania skarg nadzwyczajnych formułowano też szczegółowe wątpliwości o charakterze procesowym oraz kwestionowano komplementarność tego środka z pozostałymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia. Podkreślano przy tym, że przepisy konstruujące skargę nadzwyczajną z punktu widzenia legislacyjnego zo-

Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, „Przegląd Sądowy” nr 2/2019).

⁸⁰ T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 11.

⁸¹ T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia...*, s. 27.

stały sformułowane w sposób niestaranny i towarzyszył temu wielki pośpiech. Jak konkludują Ereciński i Weitz,

[w] konsekwencji powstał potencjalnie radykalny środek prawny, który może zostać oparty na niezwykle szerokich i pojemnych podstawach, na którego wniesienie strona lub uczestnik postępowania nie mają wpływu (co narusza prawo do rzetelnego procesu), niejasnych temporalnie granicach oraz niesprecyzowanej relacji do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia⁸².

Jeżeli legitymacja dla podjętej przez ustawodawcę decyzji o wyodrębnieniu w Sądzie Najwyższym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych miałyby wynikać z wprowadzenia do systemu prawnego nowego środka zaskarżenia, jakim jest skarga nadzwyczajna, to podważenie samej konstrukcji skargi samo w sobie stawia pod znakiem zapytania dopuszczalność ukształtowania wewnętrznej struktury SN w sposób, w jaki uczynił to ustawodawca w 2018 r.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że słusznie w doktrynie dostrzeżono, iż odrębność poszczególnych izb Sądu Najwyższego

[n]ie uzasadnia twierdzenia, że izby są rodzajem organów Sądu Najwyższego czy też – tym bardziej – że sam Sąd Najwyższy stanowi swoistą federację izb, a nawet że w gruncie rzeczy mamy do czynienia z [...] odrębnymi najwyższymi sądami [...]. Organizacyjna i orzecznicza odrębność poszczególnych izb nie może i nie powinna w praktyce prowadzić do rozbicia jednolitości Sądu Najwyższego [...]⁸³.

W związku z tym można wskazać na pewne ograniczenia dla ustawodawcy w kształtowaniu struktury organizacyjnej SN. Po pierwsze, wynikają one z konieczności uwzględnienia kierowniczej roli pierwszego prezesa SN. Tworzenie struktury, która pod względem organizacyjnym nie byłaby podporządkowana temu organowi, nie mieści się w zakresie swobody ustawodawcy, narusza m.in. przepisy konstytucji wyznaczające status pierwszego prezesa i godzi w zasadę jednolitości Sądu Najwyższego. Po drugie, moim zdaniem wysoce wątpliwe jest to, czy w zakresie swobody ustawodawcy może się mieścić tworzenie w ramach Sądu Najwyższego jednostek, które byłyby wewnętrznie zróżnicowane pod względem składów orzekających, tj. tworzenie izb opartych na składach sędziowskich i równolegle izb opartych na składach

⁸² T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 18.

⁸³ W. Sanetra, *Sąd Najwyższy jako organ i podmiot*, [w:] T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 1363; zob. także: W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy” nr 6/2008, s. 15.

ławniczo-sędziowskich. W ostatnich latach podjęto taką właśnie próbę i utworzono w SN dwie nowe izby, które w mojej ocenie z punktu widzenia standardu orzekania różnią się od pozostałych. Zasadniczo sposób konstruowania wewnętrznej struktury Sądu Najwyższego powinien korespondować z jego ustrojową rolą, w tym zaś zakresie kluczowe znaczenie ma funkcja publiczna, związana m.in. z koniecznością zapewnienia jednolitości rozstrzygnięć. Sąd Najwyższy był konstruowany przede wszystkim jako sąd prawa i taka wizja tego organu moim zdaniem nie daje podstaw do tworzenia nowych izb, w których wprowadzano by tzw. czynnik społeczny. Po trzecie, niedopuszczalne wydaje się kreowanie przez ustawodawcę takich rozwiązań, które mogłyby być podstawą do przyjęcia tezy o dominującej czy uprzywilejowanej roli jednej izby wobec pozostałych. Izby Sądu Najwyższego powinny być jednostkami równorzędnymi względem siebie. Po czwarte, racjonalne wydaje się posługiwanie się przez ustawodawcę przy wyodrębnianiu poszczególnych izb kryterium charakteru spraw, którymi dana izba miałaby się zajmować⁸⁴. Nawiązuje to do konstytucyjnego standardu prawa do sądu właściwego i sprzyja jego urzeczywistnianiu. Moim zdaniem trudno jednak *a priori* odrzucić możliwość wykreowania w obrębie Sądu Najwyższego izby, która miałaby się zajmować rozpoznawaniem jakiegoś konkretnego środka prawnego. Wiąże się to jednak z pewnym ryzykiem, ponieważ w efekcie u podstaw legitymacji tak pomyślanej izby znajdowałaby się decyzja o wprowadzeniu owego środka. Nie można w związku z tym wykluczyć, że charakter i skala zastrzeżeń formułowanych pod adresem konkretnego instrumentu prawnego mogłaby się przełożyć na podważenie *ratio legis* wyodrębnienia w Sądzie Najwyższym jednostki organizacyjnej, która miałaby się nim zajmować. Uważam, że ostatnie próby „reformowania” Sądu Najwyższego uwypukliły, że ustawodawca, dysponujący dużą swobodą w kształtowaniu struktury trzeciej władzy, nie może tracić z pola widzenia tego, że wprowadzane przez niego przepisy organizacyjne powinny sprzyjać urzeczywistnianiu prawa do sądu. Wykazanie, że przyjęcie pewnych zmian organizacyjnych doprowadziło do obniżenia standardów wynikających z art. 45, może uzasadniać zakwestionowanie legalności decyzji ustawodawcy także na tym polu – przestaje to bowiem być „tylko” decyzja co do sposobu ukształtowania struktury Sądu Najwyższego (art. 176 ust. 2 konstytucji; por. art. 197 konstytucji). Pozycja SN jako organu usytuowanego na czele jednego z pionów wymiaru sprawiedliwości ogranicza swobodę ustawodawcy i obliguje go do zachowania szczególnej ostrożności – z założenia bowiem rozstrzygnięcie tego organu nie będzie podlegało dalszej kontroli sądowej (przynajmniej na poziomie krajowym).

⁸⁴ Zob. art. 84 konstytucji marcowej.

2. SN jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości

2.1. Ujęcie sposobu wymierzania sprawiedliwości przez SN na gruncie ustawy ustrojowej

Pierwszą z funkcji, których realizację można przypisać Sądowi Najwyższemu na gruncie przepisów konstytucji z 1997 r., jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Powierzenie Sądowi Najwyższemu tej funkcji wynika *expressis verbis* z art. 175 ust. 1 i było już przedmiotem rozważań doktryny⁸⁵. W literaturze przedmiotu kreślony jest obraz, w którym organ ten zasadniczo został powołany do wymierzania sprawiedliwości, a głównym polem, na którym urzeczywistnia się wspomniana rola, jest wykonywanie przez niego nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1 konstytucji)⁸⁶. Autorzy podejmujący tę problematykę szeroko omawiają poszczególne ustawowe kompetencje Sądu Najwyższego, wpisując je w ramy art. 175 ust. 1. Jednocześnie nie prowadzą oni odrębnych rozważań poświęconych nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego⁸⁷. Dość powszechnie przyjmuje się przy tym założenie, że środki nadzoru judykacyjnego mają przede wszystkim sprzyjać ujednoliceniu orzecznictwa sądowego.

Na tym tle nasuwa się szereg pytań, w szczególności: czy rzeczywiście wykładnia przepisów konstytucji pozwala na utożsamienie wspomnianych ról Sądu Najwyższego (tj. roli wynikającej z art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1); jeśli nie – czym w takim razie jest owo „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” przez SN i czy cechuje je jakaś specyfika? Jak już wspomniano, sama analiza zwrotu użytego przez ustrojodawcę w art. 175 ust. 1 była przedmiotem wielu opracowań i monografii. Uważam, że biorąc pod uwagę cele niniejszej pracy (w tym w szczególności kwestię odtworzenia konstytucyjnej pozycji Sądu Najwyższego), nie ma konieczności przywoływania sporów doktrynalnych

⁸⁵ Zob. m.in. B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 282 i nast.; B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, *Monografie Prawnicze*.

⁸⁶ B. Szmulik, *Sąd Najwyższy...*, s. 282 i nast. oraz s. 412; B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości...*, s. 205 i nast.

⁸⁷ Podzielał ocenę Pawła Sarneckiego, który w monografii Bogumiła Szmulika dostrzega pewną niekonsekwencję – z jednej strony Szmulik sygnalizuje, że „nadzór SN nad orzecznictwem [...] nie może być zupełnie utożsamiany z wymierzaniem przez ten sąd sprawiedliwości”, z drugiej zaś strony, charakteryzując kompetencje SN, zdaje się przyjmować założenie przeciwne (P. Sarnecki, recenzja monografii Bogumiła Szmulika *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2010, s. 194). W każdym razie na kartach monografii poświęconej Sądowi Najwyższemu próżno szukać rozwinięcia cytowanej myśli, można za to znaleźć liczne przejawy utożsamiania obu ról SN.

dotyczących sposobu definiowania „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, jak również referowania propozycji formułowanych w tym zakresie w piśmiennictwie. Dla dalszych rozważań wystarczające wydaje się przyjęcie za punkt wyjścia definicji, proponowanej m.in. przez Leszka Garlickiego, zgodnie z którą wymiar sprawiedliwości stanowi „wiązące rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny”⁸⁸. Nawiązując do wcześniejszych wywodów, warto pamiętać o znaczeniu, jakie w tym kontekście przypisuje się konstytucyjnemu pojęciu „sprawy” (art. 45 ust. 1).

Przyjęta powyżej definicja wyznacza perspektywę dla moich dalszych rozważań. Uważam, że właśnie tę perspektywę (orientującą nas na rozstrzyganie konkretnej indywidualnej sprawy) trzeba mieć na względzie przy charakteryzowaniu wycinka aktywności SN, który polega na wymierzaniu sprawiedliwości. Podstawowa trudność w udzieleniu odpowiedzi na stawiane na tle tego wycinka pytania w mojej ocenie wynika ze sposobu, w jaki konstytucja określiła pozycję Sądu Najwyższego. Ustrojowa rola SN jest rozważana przede wszystkim na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 konstytucji. Jednocześnie ustrojodawca *expressis verbis* nie sformułował zbyt wielu wskazówek ułatwiających udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy między wspomnianymi przepisami konstytucji zachodzą jakieś zależności; nie przesądził także, w jakie instrumenty powinien zostać wyposażony Sąd Najwyższy⁸⁹. Brak pewnych szczegółowych regulacji utrudnia scharakteryzowanie relacji między art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 konstytucji⁹⁰.

Biorąc pod uwagę lakoniczną regulację konstytucyjną, *prima facie* wydaje się, że w tym zakresie ustawodawca korzysta z dużego zakresu swobody – na nim bowiem spoczywa obowiązek określenia ustroju, właściwości i procedury stosowanej przez Sąd Najwyższy (art. 176 ust. 2), ewentualnego zastrzeżenia do właściwości Sądu Najwyższego spraw, w których organ ten będzie sprawował wymiar sprawiedliwości (art. 177), czy wreszcie określenia „innych czynności”, które będzie on wykonywał (art. 183 ust. 2). Wspomniane unormowania, jak również sposób ukształ-

⁸⁸ Dokonywane przeze mnie analizy będą bazowały na ustaleniach zawartych w rozdziale III, odnoszących się do zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości.

⁸⁹ W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wysunięta została propozycja wprowadzenia bardziej skonkretyzowanych unormowań – prezentował ją senator Piotr Andrzejewski. W szczególności postulował on, żeby ustrojodawca powierzył Sądowi Najwyższemu „nadzór nad działalnością wszystkich sądów w zakresie orzekania, w szczególności przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych” (zob. m.in. „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 72; „Biuletyn KKZN” nr XXVI, s. 22). Pojawiały się także propozycje skatalogowania środków, w które miałyby zostać wyposażony Sąd Najwyższy.

⁹⁰ Por. rozważania Waleriana Sanetry, który wskazuje, że art. 183 ust. 1 może być postrzegany zarówno jako regulacja jedynie uszczegóławiająca art. 175 ust. 1, jak i przepis wskazujący na zupełnie nowe, odrębne zadanie SN (W. Sanetra, *O roli...*, s. 3-4).

towania konstytucyjnych podstaw władzy sądowniczej sprawiają, że o wymierzaniu sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy nie można mówić *in abstracto*, w oderwaniu od regulacji ustawowych. Zasadnicze pole do rozważań stwarzają w tym zakresie przede wszystkim przepisy ustawy określającej ustroj Sądu Najwyższego oraz przepisy ustaw procesowych (k.p.c. i k.p.k.).

Odpowiedź na pytanie o sposób realizacji przez SN funkcji, zakotwiczonej w art. 175 ust. 1 konstytucji, udzielona w ustawie ustrojowej z 2002 r., zawierała się w stwierdzeniu, że

Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych; b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne; c) rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach⁹¹.

Z kolei z brzmienia obowiązującego art. 1 ustawy o SN z 2017 r. wynika, że

Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: a) zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne; b) kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych⁹².

⁹¹ Art. 1 Ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052). Z cytowanego powyżej przepisu wynika, że poza sferą wymiaru sprawiedliwości ustawodawca sytuował „rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz stwierdzanie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a także ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego; [...] rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego; [...] opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych ustaw, w zakresie, w którym uzna to za celowe; [...] wykonywanie innych czynności określonych w ustawach”.

⁹² Art. 1 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2019, poz. 5, t.j.). W nowej ustawie ustrojowej ustawodawca obok funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości w art. 1 wyodrębnił: „rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie; [...] rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawanie protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności referendum; [...] opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych

Zestawienie tych dwóch przepisów pokazuje, że tak pod rządami ustawy z 2002 r., jak i obecnie ustawodawca do pewnego stopnia utożsamiał sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, o którym mowa w art. 175 ust. 1 konstytucji, z realizacją nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych, powierzonego SN na mocy art. 183 ust. 1 konstytucji. Sposób zredagowania przywołanych przepisów ustawowych sugeruje, że dla prawodawcy zapewnienie jednolitości orzecznictwa (przez wskazane w tych przepisach środki) stanowi formę „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” przez Sąd Najwyższy⁹³. Innymi słowy – charakteryzując pozycję ustrojową Sądu Najwyższego i określając jego zadania, ustawodawca identyfikuje główną funkcję tego organu jako „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” i do pewnego stopnia wpisuje w nią „sprawowanie nadzoru judykacyjnego” (ta ostatnia kategoria nie została w każdym razie wyodrębniona przez ustawodawcę jako dalsze, samodzielne zadanie Sądu Najwyższego).

Wydaje się, że forma, w jakiej ustawodawca ujął zadania SN, ukierunkowywała sposób myślenia przedstawicieli doktryny, którzy charakteryzowali pozycję ustrojową polskiego Sądu Najwyższego, patrząc przez pryzmat cytowanej regulacji, zawartej w ustawie z 2002 r. Na takim założeniu opierały się w szczególności dwie monografie poświęcone pozycji Sądu Najwyższego – pierwsza autorstwa Bogumiła Szmulika i druga, przygotowana przez Beatę Stępień-Załucką.

Stanowisko, które reprezentują Szmulik i Stępień-Załucka, wydaje się dominować w doktrynie⁹⁴. Zbliżone ujęcie proponuje wielu innych prawników, w tym m.in. Antoni Górski. Wspomniany autor podjął się próby wyjaśnienia relacji między art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 konstytucji. Dostrzegł on, że „[z] faktu uregulowania funkcji Sądu Najwyższego w dwóch różnych przepisach Konstytucji RP można by *a priori* wnosić, że chodzi o dwie różne kompetencje, a zatem że czym innym jest sprawowanie przez ten Sąd wymiaru sprawiedliwości, a czym innym nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych”⁹⁵. Temu spostrzeżeniu nie towarzyszy jednak próba scharakteryzowania kategorii, jakimi posłużył się ustrojodawca. Zamiast tego Górski

projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego; [...] wykonywanie innych czynności określonych w ustawach”.

⁹³ Na niejasności w zakresie posługiwania się przez ustawodawcę takimi kategoriami jak „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, „nadzór w zakresie orzecznictwa” czy „pojęmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne” zwracał uwagę Sanetra (W. Sanetra, *O roli...*, s. 8).

⁹⁴ Poza przywołanymi w dalszych rozważaniach stanowiskami Górskiego czy Erecińskiego nawiązują do niego także Wiliński i Karlik (zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, s. 1080).

⁹⁵ A. Górski, *Uwagi o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy*, [w:] J. Gudzowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011, s. 2809.

wyraźnie ustala treść przywołanych przepisów konstytucji, patrząc przez pryzmat regulacji ustawowych. Zwracając uwagę na brzmienie art. 1 ustawy o SN z 2002 r., autor podkreśla, że „ustawodawca traktuje wykonywanie przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego jako formę sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Zdaniem Górskiego podejście ustawodawcy zasługuje na aprobatę. Jak argumentuje – w ten sposób doszło do zerwania z „dualistycznym ujęciem roli Sądu Najwyższego” i niejako „zrównania” rozpoznawania skarg kasacyjnych i rozstrzygania zagadnień prawnych, przez co nie powinno już budzić wątpliwości, że obie te formy aktywności Sądu Najwyższego stanowią „wymierzanie sprawiedliwości”. Autor nie nawiązuje jednak do wykładni przepisów konstytucji, tylko *a priori* uznaje, że to właściwy sposób konkretyzacji zawartych w niej unormowań.

Akceptację dla ustawowego ujęcia analizowanej funkcji Sądu Najwyższego można odnaleźć także w opracowaniu Erecińskiego, który przyjmuje, że „[z]godnie z art. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy [tj. ustawy o SN z 2002 r. – przyp. A.D.], Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sposób określony w tym przepisie, co uszczegóławia ogólne sformułowanie art. 175 ust. 1 Konstytucji”⁹⁶. Wspomniany autor stawia co prawda pytanie o to, czy rozpoznawanie konkretnej sprawy w związku z wniesieniem przez stronę skargi kasacyjnej może być pożytywane za przejaw funkcji publicznej czy też odpowiada wykonywaniu przez SN funkcji prywatnego interesu prawnego skarżącego – ostatecznie jednak łączy obie te funkcje. Przy okazji zaznacza też, że „Sąd Najwyższy nie sprawuje nadzoru judykacyjnego wtedy, kiedy orzeka jako sąd jedynej instancji”. Ponadto w swej argumentacji Ereciński konsekwentnie uznaje, że SN, pełniąc rolę sądu kasacyjnego, realizuje funkcję nadzoru judykacyjnego, zakotwiczoną w art. 183 ust. 1 konstytucji. Idąc tropem regulacji ustawowej, wyodrębnia on także bezpośrednie i pośrednie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, do tej ostatniej kategorii zaliczając podejmowanie przez Sąd Najwyższy tzw. uchwał abstrakcyjnych⁹⁷.

2.2. Zidentyfikowanie funkcji publicznej i funkcji prywatnej Sądu Najwyższego i ich wpływ na interpretację art. 175 ust. 1 konstytucji

W ostatnich latach w polskim piśmiennictwie pojawiły się opracowania skłaniające do zmiany spojrzenia na dotychczasowe podejście polskiego ustawodawcy i na ustalenia odnośnie do ustroju Sądu Najwyższego, poczynione przez przedstawicieli doktryny. Interesujące uwagi, jakie w odniesieniu do pozycji współczesnych sądów najwyższych

⁹⁶ T. Ereciński, *Współczesne funkcje...*, s. 770, 774.

⁹⁷ *Ibidem*, s. 770.

formułując Aleš Galič⁹⁸ i – nawiązujący do niego – Jacek Gudowski⁹⁹, mogą być pewną inspiracją dla zrekonstruowania konstytucyjnej pozycji tego organu i źródłem nowego spojrzenia na pełnione przez SN role. Warto odnotować, że punktem wyjścia przyjętym przez Galiča nie było jednak odtworzenie konstytucyjnych założeń dotyczących funkcjonowania konkretnego sądu najwyższego. Przeciwwstawił się on jednak powszechnie przyjmowanemu przez procesualistów stanowisku, w świetle którego dla właściwego określenia pozycji ustrojowej sądu najwyższego zasadnicze znaczenie ma scharakteryzowanie tego organu jako sądu kasacyjnego czy rewizyjnego¹⁰⁰. Jego zdaniem to dość powierzchowne spojrzenie, a rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach mogą nie do końca odpowiadać modelowej wizji określonego środka zażalenia (kasacji, rewizji). Z tego względu Galič sugeruje, by szersze analizy poświęcone pozycji ustrojowej SN nie koncentrowały się na tych kwestiach.

Przywołany autor zwraca uwagę, iż sposób postrzegania najwyższej instancji sądowej może wynikać z przyjęcia w danym systemie prawnym jednego z dwóch założeń. W myśl pierwszego z nich sąd najwyższy powinien być organem ukierunkowanym przede wszystkim na realizację „funkcji prywatnej”. W praktyce oznacza to, że głównym zadaniem takiego sądu najwyższego staje się czuwanie nad sprawiedliwym rozpoznaniem każdej indywidualnej sprawy, jaka do niego wpłynie, i zadośćuczynienie oczekiwaniom stron co do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Autor charakteryzuje tak ukształtowany sąd najwyższy jako sąd „zorientowany na przeszłość”.

W świetle drugiego założenia, które może przyjąć prawodawca, sąd najwyższy powinien realizować przede wszystkim „funkcję publiczną”. Jak wyjaśnia autor, ta funkcja

orzeczeń sądu najwyższego przejawia się w strzeżeniu i promowaniu interesu publicznego związanego z zapewnieniem jednolitości rozstrzygnięć, rozwojem prawa, udzielaniem wskazówek sądom niższych instancji i tym samym przyczynianiu się do zwiększenia przewidywalności stosowania prawa. Musi się to odbywać w taki sposób, aby było z największą korzyścią dla innych podobnych spraw, które będą rozpoznawane w przyszłości¹⁰¹.

Z tego względu można mówić o zorientowaniu „na przyszłość” tak ukształtowanego sądu najwyższego.

⁹⁸ A. Galič, *Sąd Najwyższy i jego funkcje z perspektywy krajów systemu civil law*, „Polski Proces Cywilny” nr 4/2014.

⁹⁹ J. Gudowski, *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2015.

¹⁰⁰ Galič, w pewnym uproszczeniu przyjmuje, że model kasacyjny pozwala najwyższej instancji uchylić orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, podczas gdy model rewizyjny umożliwia wydanie orzeczenia reformatoryjnego.

¹⁰¹ A. Galič, *Sąd Najwyższy...*, s. 463.

Zdaniem Galiča w wielu systemach możemy obserwować rozwiązania łączące oba spojrzenia. Istotne jest jednak to, które elementy osiągną przewagę – czy te, które orientują sąd najwyższy na wykonywanie funkcji publicznej, czy te skupione wokół realizacji funkcji prywatnej. Przywołany autor stawia bowiem tezę, zgodnie z którą równie skuteczne realizowanie przez sąd najwyższy danego państwa obu tych funkcji jest niemożliwe. Jednocześnie na kanwie doświadczeń państw europejskich wskazuje, że preferowanym przez niego rozwiązaniem jest przyznanie priorytetu funkcji publicznej. Ma to związek z usytuowaniem sądu najwyższego i potencjalnym zakresem jego kognicji. Szeroki dostęp do SN skorelowany z realizacją funkcji prywatnej może bowiem prowadzić do niewydolności tego organu i zatorów orzeczniczych.

Stanowisko zaproponowane przez Galiča może być ciekawym punktem odniesienia w dyskusjach nad pozycją ustrojową Sądu Najwyższego na gruncie konstytucji z 1997 r. Moim zdaniem przyjęcie, że organ ten może być sądem „zorientowanym na przeszłość” albo sądem „zorientowanym na przyszłość”, koresponduje odpowiednio z treścią art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przypisywanie Sądowi Najwyższemu funkcji polegającej na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości kieruje ten organ ku jednostkowym sprawom i wiąże się przede wszystkim z realizowaniem przez SN funkcji prywatnej. Ustrojodawca włącza w ten sposób Sąd Najwyższy do systemu organów, które mają wymierzać sprawiedliwość. Z kolei powierzenie Sądowi Najwyższemu funkcji publicznej znajduje swe głębsze odzwierciedlenie w kompetencji do wykonywania przez niego nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Ilekroć bowiem zwracamy uwagę na konieczność gwarantowania przez SN jednolitości orzecznictwa, wykraczamy poza samą tylko korektę indywidualnego aktu stosowania prawa i orientujemy się na skutki, jakie rozstrzygnięcie tego sądu ma wyrzucić na przyszłe orzecznictwo sądów¹⁰².

Przyjmując to podejście, można w sposób krytyczny spojrzeć na to, jak ustawodawca charakteryzował do tej pory rolę Sądu Najwyższego. Pełne utożsamianie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania nadzoru judykacyjnego przez SN moim zdaniem powoduje, że zaciera się rozróżnienie między funkcją publiczną i funkcją prywatną. Ponadto dotychczasowe ujęcie utrudnia także prawidłowe charakteryzowanie środków służących ich realizacji. Myślenie o pozycji polskiego Sądu Najwyższego w perspektywie tych dwóch funkcji nie wybrzmiało co prawda ani w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, ani w późniejszych opracowaniach poświęconych SN, uważam jednak, że zmiana dotychczasowego sposobu definiowania roli SN, rekonstruowanej z przepisów konstytucji, jest uzasadniona, gdyż

¹⁰² Zob. m.in. W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i Wolters Kluwer Polska, Gdańsk, 17-18 września 2007*, Warszawa 2008.

pozwoli na prowadzenie dyskusji o konkretnych rozwiązaniach ustawowych w sposób bardziej operatywny.

Moim zdaniem ustawowa konkretyzacja art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 (przyjęta obecnie w art. 1 ustawy o SN z 2017 r., wcześniej zaś w art. 1 ustawy o SN z 2002 r.) prowadzi do niewłaściwego postrzegania szczegółowych kompetencji, jakie zostały powierzone Sądowi Najwyższemu. Uważam, że wykładnia konkretnych rozwiązań ustawowych powinna być dokonywana przede wszystkim w perspektywie norm konstytucyjnych – te zaś nie mogą być definiowane przez pryzmat art. 1 ustawy o SN z 2017 r. Tymczasem lektura niektórych opracowań poświęconych tej problematyce skłania do wniosku, że ich autorzy obierają za punkt wyjścia przepisy ustawy ustrojowej, odsuwając na dalszy plan fakt, iż posługują się pojęciami konstytucyjnymi.

Wobec zastrzeżeń co do sposobu, w jaki ustawodawca zdefiniował rolę Sądu Najwyższego i lakonicznego ujęcia tej roli w konstytucji, nasuwa się pytanie, jak w takim razie postrzegać relację art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1. Wydaje się, że dorobek orzecznictwa i doktryny, obejmujący w szczególności standardy prawa do sądu i założenia odnośnie do struktury trzeciej władzy, składający się na polskie *acquis constitutionnel*, uprawnia do interpretacji art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 w kierunku proponowanym przez Galića. Takie ujęcie umożliwia chociażby inne spojrzenie na dyskusję nad standardami prowadzenia postępowań, w których Sądowi Najwyższemu przypisuje się odmienne funkcje.

Analiza samej tylko treści obu przywołanych przepisów moim zdaniem nie pozwala przyjąć, że ustrojodawca uznał którąś ze wspomnianych ról za preferowaną i dominującą¹⁰³. W czasie prac konstytucyjnych kwestii tej w zasadzie nie dyskutowano. Uważam jednak, że śledząc ewolucję pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego i problemów, z jakimi mierzył się ten organ na przestrzeni przeszło stu lat swego funkcjonowania, można i na tym polu formułować pewne sugestie. Dodatkowo poprzestanie na stwierdzeniu, że ustrojodawca pozostawił tę kwestię otwartą, mogłoby prowadzić do uznania, że ustawodawca korzysta tu z całkowitej swobody w kształtowaniu pozycji SN i może dowolnie określać sposób urzeczywistniania przez ten organ jego konstytucyjnych funkcji. Wydaje mi się, że przyjęcie *a priori* takiego założenia o pełnej swobodzie ustawodawcy byłoby nieuprawnione. Konieczne staje się sprawdzenie, czy z punktu widzenia innych przepisów ustawy zasadniczej, jak również szczególnego usytuowania Sądu Najwyższego w systemie sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, kompetencja prawodawcza ustawodawcy nie doznaje jednak pewnych ograniczeń.

Nasuwa się także inne pytanie – a mianowicie, co nowego wnosi prezentowany powyżej sposób wykładni i wywodzenie odpowiednio z art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 podstaw do wykonywania przez SN funkcji prywatnej oraz funkcji publicznej. Po pierwsze, uważam, że takie ujęcie jest dostosowane do przyjmowanej obecnie

¹⁰³ Por. W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/1999, s. 7-8.

podmiotowo-przedmiotowej definicji wymiaru sprawiedliwości i uwzględnia związek tego zwrotu z konstytucyjnym pojęciem „sprawy” (art. 45 ust. 1 konstytucji). Po drugie, do pewnego stopnia pozwala ono na rozgraniczenie kategorii „sprawowania wymiaru sprawiedliwości” i „sprawowania nadzoru nad orzecznictwem sądów” i zidentyfikowanie nieco innych celów, na jakie są ukierunkowane działania podejmowane przez SN w jednym i drugim obszarze. Po trzecie, w konsekwencji umożliwia ono odmienne spojrzenie na te kompetencje, które wiążą się ściśle z rozstrzyganiem przez SN w „sprawie” skarżącego, i te, które nie są powiązane z jednostkowym przypadkiem (wydawanie przez SN abstrakcyjnych uchwał interpretacyjnych) bądź cechują się pośrednim wpływem SN na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy¹⁰⁴. Po czwarte, takie rozgraniczenie pozwala uwypuklić pewną samodzielną rolę art. 183 ust. 1 konstytucji, jako podstawy do wyposażenia Sądu Najwyższego w kompetencje do wydawania uchwał wykładniczych (abstrakcyjnych i konkretnych). Kompetencje te moim zdaniem nie są sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w ścisłym tego słowa znaczeniu i można mieć pewne wątpliwości co do tego, czy dopuszczalne byłoby ich powierzanie Sądowi Najwyższemu bez odpowiedniego zakotwiczenia tej sfery aktywności SN w przepisach konstytucji. Tymczasem art. 183 ust. 1 stwarza taką podstawę. Po piąte, zwrócenie uwagi na możliwe ukierunkowanie Sądu Najwyższego „na przyszłość” bądź „na przeszłość” nadaje kształt debacie o oczekiwaniach względem tego organu i umożliwia zracjonalizowanie dyskursu odnośnie do jego roli ustrojowej. Moim zdaniem do pewnego stopnia nawiązuje ono także do dyskusji, jaka toczyła się w okresie dwudziestolecia międzywojennego między zwolennikami modelu rewizyjnego i kasacyjnego¹⁰⁵. Dyskusja ta powinna być prowadzona w nawiązaniu do konstytucyjnych standardów sprawowania wymiaru sprawiedliwości i służyć budowaniu efektywnego systemu ochrony praw jednostki.

3. Nadzór Sądu Najwyższego nad działalnością orzeczniczą sądów

W świetle art. 183 ust. 1 konstytucji „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”. Doprecyzowanie przez ustrojodawcę zakresu przedmiotowego tego nadzoru w ocenie komentatorów prowadzi

¹⁰⁴ Uważam, że przy rozważaniach dotyczących sprawowania przez SN wymiaru sprawiedliwości istotne jest ustalenie, w jaki sposób działanie Sądu Najwyższego „przełoży się” na wydanie w sprawie skarżącego konkretnego rozstrzygnięcia. Inaczej kwestia ta wygląda w przypadku samodzielnego rozstrzygnięcia przez ten sąd np. spraw kasacyjnych, inaczej zaś, gdy na kanwie konkretnej sprawy zwraca się o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego sąd drugiej instancji (por. art. 441 § 1 k.p.k. i art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c.).

¹⁰⁵ Zob. s. 66 i nast.

do wniosku, że realizacja przez Sąd Najwyższy dyspozycji art. 183 ust. 1 nie obejmuje aktywności podejmowanych w sferze administracji sądowej czy w sprawach dyscyplinarnych. Nadzoru „w zakresie orzekania” nie można bowiem utożsamiać z nadzorem administracyjnym czy służbowym¹⁰⁶. Uwaga przedstawicieli doktryny koncentruje się głównie na użytym w art. 183 ust. 1 określeniu „w zakresie orzekania”.

Analiza prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pozwala dostrzec, jakie dalsze założenia odnośnie do Sądu Najwyższego stały u podstaw formuły przyjętej w art. 183 ust. 1 konstytucji. Pierwsze dwa ustępy art. 173 ujednoliconego projektu konstytucji stanowiły:

Wariant I: „1. Sąd Najwyższy jest naczelnym organem władzy sądowniczej”. Wariant II: „1. Sąd Najwyższy jest naczelnym organem władzy sądowniczej w sprawach należących do właściwości sądów powszechnych i wojskowych”. „2. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, w szczególności przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych”¹⁰⁷.

W trakcie dyskusji podkreślano, że Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją sądową, polemizowano jednak z propozycją charakteryzowania go w przyszłej konstytucji (jak sugerowali m.in. sędziowie Sądu Najwyższego¹⁰⁸) jako „naczelnego organu władzy sądowniczej”. Zdaniem posła Ciemniewskiego takie ujęcie nawiązywało do zasady jednolitości władzy i budziło zastrzeżenia z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Wskazywał on także, iż proponowana regulacja opiera się na założeniu hierarchicznej budowy sądownictwa, „[t]ymczasem nie może ono być skonstruowane w ten właśnie sposób, lecz na zasadzie instancyjności, która dotyczy postępowania, a nie struktur urzędniczych”¹⁰⁹. Jego wątpliwości budziło też użycie pojęcia „nadzoru” w zakresie orzekania¹¹⁰. Swoją sprzeciw wobec przygotowanego rozwiązania uzasadniał koniecznością posługiwania się w tym zakresie terminologią właściwą dla procedur sądowych. Wskazywał przy tym, że nie można utożsamiać funkcji odwoławczych i nadzorczych, akcentując, że w państwie demokratycznym jedynym dopuszczalnym sposobem kontroli orzecznictwa jest rozpatrywanie środków odwoławczych.

¹⁰⁶ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 4; zob. także: P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183...*, s. 1079.

¹⁰⁷ „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 321.

¹⁰⁸ Zob. stanowisko pierwszego prezesa SN Adama Strzembosza, [w:] „Biuletyn KKZN” nr X, s. 325.

¹⁰⁹ „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 322.

¹¹⁰ Proponowana na tym etapie prac formuła stanowiła, że „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, w szczególności przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych” (zob. „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 321).

Istotę przyjętej formuły wyjaśniał ekspert Komisji – Kazimierz Działocha. Tłumaczył, że członkowie podkomisji merytorycznej zamierzali nawiązać w tym przepisie do zasad funkcjonowania Sądu Najwyższego w okresie przejściowym. Jak zaznaczył, „[o]becnie obowiązuje wciąż art. 61 ustawy zasadniczej z okresu PRL, utrzymany mocą małej konstytucji, dający możliwość szerszego nadzoru, m.in. poprzez prawo wykładni niejasnych przepisów, rozpatrywanie rewizji nadzwyczajnych. W przyszłości natomiast Sąd Najwyższy ma być wyłącznie sądem kasacyjnym, czemu dano wyraz *in fine* ust. 2”¹¹¹.

Z prowadzonych wówczas dyskusji wynikało, że niektórzy członkowie Komisji *implicite* przyjmowali, że szczególną formą nadzoru nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania jest m.in. rozpoznawanie kasacji¹¹². Wydaje się zatem, że opierali się oni na przeciwnym założeniu, uznawszy, że rozpatrywanie wspomnianych środków zaskarżenia stanowi jeden z przejawów nadzoru judykacyjnego SN¹¹³.

Współcześnie w doktrynie art. 183 ust. 1 konstytucji stanowi główny punkt odniesienia dla charakteryzowania aktywności SN ukierunkowanej na ujednolicanie orzecznictwa sądowego. Zdaniem Waleriana Sanetry

w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP chodzi o coś więcej niż tylko o to, co wyraża się w kontroli instancyjnej orzeczeń sądów niższych instancji. Nie chodzi w tym wypadku o prosty nadzór instancyjny, lecz o nadzór o szczególnym charakterze, znamionujący się dążeniem do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowego i właśnie dlatego osobno kwestia nadzoru w zakresie orzekania została ujęta w art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Jednolitości tej nie mogą zapewnić sądy drugiej instancji, wobec tego jest to szczególne zadanie Sądu Najwyższego¹¹⁴.

Podobny pogląd wyraża L. Garlicki, podkreślając, że „[n]adzór orzeczniczy nabiera [...] obiektywnego charakteru, wykraczając poza znalezienie sprawiedliwego rozwiązania sprawy indywidualnej, a orientując się na zapewnienie prawidłowości sądowego procesu stosowania i wykładni prawa”¹¹⁵. Tym samym wykonywanie przez SN nadzoru judykacyjnego odpowiada scharakteryzowanej w doktrynie funkcji publicznej. Na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie zastanawiano się jednak szerzej nad istotą nadzoru SN i instrumentami, które w związku z tym należałoby przypisać temu organowi. Pojawiały się nawet głosy podające w wątpliwość sens redagowania w projekcie konstytucji odrębnej regulacji poświęconej Sądowi Najwyższemu.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 322.

¹¹² „Biuletyn KKZN” nr X, s. 236-237.

¹¹³ „Biuletyn KKZN” nr XXIII, s. 125.

¹¹⁴ W. Sanetra, *O roli...*, s. 4.

¹¹⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 5.

Wbrew intuicjom części członków KKZN nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania nie musi polegać na włączeniu SN w mechanizm rozstrzygania jednostkowych przypadków. Sytuacją, która w mojej ocenie stanowi potwierdzenie tego stanowiska, jest wydawanie przez Sąd Najwyższy tzw. uchwał abstrakcyjnych. Wydaje się, że gdyby nie regulacja zawarta w art. 183 ust. 1 konstytucji, trudno byłoby znaleźć podstawę prawną dla tego rodzaju aktywności SN, w szczególności wspomniane uprawnienie nie znajduje wyraźnego zakotwiczenia w art. 175 ust. 1.

Jednocześnie powiązanie funkcji prywatnej i publicznej wydaje się sprzyjać budowaniu efektywnego systemu wymierzania sprawiedliwości. Wkomponowanie Sądu Najwyższego w segment organów wymierzających sprawiedliwość w ten sposób, że rozstrzygnięcie tego organu zapada na kanwie jakiejś indywidualnej sprawy skarżącego, a w dalszej kolejności rzutuje na proces sądowego stosowania prawa i wpływa na jednolitość orzecznictwa, ma swoje uzasadnienie nie tylko w art. 175 ust. 1, ale i w art. 183 ust. 1 konstytucji. Oba te przepisy wymagają przyjęcia nieco innej perspektywy.

Trudno jednak zgodzić się ze stanowiskiem Sanetry, który – eksponując pozycję SN jako organu sprawującego nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych – argumentuje, że

[w]ymierzanie przez ten Sąd sprawiedliwości powinno być postrzegane jedynie jako instrument prowadzący do osiągnięcia tego celu, a to z kolei powinno przesądzać o rodzaju, liczbie i sposobie rozstrzygania spraw, które powierzane są Sądowi Najwyższemu. Aby Sąd Najwyższy mógł w sposób właściwy wywiązywać się ze swojej głównej powinności, musi zajmować się rozstrzyganiem konkretnych spraw w toku instancji¹¹⁶.

Nie negując potrzeby przemyślanego ukształtowania dostępu do SN, trudno zgodzić się na wybrzmiewające w tym stanowisku instrumentalne postrzeganie jednostki korzystającej w tym zakresie z prawa do sądu. Taka argumentacja zapoznaje także cel, jakiemu służyło przywrócenie modelu kasacyjnego i rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogły kierować swoją sprawę do SN. Jak zresztą zauważa cytowany autor, rozwiązanie to służyło umocnieniu ochrony praw obywatelskich. Mając świadomość problemów, jakie wiązały się ze zbyt szerokim otwarciem drogi do SN¹¹⁷, warto pamiętać,

¹¹⁶ W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie...*, s. 9.

¹¹⁷ W piśmiennictwie zwracano uwagę na mankamenty szerokiego dostępu do Sądu Najwyższego, takie jak: nadmierne zaabsorbowanie tego organu „sprawami o różnej wadze społecznej i prawnej, często drobnymi sporami”, osłabienie wydolności SN, „rozproszenie jego wysiłków orzeczniczych”, „osłabienie możliwości wpływania na orzecznictwo sądów niższych instancji” (W. Sanetra, *O roli...*, s. 14). Doświadczenia historyczne pokazują, że z tego typu trudnościami SN mierzył się już u początków swej działalności.

że analizowana zmiana była zarazem odejściem od koncepcji zakładającej kierowanie do Sądu Najwyższego środków zaskarżenia przez podmioty reprezentujące interes państwa. Moim zdaniem stawia to pod znakiem zapytania możliwość postrzegania środków zaskarżenia kierowanych do SN „jedynie jako instrumentu prowadzącego do osiągnięcia celu”, jakim jest zagwarantowanie jednolitości orzecznictwa.

Z czasem w doktrynie zaczęto wyraźniej zauważać pewne napięcie między realizacją przez SN funkcji publicznej i funkcji prywatnej, na które zwraca także uwagę Galić. Jak w 2006 r. podnosił Sanetra:

można i należy też mówić o pewnym konflikcie między rolą Sądu Najwyższego, jako organu wymiaru sprawiedliwości powołanego do korygowania – z woli stron postępowania – wadliwych orzeczeń sądów niższych instancji (działania – w tym sensie – w interesie strony), a jego zadaniem polegającym na wyjaśnianiu ważnych kwestii interpretacyjnych i ujednolicaniu orzecznictwa sądowego, co może być postrzegane jako działanie przede wszystkim w interesie ogólnym – publicznym¹¹⁸.

Moim zdaniem owego konfliktu nie sytuuje się jednak na poziomie regulacji zawartych w konstytucji, zagadnienie to jest rozważane przede wszystkim na płaszczyźnie ustawowej. Uważam, że w doktrynie dość „gładko” przechodzi się do porządku dziennego nad kwestią przesuwania się funkcji i celów Sądu Najwyższego w związku ze zmianami przeprowadzanymi w obrębie procedur sądowych, podczas gdy chodzi tu o doniosły problem ustrojowy¹¹⁹.

Wydaje się, że pozycja ustrojowa SN predestynuje go do tego, by koncentrował się zwłaszcza na realizacji funkcji nadzoru nad orzecznictwem – w ten bowiem sposób może on wywierać wpływ na jednolite stosowanie prawa. Uważam, że sposób, w jaki ustawodawca umożliwia Sądowi Najwyższemu wypełnianie roli powierzonej mu na gruncie art. 183 ust. 1 konstytucji, ma pierwszorzędne znaczenie ustrojowe. Dzięki temu możliwe staje się zadośćuczynienie wartościom stojącym u podstaw postulatów zagwarantowania jednolitości orzecznictwa sądowego. Kwestia ta nie pozostaje także bez wpływu na zagadnienie relacji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego.

Wpływ ten ujawnia się przede wszystkim na tle przyjętej w orzecznictwie TK koncepcji, zgodnie z którą przedmiotem kontroli Trybunału jest przepis w brzmieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym. Jak niejednokrotnie wyjaśniał Trybunał:

¹¹⁸ W. Sanetra, *O roli...*, s. 14-15.

¹¹⁹ Jak podnosi Sanetra, „Sąd ten w mniejszym stopniu niż poprzednio spełnia rolę typowego organu judykacyjnego, natomiast na pierwszy plan wybija się jego zadanie jako organu dbającego o prawidłową wykładnię prawa w orzecznictwie sądowym oraz o jednolitość tego orzecznictwa” (*ibidem*, s. 15). Nasuwa się pytanie, jak dalece ustawodawca może swobodnie przesuwać akcenty między tymi funkcjami Sądu Najwyższego.

[p]odczas rekonstrukcji normy prawnej konieczne jest nie tylko uwzględnienie brzmienia przepisu, z którego jest wyprowadzana, ale i jej systemowego uwarunkowania, poglądów doktryny oraz ukształtowanej w tej materii linii orzeczniczej [...]. Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: a) stały, b) powszechny oraz c) jednoznaczny [...]. Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze [...]¹²⁰.

W praktyce orzeczniczej Trybunału w proces przygotowania rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed tym organem wpisane są analizy i rozważania poświęcone temu, jak kontrolowany przepis jest wykładany przez sądy¹²¹. Na tym polu w doktrynie zwraca się jednak uwagę na pewien niedostatek, brak bowiem zinstytucjonalizowanych mechanizmów służących ustaleniu, czy doszło do wykształcenia się wspomnianej jednolitej wykładni, czy też nie. W pewnym zakresie udzielenie odpowiedzi na to pytanie umożliwia odwołanie się do wiedzy na temat sądowego stosowania prawa, jaką dysponuje Sąd Najwyższy w związku z wykonywaniem nadzoru judykacyjnego¹²². Zdarzają się jednak sytuacje, w których SN nie jest w stanie udzielić Trybunałowi stosownej informacji¹²³. Mechanizm nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego jedynie po części sprzyja uzyskaniu obrazu prawa stosowanego w Rzeczypospolitej, w praktyce obraz ten nie jest pełny. Z perspektywy potrzeb sądu konstytucyjnego ma zatem znaczenie, jak szeroko zagwarantowany zostanie dostęp różnych podmiotów do Sądu Najwyższego i czy umożliwi to efektywne wypełnianie przez SN jego ustrojowej roli.

¹²⁰ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.

¹²¹ P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 58-59, *Monografie*.

¹²² P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 220-221. Autor zwraca uwagę na ten problem, przywołując wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, w którym za niezgodne z konstytucją zostało uznane rozwiązanie obligujące Krajową Radę Sądownictwa do monitorowania orzecznictwa sądowego. W ocenie TK powierzenie takiej roli KRS nie mieści się w ramach konstytucyjnych funkcji tego organu, a zarazem wkracza w sferę zastrzeżoną przez ustrojodawcę dla SN (art. 183 ust. 1).

¹²³ Dość spektakularny przykład, prezentowany przez Tuleję, dotyczy sprawy, w której TK bezskutecznie próbował ustalić, jak w procesie sądowego stosowania prawa interpretowany jest art. 47912 k.p.c.

4. Wykonywanie przez Sąd Najwyższy „innych czynności, o których mowa w Konstytucji i ustawach” (art. 183 ust. 2 konstytucji)

Stanowisko, zgodnie z którym rola Sądu Najwyższego powinna wykraczać poza samo tylko „wymierzanie sprawiedliwości”, było eksponowane przez samych sędziów SN w połowie lat 90. Argumentowano wówczas, że należy wykorzystać przymioty tego organu i opowiedzieć się za dalszym wykonywaniem przez SN takich kompetencji jak orzekanie w przedmiocie ważności wyborów parlamentarnych, a także powierzyć mu zbliżoną rolę w odniesieniu do wyborów prezydenckich i referendum konstytucyjnego. Jak podkreślał Strzembosz, podobny kierunek zdawała się przyjmować już mała konstytucja z 1992 r. Jego zdaniem wskazywał na to sam fakt posłużenia się w art. 1 tego aktu pojęciem „władzy sądowniczej”, które pozwala na szersze zakreślenie zadań organów przynależących do owej władzy, wykraczające poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości¹²⁴. Warto zauważyć, że stanowisko to *implicite* zakładało kontynuację w przyszłej ustawie zasadniczej rozwiązania znanego z małej konstytucji. W tym zakresie nie nawiązywano natomiast do brzmienia art. 2 konstytucji marcowej.

Strzembosz właśnie w posługiwaniu się kategorią „władzy sądowniczej” widział przestrzeń dla wykonywania przez SN kompetencji takich jak orzekanie w przedmiocie ważności wyborów do Sejmu i Senatu czy ważności wyborów konkretnych posłów czy senatorów. W tym kontekście formułował on także postulat powierzenia Sądowi Najwyższemu kompetencji do stwierdzania ważności wyborów prezydenckich czy orzekania w sprawach referendalnych. Uzasadnieniem dla tych rozwiązań – mimo iż jego zdaniem nie łączyły się one z wymierzaniem sprawiedliwości – były korzyści, wynikające z wykorzystania przymiotu niezależności i bezstronności trzeciej władzy¹²⁵.

W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego kwestia generalnego powierzenia Sądowi Najwyższemu kompetencji, które nie były kwalifikowane

¹²⁴ A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 6 i 8; *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w przedmiocie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 14 (pkt 4). Jak wskazuje Wojciech Sokolewicz, na etapie prac konstytucyjnych sporadycznie podnoszone były jednak zastrzeżenia, w świetle których ewentualne przypisanie Sądowi Najwyższemu kompetencji z zakresu prawa wyborczego nie koresponduje z wąsko pojmowanym wymiarem sprawiedliwości, a jednocześnie prowadzi do niepotrzebnego upolitycznienia funkcji tego organu (W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 171).

¹²⁵ A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 6. Za „wychodzące poza ramy tradycyjnego orzecznictwa” uznawał on także dokonywanie przez Sąd Najwyższy tzw. abstrakcyjnej wykładni prawa, przy czym nie podjął szerszych rozważań na temat charakteru tej kompetencji (w szczególności – w kontekście sprawowania wymiaru sprawiedliwości).

jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w przepisie o odsyłającym charakterze, nie budziła szczególnych dyskusji. Istotniejsze wydawało się udzielenie odpowiedzi na bardziej skonkretyzowane pytania – jak chociażby to, czy Sąd Najwyższy nie powinien przejść kompetencji Trybunału Stanu¹²⁶. W związku z przesunięciem ciężaru dyskusji na tego typu zagadnienia uregulowanie zawarte obecnie w art. 183 ust. 2 zostało przyjęte przez Komisję bez większych zastrzeżeń. Brzmienie art. 183 ust. 2 („Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”) wskazuje na konieczność odwołania się do dalszych przepisów ustawy zasadniczej, które pozwalają dostrzec, jak sam ustrojodawca potraktował problem określenia „innych czynności” wykonywanych przez SN. Wspomniane wewnętrzne odesłanie odnosi się do przepisów konstytucji powierzających Sądowi Najwyższemu pewne dodatkowe kompetencje, tj. art. 101 ust. 1 (stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu), art. 101 ust. 2 (rozpoznawanie protestów wyborczych przeciwko ważności wyborów parlamentarnych), art. 125 ust. 4 (stwierdzanie ważności referendum ogólnokrajowego), art. 125 ust. 4 w zw. z art. 235 ust. 6 (stwierdzanie ważności referendum zatwierdzającego, przeprowadzanego w związku ze zmianami w Konstytucji), art. 129 ust. 1 (stwierdzanie ważności wyboru prezydenta RP), art. 129 ust. 2 (rozpoznawanie protestów przeciwko ważności wyboru prezydenta RP)¹²⁷.

W doktrynie przyjmuje się jednocześnie, że za wykonywanie „innych czynności”, o których mowa w art. 183 ust. 2 konstytucji, nie może być uznawane wypełnianie konstytucyjnych zadań pierwszego prezesa SN, wynikających z treści art. 199 ust. 2, art. 187 ust. 1 oraz art. 199 w zw. z art. 188. Jak zauważa Sanetra, są to samodzielne kompetencje pierwszego prezesa i „[t]rudno w tych przypadkach przyjąć, że działa on w charakterze organu Sądu Najwyższego czy jego reprezentanta”¹²⁸. Stanowisko to opiera się na spostrzeżeniu, iż Konstytucja w sposób odrębny normuje status pierwszego prezesa SN i moim zdaniem zasługuje ono na aprobatę.

Na tle art. 183 ust. 2 powstaje jednak zasadnicze pytanie dotyczące kwestii powierzania Sądowi Najwyższemu „innych czynności” na poziomie podkonstytucyjnym. Konsekwencją analizowanego przepisu jest bowiem możliwość samodzielnego uzupełniania zakresu działania tego sądu przez ustawodawcę zwykłego¹²⁹, co rodzi pewne niejasności. Przyjmuje się – podobnie jak to zakładano w okresie prac nad konstytucją – że chodzi tu o tę sferę aktywności Sądu Najwyższego, która nie może

¹²⁶ „Biuletyn KKZN” nr X, s. 237-238.

¹²⁷ Zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” nr 7/1998, s. 12.

¹²⁸ W. Sanetra, *Sąd Najwyższy jako organ i podmiot...*, s. 1367.

¹²⁹ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 17, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

być zakwalifikowana jako wymierzanie sprawiedliwości¹³⁰. Ponadto w literaturze wskazywano, że charakter tego organu przemawia przeciwko powierzaniu mu kompetencji „z dziedziny administracji publicznej lub prawotwórstwa”¹³¹. Moim zdaniem na podstawie tak wyrażonego poglądu trudno jednak jednoznacznie wyznaczyć granice swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania kompetencji SN. Uważam, że pewne formy uczestnictwa Sądu Najwyższego we wskazanych powyżej obszarach sprawowania władzy mogą być uznawane za dopuszczalne. Przykładem takiej sytuacji jest dla mnie włączenie Sądu Najwyższego w proces legislacyjny i umożliwienie mu opiniowania projektów ustaw¹³². Jednocześnie wydaje się, że przy podejmowaniu przez ustawodawcę takich decyzji nie można abstrahować od tego, że wykonywanie przez Sąd Najwyższy owych „innych czynności” nie powinno odbywać się kosztem realizacji podstawowych zadań tego organu, wynikających z jego przynależności do władzy sądowniczej i konstytucyjnego umocowania. W konsekwencji ustawodawca nie może korzystać z delegacji zawartej w art. 183 ust. 2 konstytucji w taki sposób, by skala i zakres ustawowych obowiązków SN utrudniały mu wykonywanie jego podstawowych konstytucyjnych funkcji¹³³.

W praktyce lakoniczna regulacja konstytucyjna poważnie utrudnia udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy konkretny rodzaj aktywności scedowanej na Sąd Najwyższy mieści się w granicach delegacji wynikającej z art. 183 ust. 2. Tym samym dokonanie oceny takiej regulacji ustawowej może wymagać odwołania się do otoczenia normatywnego, w którym funkcjonuje analizowane rozwiązanie, jak i zwrócenia uwagi na praktykę działalności Sądu Najwyższego.

W literaturze wskazuje się także na ryzyko związane z powierzaniem Sądowi Najwyższemu kompetencji prowadzących do nadmiernego upolitycznienia działalności tego organu. Na niebezpieczeństwa związane z uwikłaniem SN w bieżące spory polityczne zwracano uwagę już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Kontekst dla problemów rysujących się na tym tle wyznaczały rozwiązania kształtujące skład

¹³⁰ A. Górski, *Uwagi...*, s. 2808. Por. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183...*, s. 1081 i nast.

¹³¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000, s. 239.

¹³² Zob. art. 1 pkt 5 ustawy o SN z 2017 r.

¹³³ Por. P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183...*, s. 1082. Przywołani autorzy zdają się w podobny sposób identyfikować ową nieprzekraczalną barierę w kreowaniu dodatkowych kompetencji Sądu Najwyższego, przy czym inaczej postrzegają oni charakter „innych czynności”, o których mowa w art. 183 ust. 2. Ich zdaniem w perspektywie tej regulacji za niedopuszczalne należy uznać „[...] wprowadzanie dodatkowych form zaskarżenia i środków kierowanych do Sądu Najwyższego, które prowadzą do przeciążenia sądu i utraty zdolności do efektywnego orzekania, lub przez swoją powszechność odbierają orzeczeniom SN charakter środków nadzwyczajnych (w znaczeniu faktycznym) [...]”. Prowadząc do paraliżu Sądu Najwyższego, pozbawiają go zdolności do pełnienia konstytucyjnie powierzonych zadań”.

osobowy i zasady funkcjonowania Trybunału Stanu. Współcześnie za pole stwarzające ryzyko upolitycznienia funkcji SN uznawano włączenie go w sygnalizowane powyżej procedury wyborcze. Warto przypomnieć dyskusję, w efekcie której to właśnie Sąd Najwyższy uzyskał wspomniane kompetencje, pozwoli to bowiem powrócić do kwestii zasadniczej – tj. do pytania, czy art. 183 ust. 2 powinien być interpretowany jako przepis umożliwiający poszerzenie roli, jaka w obszarze prawa wyborczego przypadła Sądowi Najwyższemu, czy też wspomniany kierunek jest niepożądany.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, któremu organowi powierzyć kompetencję do rozstrzygania sporów dotyczących ważności wyborów parlamentarnych i wyborów prezydenckich stanowiło jedno z szerzej analizowanych zagadnień w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Do organów, które w tym kontekście były brane pod uwagę, należał m.in. Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. Jak referował poseł Jerzy Jaskiernia:

Większość podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, po dyskusji opowiedziała się za Sądem Najwyższym. Dominował pogląd, że bardziej właściwy jest organ o charakterze sądowym, gdyż często w grę wchodzi spory natury faktycznej. Dotychczasowe doświadczenia wskazują również, że to rozwiązanie potwierdziło się¹³⁴.

Podczas dyskusji senator Andrzejewski zwracał uwagę na konieczność rozważania tego zagadnienia w kontekście pozostałych kompetencji TK i SN. W swym stanowisku podniósł on wątpliwość, „czy przesądzenie w głosowaniu kompetencji [...] tylko tego jednego zagadnienia, nie przesądzi w przyszłości o zakresie, charakterze i funkcji Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego w systemie konstytucyjnym”¹³⁵.

W debacie poświęconej tej kwestii ścierały się ze sobą dwa podejścia. Zwolennicy powierzenia kompetencji do stwierdzania ważności wyborów Sądowi Najwyższemu widzieli w takim rozwiązaniu przejaw umocnienia władzy sądowniczej i dowartościowania Sądu Najwyższego¹³⁶. Podnosili oni także, że takie ujęcie koresponduje z założeniem, że „Sąd Najwyższy orzeka co do faktu, a Trybunał co do prawa”¹³⁷. Z kolei dla tych, którzy dążyli do przypisania wspomnianych kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu, decydujące znaczenie miał publicznoprawny charakter takich rozstrzygnięć – w Trybunale upatrywali oni bowiem organu, w którym powinno się koncentrować

¹³⁴ „Biuletyn KKZN” nr XII, s. 28.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Pogląd ten wyrażał w szczególności senator Piotr Andrzejewski (P. Andrzejewski, „Biuletyn KKZN” nr XII, s. 28-29).

¹³⁷ Przywołany argument podał pod rozwałę poseł Piotr Chojnacki (P. Chojnacki, „Biuletyn KKZN” nr XII, s. 28-29).

przesądzanie najistotniejszych kwestii dotyczących życia publicznego¹³⁸. Na marginesie warto zaznaczyć, że także zwolennicy tego ostatniego podejścia postrzegali analizowaną problematykę w perspektywie umocnienia roli organu, który ostatecznie uzyska kompetencje do orzekania w przedmiocie ważności wyborów.

Co ciekawe, zarówno sędziowie TK, jak i sędziowie SN opowiadali się za przypisaniem tej funkcji Sądowi Najwyższemu. O argumentach, które w tym kontekście się pojawiały, przypomniał przedstawiciel Rady Ministrów Stanisław Gebethner:

Argumentacja sędziów Trybunału Konstytucyjnego – podzielona przez sędziów Sądu Najwyższego – wskazuje na to, że rozpatrywanie protestów wyborczych to zagadnienie stwierdzania faktów. Sąd Najwyższy swoją procedurą i sposobem działania jest właściwy dla rozstrzygania co do faktów. Trybunał jest właściwy w przypadku konieczności oceny norm. Tak więc procedura oraz doświadczenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego są – jakby – niedostosowane do tego charakteru spraw, jakimi są protesty wyborcze. Inny argument na rzecz Sądu Najwyższego ma charakter pragmatyczny. Decyzje dotyczące protestów wyborczych są także pośrednią oceną Państwowej Komisji Wyborczej, składającej się z sędziów – po trzech – Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak więc Trybunał Konstytucyjny jest znacznie bardziej ograniczony w działaniu, gdyż spośród 12 członków aż 3 jest wyłączonych. Nie ma tego problemu w przypadku Sądu Najwyższego, gdyż wyłączenie trzech sędziów nie ma istotniejszego znaczenia z racji znacznie większej liczebności Sądu Najwyższego¹³⁹.

Prezentując tę argumentację, Gebethner zauważył także niekonsekwencję w sposobie postrzegania roli Trybunału Konstytucyjnego jako sądu norm, a nie faktów. Wskazywał, że TK z jednej strony – nie powinien orzekać o ważności wyborów, z drugiej zaś strony – ma być organem właściwym w zakresie badania konstytucyjności partii politycznych. Kwestię tę rozwinął Ciemniewski, podkreślając, że taki sposób postrzegania TK nie został jeszcze przesądzony – w szczególności może nań wpłynąć ostateczny kształt projektowanej skargi konstytucyjnej.

Do wypowiedzi Stanisława Gebethnera nawiązał szerzej poseł Janusz Szymański. Jak tłumaczył Szymański:

Sąd Najwyższy nie jest właściwy do rozstrzygania tego typu sporów, choć praktyka zmusiła go do podjęcia tego rodzaju wysiłku. Warto bowiem przypomnieć, że do niedawna była to kompetencja Sejmu i Senatu, realizowana po wydaniu opinii przez Sąd Najwyższy. Jest to rozwiązanie dyskusyjne. Towarzyszył mu również inny kierunek myślenia, lecz nie przyjęty ze względu na sprzeciw sędziów Trybunału

¹³⁸ Por. stanowisko posłów Jerzego Ciemniewskiego i Ireny Lipowicz, [w:] „Biuletyn KKZN” nr XII, s. 28-29.

¹³⁹ *Ibidem*, s. 29.

Konstytucyjnego. Zwracano bowiem uwagę, że trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w skład Państwowej Komisji Wyborczej. Zdecydowało to o przekazaniu omawianej kompetencji Sądowi Najwyższemu. Warto jednak pamiętać, że skład Państwowej Komisji Wyborczej może być ukształtowany inaczej [...] ¹⁴⁰.

Odnosząc się do tej ostatniej wypowiedzi, warto zwrócić uwagę na drugi problem pozostający w orbicie zainteresowania członków Komisji. Przedmiotem dyskusji stał się także zakres uprawnień Sądu Najwyższego. O ile sposób prowadzenia debaty pozwalał przypuszczać, że członkowie Komisji myśleli przede wszystkim o organie, który gwarantowałby prawidłowe rozpatrzenie protestów wyborczych, o tyle w pewnym momencie powstało pytanie, czy ważność wyboru, wobec którego nie złożono protestu, nie powinna być stwierdzana przez Sejm bądź Państwową Komisję Wyborczą. Dostrzeżono także problem stwierdzania ważności całych wyborów ¹⁴¹. Komisja, aprobując stanowisko eksperta – Marii Kruk-Jarosz, postanowiła oprzeć się na założeniu, w myśl którego ważność wszystkich wyborów (i z analogicznych względów – także referendum ¹⁴²) powinna być stwierdzana przez Sąd Najwyższy. Autorka ekspertyzy polemizowała z tezą o presumpcji ważności wyborów, odzwierciedlaną w formule „jeśli nie ma protestów, wybory są ważne”. Zwracała przy tym uwagę na potrzebę ostatecznego przesądzenia o ich ważności, chociażby w sytuacji, w której co prawda nie wniesiono protestów, ale np. prasa ujawniłaby oczywiste fakty wskazujące na to, że zostały sfalszowane ¹⁴³.

Prześledzenie dyskusji przeprowadzonej w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pozwala ustalić, jakimi argumentami posługiwano się, podejmując decyzję o powierzeniu Sądowi Najwyższemu kompetencji do stwierdzania ważności wyborów (jak i pozostałych kompetencji, które z nimi korespondowały). Kształt tej debaty dobrze pokazuje, że na etapie prac konstytucyjnych nie było w pełni przemyślanej koncepcji co do roli SN w procesie wyborczym i jej wpływu na sposób postrzegania Sądu Najwyższego jako organu podejmującego rozstrzygnięcia o charakterze publiczno-prawnym. Na przyjęcie szczegółowych rozwiązań, które znalazły się w konstytucji z 1997 r., wpłynęła przede wszystkim aktywna postawa sędziów Sądu Najwyższego,

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 30.

¹⁴¹ Punktem wyjścia do rozważań był proponowany przez Komisję art. 90, stanowiący, że „[w]ażność wyboru posłów, wobec wyboru których nie zgłoszono protestu, stwierdza Sejm. O ważności wyboru posła, wobec wyboru którego zgłoszono protest rozstrzyga Sąd Najwyższy” (zob. „Biuletyn KKZN” nr XLI, s. 145 i nast.)

¹⁴² Na potrzebę wprowadzenia takiej regulacji odnośnie do referendum zwrócono uwagę przy okazji sporu dotyczącego organu właściwego do stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu, (zob. uwaga Marii Kruk-Jarosz na posiedzeniu Podkomisji Redakcyjnej KKZN w dniu 27 listopada 1996 r., [w:] „Biuletyn KKZN” nr XLI, s. 149).

¹⁴³ *Ibidem*.

którzy po części odwoływali się do ówczesnych rozwiązań ustawowych. Krystalizowaniu się stanowisk towarzyszyła także niepewność co do spójności opracowywanych regulacji z rozwiązaniami, które miały stać się przedmiotem późniejszych debat.

Do pewnego stopnia zatem akceptowano stan zastany, wynikający z ustaw, i to on stanowił punkt odniesienia dla kreowania konkretnych rozwiązań konstytucyjnych. Po uchwaleniu konstytucji z 1997 r. zaczęto jednak podnosić wątpliwości co do tego, czy kierunek nadany przez ustrojodawcę i zakorzeniony w ustawodawstwie rzeczywiście jest tym pożądanym. Przykład takich wątpliwości można odnaleźć w opracowaniu Wojciecha Sokolewicz, który włączenie sędziów Sądu Najwyższego w skład Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) – organu odpowiedzialnego za proces przygotowania, organizacji i przeprowadzenia wyborów – uznawał za przejaw jeszcze większego upolitycznienia funkcji SN¹⁴⁴. Mimo zmiany przepisów odnoszących się do składu PKW problem ten nie stracił na znaczeniu.

Na tym tle można postawić pytanie, czy tego rodzaju rozwiązanie, o którym pisał Sokolewicz, znajduje zakotwiczenie w brzmieniu art. 183 ust. 2 konstytucji. Moim zdaniem pewne zastrzeżenia co do upatrywania akurat w tym przepisie podstawy dla udziału sędziów SN w pracach PKW powstają w związku z faktem, iż delegacja skierowana do ustawodawcy odnosi się do powierzenia wykonywania „innych czynności” Sądowi Najwyższemu. Literalne odczytanie art. 183 ust. 2 prowadzi do wniosku, że dotyczy on tych kompetencji, które miałyby być wykonywane przez organ działający jako „Sąd Najwyższy” – tym bardziej jeśli wziąć pod uwagę, do jakich regulacji konstytucyjnych odsyła ten przepis. Można jednakże bronić poglądu, w myśl którego w pojęciu „wykonywania przez Sąd Najwyższy innych czynności” mieszczą się także określone zadania realizowane przez sędziów tego Sądu, interpretacja konstytucji często nie pozwala bowiem poprzestać na rezultatach wykładni językowej. Istota postawionego problemu sprowadza się w takim razie do ustalenia, czy (i ewentualnie jak dalece) upoważnienie zawarte w art. 183 ust. 2 konstytucji umożliwia ustawodawcy włączanie sędziów Sądu Najwyższego w prace organu wyborczego.

Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem, poza korzyściami w postaci wzmocnienia gwarancji prawidłowego przebiegu wyborów, byłoby potraktowanie kompetencji wykonywanych z tego tytułu przez sędziów SN jako rozwinięcia ustrojowej roli tego organu, wynikającej ze szczegółowych przepisów konstytucji. Moim zdaniem dla udzielenia odpowiedzi na postawione powyżej pytanie istotna byłaby także ocena stopnia ryzyka większego upolitycznienia Sądu Najwyższego, jakie się z tym rozwiązaniem wiąże. Wydaje mi się, że oceny takiej trudno dokonywać *in abstracto* w oderwaniu od kultury prawnej i doświadczeń kształtujących pozycję trzeciej władzy w Polsce. Uważam, że nie bez znaczenia pozostawałby również fakt, iż Państwowa Komisja Wyborcza nie jest organem o konstytucyjnie

¹⁴⁴ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 171.

zagwarantowanym statusie. Brak konstytucyjnych gwarancji dla funkcjonowania tego organu mógłby być w tym przypadku rozpatrywany jako źródło zagrożeń dla statusu sędziów Sądu Najwyższego.

Interpretacja art. 183 ust. 2 dokonywana w kontekście szczegółowych przepisów konstytucji, do których odsyła ten przepis, pozwala na wyciągnięcie także dalszych wniosków. Konstytucyjne kompetencje SN polegające na stwierdzaniu ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich, rozpoznawaniu protestów wyborczych czy stwierdzaniu ważności referendum ogólnokrajowego w doktrynie są określane jako przejaw funkcji polegającej na „legitymizowaniu demokracji bezpośredniej”¹⁴⁵ czy funkcji „współgwaranta suwerenności narodowej”¹⁴⁶. Moim zdaniem powierzanie Sądowi Najwyższemu dalszych kompetencji w drodze ustaw, na podstawie normy zawartej w art. 183 ust. 2 konstytucji, może korespondować ze zidentyfikowaną w ten sposób funkcją Sądu Najwyższego jako organu wydającego rozstrzygnięcia o charakterze publicznoprawnym. Z tego punktu widzenia moim zdaniem nie ma przeszkód, by ustawodawca objął zakresem właściwości Sądu Najwyższego takie materie jak rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy rozpoznawanie protestów referendalnych. Wydaje się, że w zakres ten mogą wpisywać się także kompetencje SN wynikające z ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Przywołane przykłady pokazują, że obowiązywanie przepisu, który *prima facie* zdaje się pozostawiać szeroką swobodę ustawodawcy w doprecyzowywaniu ustrojowej roli Sądu Najwyższego, pociąga za sobą wiele niejasności. Poza zakresem dalszych rozważań pozostawiam ocenę innych kompetencji przypisywanych SN, które ewentualnie mogłyby być związane z upoważnieniem zawartym w art. 183 ust. 2, jak chociażby pewnych kompetencji Sądu Najwyższego względem partii politycznych¹⁴⁷, rozpatrywania odwołań od uchwał KRS¹⁴⁸, kompetencji do opiniowania projektów ustaw czy kompetencji względem samorządów zawodowych. Rozważanie wszystkich tych kompetencji z osobna przekraczałoby ramy niniejszego rozdziału i wymagałoby przejścia z poziomu konstytucji na poziom konkretnych rozwiązań ustawowych.

Przeprowadzona powyżej analiza art. 183 ust. 2 miała na celu przede wszystkim przypomnienie tych okoliczności, które potwierdzają, iż pracom Komisji Konstytucyjnej nie towarzyszyła przemyślana koncepcja ustrojowa, umożliwiająca skonkretyzowanie roli SN jako organu wydającego rozstrzygnięcia mające walor publiczno-

¹⁴⁵ Tak: Tadeusz Ereciński i przywoływany przez niego Ryszard Piotrowski (T. Ereciński, *Współczesne funkcje...*, s. 772).

¹⁴⁶ Tak: Sarnecki (P. Sarnecki, recenzja monografii..., s. 195).

¹⁴⁷ Art. 34b, art. 38b Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604 ze zm.).

¹⁴⁸ Art. 27 § 4 pkt 3 ustawy o SN z 2017 r.

prawny. Mimo świadomości, iż kwestia przypisania konkretnych kompetencji danemu organowi musi korespondować z jego pozostałymi kompetencjami i pozycją ustrojową, w trakcie prac determinujących konstytucyjne usytuowanie Sądu Najwyższego otwarcie wyrażano stanowisko, iż zagadnienie to „nie należy do problemów najbardziej węzłowych”¹⁴⁹. W efekcie problematyka ta nie była szeroko i wnikliwie analizowana – wspomniane powyżej kompetencje w sprawach wyborczych były przez członków KKZN postrzegane raczej jako przejaw ewentualnego umocnienia Sądu Najwyższego czy Trybunału Konstytucyjnego. Konsekwencją takiego podejścia było przyjęcie obowiązującego brzmienia art. 183 ust. 2 i uznanie pytania o doprecyzowanie zakresu uprawnień Sądu Najwyższego za kwestię otwartą, pozostawioną do skonkretyzowania na poziomie ustawowym.

Ślad takiego podejścia można odnaleźć także w rozważaniach przedstawicieli doktryny, którzy dokonując wykładni art. 183 ust. 2 konstytucji, szukają potwierdzenia dla własnego stanowiska odnośnie do tego, o jakich „innych czynnościach” mowa w art. 183 ust. 2, identyfikując te czynności na poziomie ustawowym. Posługując się tego rodzaju argumentacją, autorzy ci pośrednio zdają się sugerować, że korzystanie przez ustawodawcę z delegacji zawartej na gruncie konstytucji nie doznaje żadnych ograniczeń i opiera się na całkowitej dowolności¹⁵⁰. Moim zdaniem, mimo iż wyznaczenie ustawodawcy granic dla korzystania z upoważnienia zawartego w tym przepisie nastęrcza trudności, stosowanie przez niego art. 183 ust. 2 nie oznacza, iż należy dopuszczać wszystkie rozwiązania wprowadzane na poziomie ustawowym. Wykładnia art. 183 ust. 2 nie może bowiem sprowadzać się do wyliczenia sposobów urzeczywistnienia przez ustawodawcę zawartego w tym artykule upoważnienia. Ewentualne sięganie do przykładów konkretnych kompetencji powierzanych Sądowi Najwyższemu powinno obejmować krytyczną ocenę tych rozwiązań, uwzględniającą całokształt unormowań i wartości konstytucyjnych.

Poza problematyką prawa wyborczego innym istotnym polem, na którym przedstawiciele doktryny odwołują się do upoważnienia zawartego w art. 183 ust. 2 konstytucji,

¹⁴⁹ W zasadzie tak spuentował prowadzoną dyskusję poseł Janusz Szymański, przeciwstawiając analizowane zagadnienie problematyce struktury parlamentu czy systemu rządów („Biuletyn KKZN” nr XII, s. 30).

¹⁵⁰ Zob. stanowisko Antoniego Górskiego: A. Górski, *Uwagi...*, s. 2808. Wspomniany autor argumentuje, że „[...] z samego sformułowania »inne czynności« wynika, że nie mogą być one zakwalifikowane do wymierzania sprawiedliwości. Konstatację tę potwierdza rodzaj tych »innych« kompetencji, z których najważniejszymi są czynności przewidziane w prawie wyborczym, w ustawach regulujących postępowanie dyscyplinarne w stosunku do sędziów oraz członków innych korporacji prawniczych czy opiniowanie przez ten Sąd projektów aktów prawnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., K 41/97)”. Uważam, że poszukiwanie na poziomie ustawowym potwierdzenia dla wykładni konstytucyjnego zwrotu „inne czynności” jest po prostu mylące.

jest zagadnienie sporów kompetencyjnych pojawiających się między organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi z jednej strony, a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym – z drugiej strony. Nawiązując do praktyki funkcjonowania Kolegium Kompetencyjnego przy SN w latach 1980–2003, część prawników formułowała postulat reaktywacji tego organu¹⁵¹ bądź powierzenia jego dotychczasowych uprawnień bezpośrednio Sądowi Najwyższemu¹⁵². Zarówno jedni, jak i drudzy podstaw dla takich rozwiązań upatrywali właśnie w analizowanym przepisie konstytucji.

Dostrzegając niedostatki obowiązujących w tym zakresie unormowań¹⁵³ i nie negując *a priori* potrzeby powołania do życia organu, którego zasadniczą rolą byłoby rozstrzyganie wspomnianych sporów¹⁵⁴, warto zastanowić się, czy analizowany przepis rzeczywiście umożliwia formułowanie sygnalizowanych wyżej postulatów. Podjęcie tej kwestii uważam za jeden z istotniejszych problemów konstytucyjnych odnoszących się do sposobu ukształtowania trzeciej władzy – w mojej ocenie wykracza ona bowiem dalece poza zagadnienie samych tylko relacji między pionem sądownictwa powszechnego (i Sądem Najwyższym na jego czele) a pionem sądownictwa administracyjnego.

Po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. asumpt do dyskusji na temat sposobu rozstrzygania sporów między sądami i administracją dała reforma sądownictwa administracyjnego, w związku z którą zlikwidowane zostało Kolegium Kompetencyjne, działające przy Sądzie Najwyższym. Decyzje podjęte przez ustawodawcę sprowokowały rozważania co do tego, w jaki sposób – w nowym stanie prawnym – będą rozstrzygane tego typu spory o właściwość.

Pierwsza z podnoszonych na tym tle propozycji dotyczyła scedowania stosownej kompetencji na Sąd Najwyższy. Orędownikiem przekazania Sądowi Najwyższemu dotychczasowych uprawnień Kolegium Kompetencyjnego był m.in. Sanetra, dla którego wspomniane rozwiązanie było „najprostsze i najbardziej racjonalne, a jednocześnie najbardziej uzasadnione”¹⁵⁵. Autor, analizując sposób, w jaki potraktowano ten problem przy okazji wznowienia działalności sądów administracyjnych, zaznaczył równocześnie, że „[w] istocie powrócono [...] do rozwiązania z czasów PRL (do 1980 r.), polegającego na milczącym pozostawieniu sporów kompetencyjnych

¹⁵¹ Tak: A. Wasilewski, *Kolegium kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 8/2000; R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza – Działalność – Współczesność*, Warszawa 2014, s. 231.

¹⁵² W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2003, s. 9, 11.

¹⁵³ Zob. rozważania zawarte w rozdziale III.

¹⁵⁴ Analizując literaturę przedmiotu, można zrekonstruować szereg argumentów na rzecz takiej instytucji (zob. m.in. M. Błachucki, T. Górczyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011; R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne...*; W. Sanetra, *Spór o spory...*; A. Wasilewski, *Kolegium kompetencyjne...*).

¹⁵⁵ W. Sanetra, *Spór o spory...*, s. 9.

ocenie sądów”¹⁵⁶. Podkreślał przy tym, że ustawodawca nie wziął pod uwagę możliwości wystąpienia pozytywnych sporów o właściwość między organami administracji publicznej i sądami administracyjnymi z jednej strony, a sądami powszechnymi – z drugiej strony. Przyjęty na poziomie ustawowym mechanizm stanowił bowiem jedynie rozproszoną metodę usuwania negatywnych sporów kompetencyjnych. W ocenie Sanetry

[i]stota tej metody sprowadza się do związania sądów (organów administracji publicznej) tym, że wcześniej inny sąd (organ) w danej sprawie uznał się za niewłaściwy, co poniekąd jest kwestią przypadku, gdyż często uzależnione jest od tego, który z sądów (organów) został na samym początku wybrany przez stronę jako ten, który jest właściwy do załatwienia jej sprawy¹⁵⁷.

Odrzucenie koncepcji, w której to SN miałyby rozstrzygać spory kompetencyjne, było zaś jego zdaniem podyktowane wyłącznie względami natury prestiżowej i nie przemawiały za tym argumenty merytoryczne.

Tymczasem obrania kierunku, w którym to do Sądu Najwyższego należałoby orzekanie w tym zakresie, wymagała według niego zarówno natura sporów kompetencyjnych, jak i wzgląd na zapewnienie jednolitości ich rozstrzygania. Cytowany autor zwracał też uwagę na korzyści związane z przyjęciem postulowanego przez siebie modelu, odwołując się do pamięci instytucjonalnej SN. Eksponował związek między rolą, jaką w tym zakresie mógłby odegrać Sąd Najwyższy, a zachowaniem dorobku orzeczniczego Kolegium Kompetencyjnego, przypominając, że Kolegium z punktu widzenia organizacyjnego było powiązane z Izbą Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. Podstawy prawnej dla nakreślonej powyżej koncepcji upatrywał w art. 183 ust. 2 konstytucji, nie prowadził jednak głębszych rozważań poświęconych wykładni tego przepisu. Skonstatował jedynie, że nie zawiera on katalogu spraw, które mogłyby zostać przekazane SN.

Równocześnie Sanetra stanął na stanowisku, iż nie ma innych konstytucyjnych możliwości rozwiązania problemu rozstrzygania sporów kompetencyjnych między administracją i sądami powszechnymi – w szczególności nie da się stosownej kompetencji powierzyć ani Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, ani utworzonemu w tym celu Kolegium Kompetencyjnemu. W przypadku pierwszego z wymienionych organów akcentował brak konstytucyjnego umocowania do wdrożenia takiego modelu, uznawszy, że byłoby to wyjście poza pozycję ustrojową NSA, wynikającą z art. 184 konstytucji. Jego zdaniem prowadziłyby to w istocie do kontrolowania nie tylko administracji

¹⁵⁶ *Ibidem*, s. 13; zob. także: W. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne...*, s. 151 i nast.

¹⁵⁷ W. Sanetra, *Spór o spory...*, s. 18.

publicznej, lecz także (w pewnym zakresie) organów sądowych (sądów powszechnych). Ponadto w ocenie Sanetry (opartej na argumentacji *a contrario* do art. 166 ust. 3 konstytucji) jedynymi sporami kompetencyjnymi, które może rozstrzygać pion sądownictwa administracyjnego, są spory powstałe między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Z kolei wykreowanie zupełnie nowego podmiotu, na wzór funkcjonującego do 2003 r. Kolegium Kompetencyjnego, zdaniem przywołanego autora „[...] oznaczałoby [...] utworzenie organu pozakonstytucyjnego z uprawnieniami oznaczającymi wkraczanie w konstytucyjnie zagwarantowane uprawnienia innych organów (sądów)”¹⁵⁸. Tym samym sprzeciwiał się on także postulatowi reaktywowania Kolegium Kompetencyjnego.

Do zwolenników tego ostatniego rozwiązania należy z kolei m.in. Andrzej Wasilewski. Nawiązując do praktyki rozstrzygania sporów kompetencyjnych w latach 1980–2003, zaprezentował on interesującą koncepcję Sądowego Kolegium Kompetencyjnego¹⁵⁹. Propozycja ta jest warta odnotowania z kilku względów. Po pierwsze, wspomniany autor określił w sposób wyraźny ramy normatywne, w których osadził projektowaną instytucję. Przypomniawszy, że problem jednoznacznego rozstrzygania tego typu sporów o właściwość pozostaje poza zakresem obowiązujących obecnie regulacji. Nadmieniał przy tym, że ustrojodawca unormował kwestię rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, powierzając stosowne uprawnienie Trybunałowi Konstytucyjnemu (art. 189 konstytucji). Jego zdaniem Trybunał, w razie wystąpienia rozbieżności stanowisk między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym, w pewnych okolicznościach mógłby zostać zaangażowany w przesądzenie kwestii właściwości, niemniej jednak co do zasady wspomniana sfera aktywności TK nie koresponduje z charakterem sporów między sądownictwem powszechnym a sądownictwem administracyjnym i organami administracji publicznej. Wasilewski zaznaczył także, że wszelkie rozwiązania projektowane w tym zakresie na poziomie ustawowym „powinny uwzględniać konstytucyjnie przesądzoną odrębność, a więc specjalizację i autonomiczny charakter obu struktur jurysdykcyjnych wymiaru sprawiedliwości, z których jedna podlega nadzorowi judykacyjnemu NSA, a druga nadzorowi judykacyjnemu SN”¹⁶⁰.

Drugim powodem, dla którego propozycja Wasilewskiego wydaje się warta przywołania, jest fakt, iż wspomniany autor w nawiązaniu do tych założeń przedstawia dość precyzyjną koncepcję organu, który mógłby zajmować się sporami kompetencyjnymi. Opisuje przy tym nie tylko potencjalne unormowania, które miałyby charakteryzować

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 9.

¹⁵⁹ A. Wasilewski, *Kolegium Kompetencyjne...*

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 12.

ustrój Sądowego Kolegium Kompetencyjnego (SKK), lecz także unormowania określające zręby procedury, która mogłaby być przez nie stosowana.

W kontekście dotychczasowych rozważań najistotniejsze wydaje się jednoznaczne stanowisko Wasilewskiego odnośnie do sposobu konstytuowania składu SKK – zakładał on bowiem, że powinni w nim zasiadać „na zasadzie parytetu [...] wyłącznie i na równych prawach” sędziowie SN i NSA. Jego zdaniem tylko takie rozwiązanie w dostateczny sposób gwarantowałoby fachowość i jednakowy wpływ sędziów zasiadających w obu tych sądach na rozstrzygnięcie sporu. *Implicite* okoliczności te uznawał za przesądzające. Jednocześnie w przyjętych przez Wasilewskiego założeniach odnośnie do ustrojowego usytuowania SKK można dostrzec nawiązanie do doświadczeń z lat 1980–2003. Jak tłumaczył:

Sądowe Kolegium Kompetencyjne, jako organ pozakonstytucyjny, powinno funkcjonować w Sądzie Najwyższym, bowiem Naczelny Sąd Administracyjny nie został upoważniony do sprawowania żadnych innych funkcji poza wymienionymi w art. 184 Konstytucji, podczas gdy z mocy art. 183 ust. 2 Sądowi Najwyższemu może zostać powierzone ustawą wykonywanie także „innych czynności”. W danym wypadku chodziłoby przy tym nie o sprawowanie „wymiaru sprawiedliwości”, ale o „rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami administracji publicznej lub sądami administracyjnymi – z jednej strony a innymi sądami – z drugiej strony”¹⁶¹.

Obaj przywołani autorzy w mojej ocenie zidentyfikowali istotny problem konstytucyjny, obaj też odwołali się do brzmienia art. 183 ust. 2 konstytucji i na kanwie tego przepisu sformułowali odmienne propozycje jego rozwiązania. Moim zdaniem analizowana regulacja nie daje jednak podstaw do przyjęcia żadnej ze wspomnianych koncepcji rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Zaprezentowana dyskusja obrazuje natomiast pewien niedostatek w zakresie konstytucyjnego ukształtowania ustroju trzeciej władzy.

Wydaje się, że kwestia rozstrzygania sporów kompetencyjnych między pionem sądownictwa powszechnego (na czele z Sądem Najwyższym) i pionem sądownictwa administracyjnego w istocie stanowi materię konstytucyjną i nie powinna być przekazywana do uregulowania na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Jak tłumaczył już w połowie lat 40. XX wieku Jerzy Stefan Langrod: „[...] bez sądownictwa kompetencyjnego – tak czy inaczej urządzonego – nie ma wykończonego gmachu władz i urządzeń państwowych”, w organie tym ogniskuje się bowiem odpowiedź na pytanie zasadnicze: „która władza państwowa jest rzeczywiście właściwa do wkroczenia”¹⁶². Moim

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 12-13.

¹⁶² J.S. Langrod, *Sprawa Trybunału Kompetencyjnego*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” nr 6/1946, s. 2.

zdaniem oznacza to, że analizowany problem pozostaje w ścisłym związku z zasadą podziału władzy i na gruncie tej zasady powinien być rozważany. Dodatkowo, jak podkreśla cytowany autor, potrzeba funkcjonowania sądownictwa kompetencyjnego stanowi prostą konsekwencję ustanowienia odrębnego sądownictwa administracyjnego. Niezadośćuczynienie tej potrzebie prowadzi do stanu niepewności zarówno po stronie obywateli, jak i urzędników czy sędziów, który to stan jest wynikiem pojawiającej się „chwiejskości kompetencyjnej” i braku organu właściwego do jej eliminowania.

Nieprzypadkowo zresztą w okresie dwudziestolecia międzywojennego ustrojodawca powołał do życia specjalny Trybunał Kompetencyjny. Decyzji tej towarzyszyło przekonanie, że kwestii rozstrzygania sporów kompetencyjnych między sądownictwem administracyjnym a sądownictwem powszechnym nie należy pozostawiać do rozstrzygania *a casu ad casum* samym sądom. U podstaw poglądu o konieczności uregulowania tej kwestii na poziomie konstytucyjnym leżało przekonanie, że w tym zakresie „sąd nie może orzekać »we własnej sprawie«”¹⁶³. Po drugiej wojnie światowej w nowych warunkach ustrojowych nie było miejsca na sądownictwo administracyjne, więc kwestia funkcjonowania organu właściwego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych, choć podnoszona, nie była traktowana jako istotny problem. Dopiero powrót do idei sądowej kontroli administracji w latach 80. pociągnął za sobą decyzję o utworzeniu Kolegium Kompetencyjnego przy SN.

Obecnie mechanicznemu nawiązywaniu do pewnych rozwiązań przyjętych w tamtym okresie nie sprzyja jednak fakt, że ich kreowanie odbywało się w zupełnie innych warunkach ustrojowych niż te wyznaczone przepisami konstytucji z 1997 r. Już *prima facie* można zauważyć, że konstrukcja Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym korespondowała z założeniem przyjętym na gruncie konstytucji z 1952 r., zgodnie z którym Sąd Najwyższy był naczelnym organem sądowym i w zakresie orzekania sprawował nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów. Niezależnie od tej okoliczności warto przypomnieć, że ustrojodawca w konstytucji z 1997 r. w sposób jednoznaczny przesądził o strukturze trzeciej władzy. W mojej ocenie trudno bronić poglądu, w myśl którego postulowane przez Wasilewskiego Sądowe Kolegium Kompetencyjne – jako organ, który bezpośrednio nie sprawowałby wymiaru sprawiedliwości – stanowiłoby *de lege lata* właściwe remedium na dostrzegane w doktrynie problemy. Nie budzi wątpliwości, że ustrojodawca nie dopuścił do swobodnego poszerzania w drodze ustawowej katalogu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Można jednak zastanawiać się, czy dopuszczalne na gruncie art. 175 konstytucji byłoby utworzenie *sui generis* sądu funkcjonującego poza katalogiem przewidzianym przez ustrojodawcę, którego rolą byłoby wyłącznie rozpatrywanie sporów o właściwość. Moim zdaniem analiza koncepcji zaprezentowanej przez Wasilewskiego (a podzielanej w doktrynie między innymi przez Jastrzębskiego) wiąże się z koniecznością zmierzenia

¹⁶³ R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne...*, s. 184.

się z tym dylematem – chodzi tu bowiem nie tyle o to, jak ten organ nazwać czy usytuować (np. przy jednym czy drugim sądzie), ile o fakt, że funkcjonalnie SKK stałoby się nowym typem organu sądowego, a jego działalność w istotny sposób rzutowałaby na proces sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Zważywszy, że jednym z elementów uwzględnianych przez sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości jest ocena dopuszczalności drogi sądowej, trudno przyjąć, by sądy mogły być w tym zakresie wiązane rozstrzygnięciem jakiegokolwiek organu o pozakonstytucyjnym statusie. Warto także zwrócić uwagę na sposób ukształtowania rozdziału VIII konstytucji. Ustrojodawca nie tylko ujął w nim organy sprawujące władzę sądowniczą (tj. sądy i trybunały), ale także objął zakresem normowania tego rozdziału działalność Krajowej Rady Sądownictwa. Takie podejście może wskazywać na konieczność konstytucyjnego zakotwiczenia organów należących do trzeciej władzy bądź ściśle z nimi powiązanych.

Jednocześnie warto zauważyć, że ustawodawca dostał upoważnienie do uregulowania ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami (art. 175 ust. 1), ale nie dostał upoważnienia do kreowania dalszych organów sądowych, nawet takich, które miałyby rozstrzygać jedynie o właściwości sądów. Wyjątek w tym zakresie statuuje art. 175 ust. 2 konstytucji, ale analizowana sytuacja nie jest objęta dyspozycją tego przepisu. Uważam, że wykreowanie nowego organu powołanego do rozstrzygania sporów o właściwość, jakkolwiek byśmy go nie nazwali, trudno pogodzić ze wspomnianymi założeniami. Dodatkowa wątpliwość powstaje w związku z brakiem szerszej refleksji nad rolą innych organów włączonych w proces rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz relacją postulowanego rozwiązania do mechanizmu zakotwiczonego w art. 177 konstytucji. Andrzej Wasilewski dostrzegł co prawda potencjalną możliwość pojawienia się sporu kompetencyjnego między SN i NSA (tj. sporu, który w jego ocenie odpowiadałby definicji sporu kompetencyjnego, scharakteryzowanego w art. 189 konstytucji), wydaje się jednak, że rola Trybunału Konstytucyjnego ujawnia się także na innym polu. Moim zdaniem organ ten, wypowiadając się odnośnie do zarzutu naruszenia prawa dostępu do sądu „właściwego” w rozumieniu art. 45 konstytucji, staje się podmiotem zaangażowanym w proces rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Uważam, że wspomnianej roli TK nie można pomijać przy formułowaniu tego rodzaju postulatów.

Jednocześnie trudno oprzeć się wrażeniu, że nawiązanie przez Wasilewskiego do art. 183 ust. 2 i poszukiwanie w nim konstytucyjnego zakotwiczenia dla Sądowego Kolegium Kompetencyjnego ma charakter nieco ornamentacyjny. Sam autor przyznaje zresztą, że konieczność odwołania się do tej regulacji wynika z brzmienia art. 184 i sposobu, w jaki ustrojodawca określił kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niemożność sięgnięcia do innych regulacji konstytucyjnych stanowi moim zdaniem zbyt słabe uzasadnienie dla sytuowania SKK przy Sądzie Najwyższym. Ponadto istnieje napięcie między ukształtowaniem przez ustrojodawcę dwóch niezależnych pionów

sądownictwa i wyprowadzonym stąd wnioskiem o konieczności takich rozwiązań, w które włączone byłyby obie jurysdykcje, a sięganiem do przepisu, który charakteryzuje jedynie pozycję Sądu Najwyższego. W art. 183 ust. 2 ustrojodawca upoważnił ustawodawcę do powierzenia SN „innych czynności”, przepis ten nie stwarza jednak podstawy do powierzenia wykonywania owych „innych czynności” Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Nasuwa to także wątpliwości, czy zadośćuczynienie postulatowi Wasilewskiego i sytuowanie przy SN nowego organu nie wpłynie na sposób postrzegania pozycji Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organów równorzędnych.

Nieco inne względy przemawiają na rzecz odrzucenia stanowiska prezentowanego przez Sanetrę. Wbrew przyjętemu przez niego *a priori* założeniu o braku konstytucyjnych przeszkód do powierzenia Sądowi Najwyższemu analizowanej kompetencji takie przeszkody istnieją. Wykorzystywanie art. 183 ust. 2 do uzasadniania tego typu rozwiązań w mojej ocenie prowadziłoby do nieuprawnionego wkraczania przez Sąd Najwyższy w sferę jurysdykcji sądownictwa administracyjnego. Tymczasem decyzją ustrojodawcy zostało ono wyłączone spod nadzoru judykacyjnego SN i stało się dla sądownictwa powszechnego równorzędnym partnerem w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Samodzielne rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez SN, z pominięciem stanowiska sądownictwa administracyjnego, oznaczałoby *de facto* powrót do rozwiązań, od których ustrojodawca jednoznacznie odstąpił. Trudno wskazać, na mocy jakich przepisów konstytucji wydawane w tym trybie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego miałyby być wiążące dla sądownictwa administracyjnego. Moim zdaniem takie rozwiązanie, zważywszy na sposób ukształtowania trzeciej władzy przez ustrojodawcę, mogłoby być postrzegane jako nieuprawnione wkroczenie w sferę władztwa sędziiego orzekającego w sądzie administracyjnym i ograniczenie jego niezawisłości.

Pewnym paradoksem jest przy tym także konkluzja sformułowana przez Sanetrę, który bardzo mocno podkreślał, że analizowany problem ma ważne znaczenie ustrojowe i jego rozstrzygnięcie nie może zostać podjęte bez umocowania konstytucyjnego, a jednocześnie *de facto* proponował oddanie tej decyzji w ręce ustawodawcy zwykłego¹⁶⁴. W mojej ocenie do tego właśnie sprowadzałoby się formułowanie pod adresem ustawodawcy postulatu, by ten wykreował ustawowy mechanizm rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez SN. Sąd Najwyższy jako organ o konstytucyjnie ukształtowanym statusie rzeczywiście do pewnego stopnia może się jawić jako podmiot zabezpieczający prawidłowe rozstrzyganie sporów kompetencyjnych. By jednak

¹⁶⁴ Sanetra podsumowuje część swoich rozważań, wskazując, że „[...] Konstytucja RP nie daje podstaw do tego, aby tak ważne sprawy ustrojowe, jak rozstrzyganie o właściwości sądów – co znalazło wyraz w przyznaniu podmiotom prawa do rozpatrzenia ich sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) – mogły być decydowane przez organy niemające konstytucyjnego umocowania w tym zakresie” (W. Sanetra, *Spór o spory...*, s. 11).

powierzyć mu konkretne kompetencje, nie wystarczy odwołać się do gwarancji, jakie ustrojodawca odnosi do tego organu. Konieczne staje się także zwrócenie uwagi na całokształt przepisów konstytucji determinujących strukturę trzeciej władzy. W mojej ocenie *de lege lata* nie ma możliwości, by na podstawie art. 183 ust. 2 konstytucji przesądzona została kwestia rozstrzygania sporów kompetencyjnych – czy to samodzielnie przez Sąd Najwyższy, czy to przez utworzony specjalnie w tym celu organ złożony z sędziów SN i NSA. Zaprezentowany dylemat pokazuje natomiast, że konstytucja z 1997 r. nie stworzyła wystarczających ram dla tego, by w sposób satysfakcjonujący wyeliminować wszystkie podnoszone w tym zakresie problemy.

Podsumowując tę część rozważań, warto wskazać, że współcześnie część komentatorów zdaje się abstrahować zarówno od wskazanych powyżej wątpliwości, jak i od przebiegu toczącej się w latach 90. dyskusji poświęconej powierzaniu Sądowi Najwyższemu „innych czynności”. Przykład takiego podejścia można odnaleźć w opracowaniu Wilińskiego i Karlika, którzy stanęli na stanowisku, iż „[...] zakres dodatkowych kompetencji związany być powinien z funkcją organu, którego dotyczy, a zatem z funkcją rozstrzygania. Wydaje się, że nie stanowi podstawy, a wręcz stanowi barierę powierzania czy obarczania Sądu Najwyższego inną działalnością niż ta, o której mowa w art. 175 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 Konstytucji RP”¹⁶⁵. Cytowani autorzy nie do końca precyzyjnie tłumaczą jednak, do czego w takim razie upoważnia ustawodawcę art. 183 ust. 2. Zwracają przy tym przede wszystkim uwagę, iż przepis ten umożliwia „powierzenie [Sądowi Najwyższemu – przyp. A.D.] innych czynności, a nie innej działalności”, jak również, że „[...] zakres dodatkowych kompetencji związany powinien być z funkcją organu, którego dotyczy, a zatem z funkcją rozstrzygania”. Moim zdaniem dalszy wywód nie do końca współgra z przyjętym równocześnie założeniem o większej swobodzie ustawodawcy w zakresie obowiązków Sądu Najwyższego wynikających z ustaw zwykłych. Rozwinięcie tej tezy w zasadzie sprowadza się do wyliczenia pewnych kompetencji powierzonych Sądowi Najwyższemu na poziomie ustawodawstwa zwykłego, podczas gdy z perspektywy wykładni art. 183 ust. 2 najbardziej interesująca wydaje się odpowiedź na pytanie, czy taka lub inna regulacja ustawowa mieści się w zakresie upoważnienia wynikającego z tego przepisu. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest z kolei uzależnione od ustalenia, jakimi kryteriami należy się posługiwać, oceniając decyzję ustawodawcy.

Uwzględnienie przebiegu prac konstytucyjnych zmierzających do nadania art. 183 ust. 2 takiego, a nie innego kształtu, jak również wzięcie pod uwagę pozostałych konstytucyjnych uprawnień Sądu Najwyższego, do których odsyła ten przepis, moim zdaniem stawia pod znakiem zapytania także pogląd Wilińskiego i Karlika, w świetle którego za „inne czynności”, o których mowa w art. 183 ust. 2, należałoby uznać ustanawianie przez prawodawcę dodatkowych środków zaskarżenia rozpatrywanych przez SN. W tym

¹⁶⁵ P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 183...*, s. 1081.

kontekście cytowani autorzy omawiają m.in. skargę na wyrok sądu odwoławczego, sporządzaną na podstawie art. 539a k.p.k. Na tle tej instytucji formułują oni tezę, iż

wprowadzanie dodatkowych form zaskarżenia i środków kierowanych do Sądu Najwyższego, które prowadzą do przeciążenia sądu i utraty zdolności efektywnego orzekania, lub przez swoją powszechność odbierają orzeczeniom SN charakter środków nadzwyczajnych (w znaczeniu faktycznym) uznane powinno być za niedopuszczalne. Prowadząc do paraliżu Sądu Najwyższego, pozbawiają go zdolności do pełnienia konstytucyjnie powierzonych zadań¹⁶⁶.

Moim zdaniem kwestii tej nie należy postrzegać w perspektywie art. 183 ust. 2 konstytucji. Biorąc pod uwagę specyfikę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy, wspomniane środki zaskarżenia sytuowałabym raczej w sferze wykonywania przez SN funkcji wynikającej z art. 175 ust. 1.

Uważam natomiast, że zasadnicze znaczenie przy wykładni art. 183 ust. 2 konstytucji ma ustalenie zakresu upoważnienia, wynikającego z tego przepisu, a adresowanego do ustawodawcy. Wydaje się, że na tym tle istotnym problemem staje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie konstytucji można przypisać Sądowi Najwyższemu wspomnianą powyżej rolę „współgwaranta suwerenności narodowej”, jak również czy ewentualnie taka rola może być rozwijana na gruncie przepisów podkonstytucyjnych. Daje to pole do dyskusji na temat pozycji Sądu Najwyższego jako organu wydającego pewne rozstrzygnięcia o charakterze publicznoprawnym. Przestrzeń do dyskusji o roli art. 183 ust. 2 konstytucji otwiera także tocząca się w doktrynie debata dotycząca rozstrzygania sporów kompetencyjnych między pionem sądownictwa powszechnego a pionem sądownictwa administracyjnego. Moim zdaniem analizowany przepis nie daje podstaw do formułowania postulatów, które są w tym zakresie podnoszone w doktrynie.

5. Konstytucyjny status pierwszego prezesa Sądu Najwyższego

Pierwszy prezes SN jest organem Sądu Najwyższego o konstytucyjnie ukształtowanym statusie. Jego pozycja ustrojowa z jednej strony wpisuje się w pozycję Sądu Najwyższego, względem którego pełni on funkcje administracyjne czy organizacyjne, z drugiej zaś strony jest pozycją autonomiczną – organ ten ma bowiem własne, odrębne kompetencje, niezależne od tych wykonywanych wobec Sądu Najwyższego i jego sędziów.

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 1082.

Sama regulacja konstytucyjna określająca pozycję tego organu nie jest zbyt rozbudowana. Punkt wyjścia dla charakteryzowania statusu pierwszego prezesa SN stanowi art. 183 ust. 3, zawierający kluczowe elementy procedury jego powoływania i wyznaczający długość kadencji. Usytuowanie tej normy w art. 183 – tj. przepisie poświęconym Sądowi Najwyższemu – podkreśla rolę, jaką względem SN odgrywa ten organ. Dalsze przepisy konstytucji, umożliwiające zrekonstruowanie pozycji pierwszego prezesa to: art. 144 ust. 3 pkt 20 (dookreślający procedurę powoływania); art. 187 ust. 1 pkt 1 (przesądzaający o członkostwie pierwszego prezesa w Krajowej Radzie Sądownictwa); art. 199 ust. 2 (powierzaający pierwszemu prezesowi przewodniczenie Trybunałowi Stanu) oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 i art. 192 (wskazujące na legitymację pierwszego prezesa do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Zgodnie z art. 183 ust. 3 konstytucji „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”¹⁶⁷. W świetle art. 144 ust. 3 pkt 20 konstytucji powoływanie pierwszego prezesa SN nie jest objęte wymogiem kontrasygnaty. Uzasadnienia dla takiego mechanizmu należy upatrywać przede wszystkim w potrzebie zapewnienia apolityczności przy podejmowaniu decyzji personalnych w obrębie władzy sądowniczej. Wykluczenie możliwości oddziaływania w tym zakresie większości parlamentarnej i rządu sprzyja realizacji powyższego założenia, idzie też w parze ze wzmocnieniem niezależności władzy sądowniczej¹⁶⁸.

Związywanie prezydenta propozycjami kandydatur sprzyja kwalifikowaniu tej kompetencji głowy państwa jako należącej do grupy kompetencji reprezentacyjnych¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Warto przypomnieć, że propozycję unormowania tej kwestii w konstytucji wysunęli w 1994 r. sami sędziowie Sądu Najwyższego. Proponowali oni, by pierwszego prezesa SN wybierał Sejm na wniosek prezydenta spośród dwóch kandydatów zaproponowanych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Jak argumentował Strzembosz: „zapewniłoby to wpływ ogółu sędziów na to, kto będzie nimi kierował. Pozwoliłoby to nie tylko na »upodmiotowienie« ogółu sędziów i na wyłonienie przez nich kandydatów cieszących się największym autorytetem (a też – sympatią), ale spełniałoby także istotą rolę gwarancyjną. Ta rola gwarancyjna polega na uniknięciu sytuacji [...] poszukiwania przez Urząd Prezydencki takiego kandydata (kandydatów), który zaaprobuje, za cenę powołania na wysokie stanowisko, spełnianie określonych sugestii bądź wprost poleceń” (A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 9).

¹⁶⁸ K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 363, *Podręczniki Prawnicze*; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 179-180.

¹⁶⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 74. Na marginesie warto wspomnieć, że w literaturze sygnalizowany był problem rzeczywistego wyboru pozostawionego prezydentowi w sytuacji, gdy np. w obrębie zgromadzenia sędziów dojdzie do wykluczenia kandydata „mniejszościowego”. Niezależnie od zakresu faktycznej swobody decydowania wydaje się, że prezydent nie ma możliwości odmowy powołania pierwszego prezesa SN i żądania przedstawienia mu innych kandydatur. Przesądzaającym argumentem nie

Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w odniesieniu do prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 22 konstytucji). Inaczej natomiast wygląda procedura powoływania prezesów Sądu Najwyższego. Choć w świetle art. 144 ust. 3 pkt 23 konstytucji kompetencja do ich powołania także została ukształtowana jako prezydencka prerogatywa, to na poziomie konstytucyjnym w tej procedurze nie zagwarantowano udziału organu reprezentującego sędziów Sądu Najwyższego (jako gremium przedstawiającego kandydatów na stanowiska prezesów). Kwestia sposobu wyłaniania w Sądzie Najwyższym kandydatów do objęcia funkcji prezesów izb i pierwszego prezesa SN stanowi materię ustawową (art. 176 ust. 2 konstytucji), przy czym „wewnętrzny ustaleniom samego SN można [...] pozostawić kwestię szczegółów proceduralnych, np. liczbę kandydatów, których może poprzeć każdy głosujący sędzia”¹⁷⁰.

Można zastanawiać się, czy takie podejście ustrojodawcy jest optymalne z punktu widzenia zagwarantowania niezależności władzy sądowniczej i czy nie należałoby na poziomie konstytucyjnym wyrazić zasady autonomii regulaminowej sądów¹⁷¹. Niezależnie jednak od tych wątpliwości i formułowanych na ich tle postulatów *de lege ferenda* warto podkreślić, że swoboda ustawodawcy w kształtowaniu ustroju sądów nie jest nieograniczona. Rozwiązania przyjmowane przez parlament nie mogą naruszać zasady niezależności władzy sądowniczej. W szczególności prawodawca nie może nadużywać przysługującej mu kompetencji do określania ustroju sądu w ten sposób, by pod pozorem przyjmowania unormowań o generalnym i abstrakcyjnym charakterze wywierać skutki indywidualno-konkretne¹⁷² wpisane w proces przemodelowania ustroju Sądu Najwyższego.

wyduje się jednak samo użycie w art. 183 ust. 3 określenia „powołuje”. Ocena takiej sytuacji powinna uwzględniać przede wszystkim potrzebę zagwarantowania odrębności i niezależności władzy sądowniczej, zasadę autonomii organizacyjnej Sądu Najwyższego oraz konstytucyjną pozycję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 8; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 179-180).

¹⁷⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 8. Aprobując to stanowisko, trudno abstrahować od podejmowanych na przestrzeni ostatnich lat prób niedopuszczanej ingerencji ustawodawcy w autonomię organizacyjną Sądu Najwyższego. Niezależnie jednak od takich prób należy zauważyć, że w świetle konstytucji organem, który mógłby przeciwdziałać takim praktykom, jest Trybunał Konstytucyjny. Doświadczenia ostatnich lat skłaniają jednak do postawienia pytania, czy w analizowanym zakresie nie powinno dojść do zmiany konstytucji w kierunku większego wyeksponowania autonomii regulaminowej sądów (zob. P. Tuleja, *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia” nr 2/2019, s. 86).

¹⁷¹ Taką propozycję przedstawia Tuleja. Zwraca on m.in. uwagę na problem formułowania przez ustawodawcę upoważnień dla organów władzy wykonawczej, umożliwiających tym ostatnim regulowanie ustroju sądów i zjawisko „politycznej instrumentalizacji przepisów określających wewnętrzne funkcjonowanie sądów” (P. Tuleja, *Czy Konstytucja...*, s. 86).

¹⁷² Na temat obowiązku działania ustawodawcy „w dobrej wierze” zob. L. Garlicki, *Niekonstytucyjność...*, s. 17-18.

Wyrażona w art. 183 ust. 3 zasada kadencyjności oznacza, że przed upływem okresu wskazanego w tym przepisie niedopuszczalne byłoby odwołanie ze stanowiska osoby piastującej urząd pierwszego prezesa SN. Jak bowiem trafnie przyjmuje się w literaturze, kwestię kadencyjności tego organu należy postrzegać w perspektywie zasad konstytucyjnych determinujących pozycję trzeciej władzy, w tym zwłaszcza zasady niezależności sądownictwa, jego odrębności i wynikającej z nich niezależności podmiotu kierującego pracami SN¹⁷³. Zdaniem Krzysztofa Grajewskiego wspomniane zasady, wobec braku regulacji konstytucyjnej, która przewidywałaby wprost możliwość odwołania pierwszego prezesa SN, przemawiają na rzecz zakazu ustanawiania takiego mechanizmu.

Inne stanowisko co do tej kwestii zajął Garlicki, który dopuścił możliwość odwołania na zasadzie *actus contrarius*. Jego zdaniem skoro pierwszemu prezesowi SN w wykonywaniu funkcji nie przysługuje atrybut niezawisłości, a dodatkowo organ ten jest powiązany ze Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów SN, to można sobie wyobrazić procedurę, w ramach której pierwszy prezes byłby w ten sposób pociągany do odpowiedzialności¹⁷⁴. Konieczne jest jednak, by prawodawca, wprowadzając tego typu rozwiązanie, nie pominął roli żadnego z podmiotów wymienionych w art. 183 ust. 3 konstytucji.

To drugie stanowisko wydaje się opierać na spostrzeżeniu, że pierwszy prezes SN hipotetycznie mógłby dopuścić się istotnych naruszeń prawa w zakresie wykonywania swych funkcji, co z kolei uzasadniałoby potrzebę jego odwołania. Jednocześnie Garlicki zwraca uwagę na wymóg wyraźnego i kompletnego uregulowania tej kwestii. Samo ukształtowanie procedury odwołania musiałoby także w dostateczny sposób zabezpieczać zasadę autonomii Sądu Najwyższego przed zakusami ze strony polityków. Nasuwa się jednak pytanie, czy sposób wykonywania kompetencji pierwszego prezesa Sądu Najwyższego mógłby podlegać ocenie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (jako ewentualnego wnioskodawcy w tej procedurze) i stanowić podstawę do odwołania tego organu.

W rozważaniu tego problemu pierwsza wątpliwość wiąże się z brakiem uregulowania na płaszczyźnie konstytucyjnej procedury odwołania pierwszego prezesa SN. W doktrynie zauważa się, że nie we wszystkich konstytucjach określa się system obsadzania kierowniczych stanowisk w Sądzie Najwyższym¹⁷⁵. Skoro zatem polski ustrojodawca uczynił tę kwestię przedmiotem normowania art. 183 ust. 3

¹⁷³ K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 40, 2018, s. 613. Szerzej na temat reformy kadrowej w Sądzie Najwyższym: A. Grzelak, *Kadrowa reforma...*

¹⁷⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 9.

¹⁷⁵ *Ibidem*, s. 2.

konstytucji, to uznał ją za istotną z punktu widzenia zagwarantowania zasad konstytucyjnych determinujących pozycję władzy sądowniczej¹⁷⁶. Podejście ustrojodawcy znajduje swe uzasadnienie także w pewnych doświadczeniach historycznych związanych z obsadzaniem tego stanowiska¹⁷⁷. Z tej perspektywy ewentualne dopuszczenie możliwości odwołania pierwszego prezesa SN wydaje się nie mniej ważne, co skłania do przyjęcia, że tego typu rozwiązanie również powinno zostać uregulowane na poziomie ustawy zasadniczej¹⁷⁸.

Po drugie, w związku ze sposobem ukształtowania procedury powołania (art. 183 ust. 3 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 20 konstytucji) problematyczna może się okazać realizacja założenia przyjętego przez Garlickiego odnośnie do analogicznych zasad powoływania i odwoływania pierwszego prezesa SN. Z punktu widzenia katalogu prezydenckich prerogatyw ewentualne odwołanie tego organu wymagałoby kontrasygnaty premiera, co z kolei może być postrzegane jako osłabienie niezależności trzeciej władzy. Problemu tego można by uniknąć, sięgając po zaproponowaną przez Sarneckiego koncepcję prerogatyw pochodnych¹⁷⁹, nie jest ona jednak powszechnie przyjmowana przez doktrynę prawa konstytucyjnego.

Po trzecie, dopuszczenie do uregulowania na poziomie podkonstytucyjnym procedury odwołania pierwszego prezesa SN rodzi kluczowe pytanie o przesłanki takiego odwołania. To uzmysławia złożoność tej problematyki. Kompetencje pierwszego prezesa SN, wynikające z przepisów konstytucji, wydają się mieć w przeważającej mierze charakter autonomiczny (w tym sensie, że nie wiążą się bezpośrednio z administrowaniem Sądem Najwyższym). Skoro konstytucja nie przewiduje mechanizmu kontroli ich wykonywania, to wprowadzanie takich mechanizmów na płaszczyźnie ustawowej mogłoby być poczytywane za nieuzasadnione ograniczenie konstytucyjnej pozycji pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Uważam, że „powiązanie [pierwszego prezesa – przyp. A.D.] ze Zgromadzeniem Ogólnym Sędziów SN” i względ na zasadę autonomii Sądu Najwyższego¹⁸⁰ to niewystarczająca podstawa, by dopuścić do

¹⁷⁶ Objęcie tej materii regulacją konstytucyjną wychodziło naprzeciw propozycjom płynącym z Sądu Najwyższego (zob. *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...*, s. 14-15) i było przedmiotem szerszej debaty na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (zob. „Biuletyn KKZN” nr X, s. 238 i nast.).

¹⁷⁷ Uznanie tej kwestii za materię konstytucyjną korespondowało z postulatami zgłaszanymi przez sędziów Sądu Najwyższego (A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 9; *Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...* [pkt 5], s. 14-15).

¹⁷⁸ W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego podnoszono zresztą kwestię uregulowania trybu odwoływania pierwszego prezesa SN. W czasie dyskusji zwracano uwagę m.in. na zagrożenia, wynikające z przyjęcia dopuszczalności takiego rozwiązania (zob. „Biuletyn KKZN” nr X, s. 238 i nast.).

¹⁷⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 58-59.

¹⁸⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 183...*, s. 9.

ingerencji w zasadę kadencyjności – w szczególności, jeśli wziąć pod uwagę fakt wykonywania przez pierwszego prezesa pewnych szczególnych zadań, wynikających z przepisów konstytucji. Rola i zadania tego organu nie są bowiem prostą pochodną funkcji administrowania Sądem Najwyższym. W konsekwencji nie każda sfera aktywności pierwszego prezesa SN mogłaby podlegać takiej ewentualnej ocenie.

Hipotetycznie można wyobrazić sobie sytuację, w której działalność osoby piastującej urząd pierwszego prezesa SN będzie wywoływała istotne wątpliwości konstytucyjne i prowadziła do obstrukcji i blokowania prac Sądu Najwyższego¹⁸¹. Uważam, że takie niebezpieczeństwo samo w sobie nie uzasadnia możliwości konstruowania na poziomie podkonstytucyjnym procedury odwołania tego organu. W prawie istnieją mechanizmy, które pozwalałyby na przeciwdziałanie wspomnianym sytuacjom, w szczególności osoba piastująca urząd pierwszego prezesa SN, dopuszczająca się takich czynów, mogłaby zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej.

Po czwarte, należy zgodzić się ze stanowiskiem Grajewskiego, który zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia niezależności w wykonywaniu funkcji pierwszego prezesa SN¹⁸². Cecha ta determinuje nie tylko sposób wykonywania kompetencji pierwszego prezesa SN względem Sądu Najwyższego, lecz jest także wpisana w inne realizowane przez niego funkcje. Przyjęcie niedopuszczalności odwołania pierwszego prezesa w trakcie trwania kadencji powinno być postrzegane jako jedna z istotnych gwarancji tej niezależności. Mając na względzie negatywne doświadczenia związane z przeniesieniem sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, zarówno te współczesne, jak i historyczne¹⁸³, do kwestii tej należy przywiązywać szczególną wagę. W świetle tych doświadczeń dopuszczenie możliwości odwoływania pierwszego prezesa może stwarzać dodatkowe zagrożenia dla władzy sądowniczej, których nie rekompensują potencjalne korzyści, jakie miałyby przynieść tego typu rozwiązania.

Brak możliwości ustanowienia procedury odwoławczej nie wyklucza jednak sytuacji, w której dojdzie do opróżnienia stanowiska pierwszego prezesa SN przed upływem sześcioletniej kadencji. Taki stan może zaistnieć w związku z zakończeniem sprawowania urzędu przez sędziego Sądu Najwyższego piastującego to stanowisko. W doktrynie precyzuje się, że katalog okoliczności, które mogą do tego doprowadzić, wynika z art. 180 ust. 2-5 konstytucji. Należą do nich złożenie sędziego z urzędu,

¹⁸¹ Do takiej refleksji skłania analiza działalności prezes TK Julii Przyłębskiej i liczne zastrzeżenia dotyczące organizowania przez nią pracy w Trybunale Konstytucyjnym (zob. m.in. stanowisko siedmiorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego skierowane do Prezes TK Julii Przyłębskiej z dnia 5 grudnia 2018 r., Portal Konstytucyjny, [on-line:] http://konstytucyjny.pl/wp-content/uploads/2018/12/List-S%C4%99dzi%C3%B3w-TK_5.12.2018-r..pdf – 21 IX 2019).

¹⁸² K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie...*, s. 613.

¹⁸³ Zob. *ibidem*, s. 29-30.

przeniesienie go w stan spoczynku czy osiągnięcie wieku, z którym ustawodawca łączy przejście w stan spoczynku¹⁸⁴.

Analizując konstytucyjną zasadę kadencyjności pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, warto zwrócić uwagę na problem, jaki wyłonił się na tym tle w związku z uchwaleniem przez Sejm w 2017 r. nowej ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁸⁵. Jedną ze zmian wprowadzonych przez ustawodawcę było obniżenie granicy wieku, po osiągnięciu którego sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku (z 70. do 65. roku życia). Ponadto ustawodawca dopuścił możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego po ukończeniu przez niego 65 lat, o ile uzyska on stosowną zgodę prezydenta RP. Wejście w życie tych przepisów miało doprowadzić do przerwania urzędowania części sędziów SN, w tym – pierwszej prezes SN Małgorzaty Gersdorf.

Wspomniane rozwiązanie wywołało głęboki sprzeciw. Zwracano przede wszystkim uwagę na jego sprzeczność z zasadą nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 konstytucji) i zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 konstytucji). Podkreślano także, że stworzony przez ustawodawcę mechanizm wywrze negatywny wpływ na realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji). Krytyka wyrażana przez przedstawicieli doktryny i środowisko sędziowskie była w pełni uzasadniona. Nie negując uprawnienia do określenia przez prawodawcę „granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku” (art. 180 ust. 4 konstytucji), należy podkreślić, że realizacja tego uprawnienia nie może być wykorzystywana jako okazja do dokonywania instrumentalnych zmian, skutkujących usunięciem urzędujących sędziów z zajmowanych stanowisk. Dotychczasowe rozważania pokazują, że w historii polskiego sądownictwa nie był to zabieg bez precedensu – podobne zmiany kadrowe w Sądzie Najwyższym przeprowadzano zarówno w dwudziestoleciu międzywojennym, jak i okresie PRL.

W praktyce, wobec wejścia w życie nowych regulacji, powstało pytanie o możliwość dalszego piastowania urzędu przez pierwszą prezes SN Małgorzatę Gersdorf po osiągnięciu przez nią wieku do przejścia w stan spoczynku. W świetle postanowienia prezydenta RP z dnia 24 kwietnia 2014 r., wydanego na podstawie art. 183 ust. 3 konstytucji, bieg kadencji pierwszej prezes SN rozpoczął się 30 kwietnia 2014 r., a zatem powinna ona zakończyć urzędowanie 30 kwietnia 2020 r.¹⁸⁶ Tymczasem ustawodawca, powołując się na dyspozycję art. 180 ust. 4 konstytucji, uznawał, że wejście w życie nowej ustawy wywrze wpływ także na sytuację ówczesnej pierwszej prezes SN i doprowadzi do przerwania jej urzędowania. Na taki zamysł ustawodawcy wskazywało już brzmienie

¹⁸⁴ *Ibidem*, s. 613.

¹⁸⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5). Ustawa ta była od wejścia w życie kilkakrotnie nowelizowana (obecnie tekst jednolity – Dz.U. 2019, poz. 825). Szerzej na temat głównych elementów reformy i jej krytyki zob. A. Grzelak, *Kadrowa reforma...*, s. 157 i nast. i cytowaną tam literaturę.

¹⁸⁶ Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 2014 r., nr 1131-6-2014 o powołaniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (M.P. 2014, poz. 498).

art. 88 ustawy o SN z lipca 2017 r. (zawetowanej przez prezydenta), w myśl którego, „jeżeli sędzia SN zajmujący stanowisko Pierwszego Prezesa SN został przeniesiony w stan spoczynku na podstawie art. 87 § 1, wówczas zadania i kompetencje Pierwszego Prezesa SN wykonuje sędzia SN wskazany przez Ministra Sprawiedliwości”.

Nie wdając się w szczegóły podjętej przez ustawodawcę próby dokonania zmian kadrowych w Sądzie Najwyższym, warto pochylić się nad problemem relacji zachodzącej między art. 180 ust. 4 i 183 ust. 3 konstytucji. Nasuwa się bowiem pytanie, jakie konsekwencje należy wiązać z sytuacją, w której pierwszy prezes SN osiągnąłby wiek predestynujący go do przejścia w stan spoczynku przed zakończeniem swojej kadencji. Moim zdaniem w doktrynie trafnie zakwestionowano pogląd, w myśl którego dochodzi wówczas do przedłużenia urzędowania osoby piastującej funkcję pierwszego prezesa SN, z wyłączeniem możliwości wykonywania przez nią funkcji orzeczniczych¹⁸⁷. Podzielałam w tym zakresie stanowisko Grajewskiego, który przekonująco argumentuje, że osiągnięcie wieku, z którym ustawodawca wiąże przejście w stan spoczynku, co do zasady prowadzi także do przedterminowego zakończenia kadencji pierwszego prezesa SN¹⁸⁸.

Sytuacja, jaka miała miejsce w 2017 r., uzmysławia jednak, że przy analizowaniu przejścia w stan spoczynku sędziego Sądu Najwyższego piastującego urząd pierwszego prezesa SN nie można pominąć momentu wprowadzania regulacji dotyczących tej kwestii i ustanowienia (bądź nie) stosownych przepisów intertemporalnych¹⁸⁹. Nie budzi wątpliwości, że ustawodawca w 2017 r. zmienił obowiązujące do tej pory zasady. Wcześniej granicą dla przejścia w stan spoczynku było ukończenie przez sędziego 70. roku życia, po zmianach – ukończenie 65. roku życia. Tymczasem oba organy – tak Zgromadzenie Ogółe Sędziów Sądu Najwyższego, prezentując kandydatury osób ubiegających się o urząd pierwszego prezesa SN, jak i prezydent, podejmując decyzje o jego powołaniu – działały w określonym otoczeniu normatywnym. Na podejmowanych przez nie decyzjach mogła zaważyć przewidywana długość piastowania przez danego kandydata urzędu pierwszego prezesa. Dopuszczenie do sytuacji, w której ustawodawca mógłby w sposób dowolny zmienić każdą

¹⁸⁷ Por. J. Trzcinski, *Z Naczelnego Sądu Administracyjnego może odejść nawet 30 procent sędziów*, Rzeczpospolita, [on-line:] <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303059970-Janusz-Trzcinski-Z-Naczelnego-Sadu-Administracyjnego-moze-odejsc-nawet-30-proc-sedziow.html> – 3 IX 2019. Wcześniej na wątpliwości związane z konsekwencjami utraty przez pierwszego prezesa SN statusu czynnego sędziego SN zwracał uwagę Strzembosz, składając się do przyjęcia, że dochodzi wówczas do zakończenia przez niego urzędowania (A. Strzembosz, *Pozycja prawna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego*, [w:] A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisław (red.), *Divina et humana. Księga jubileuszowa w 65. rocznicę urodzin Księdza Profesora Henryka Misztala*, Lublin 2001, s. 271-272).

¹⁸⁸ K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie...*, s. 614-616.

¹⁸⁹ *Ibidem*, s. 618.

regulację, składającą się na owo „otoczenie normatywne”, osiągając przy okazji pewien „indywidualny skutek”, prowadziłyby do nieuprawnionej ingerencji w swobodę wyboru organów uczestniczących w procedurze powołania. W mojej ocenie wykonanie kompetencji polegającej na przedstawieniu prezydentowi kandydatur na stanowisko pierwszego prezesa SN powinno się odbywać w takich warunkach normatywnych, które gwarantują podjęcie decyzji przy pełnej znajomości konsekwencji, jakie niesie za sobą wskazanie takiej czy innej osoby. Podobnie postrzegam standard procesu decyzyjnego w przypadku głowy państwa, która dokonuje wyboru między kandydaturami zgłoszonymi przez Zgromadzenie.

Uważam, że wspomniana okoliczność jest kluczowa dla analizy powstałego w 2017 r. problemu¹⁹⁰. W sytuacji, jaka wówczas zaistniała, nie chodzi jedynie o realizację dyspozycji wynikającej z art. 180 ust. 4 konstytucji. Chodzi o wprowadzenie zmiany normatywnej, która *de facto* niweczy konsekwencje wynikające bezpośrednio z zastosowania art. 183 ust. 3 konstytucji. Z tego względu rozwiązania zawartego w art. 180 ust. 4 nie można postrzegać jako przyzwolenia na dokonywanie jakichkolwiek zmian. Proponowanie kandydatur do objęcia urzędu pierwszego prezesa Sądu Najwyższego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego jest wyrazem niezależności i odrębności organizacyjnej tego sądu. Akceptacja wprowadzania zmian normatywnych, które w istocie niweczą skutki powołania, stanowiłaby zarazem zgodę na ingerencję w proces mający bezpośrednią podstawę konstytucyjną w art. 183 ust. 3. W tym przepisie upatruję gwarancji dla podmiotów zaangażowanych w ten proces, zapewniającej im swobodne wyłanianie kandydatur i powołanie wybranej osoby przy pełnej świadomości konsekwencji, jakie pociągają za sobą podjęte decyzje. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego, dla którego prognoza co do tego, jak długo dana osoba może piastować urząd pierwszego prezesa, wpisuje się w dbałość o zapewnienie właściwej organizacji pracy w Sądzie Najwyższym. W mojej ocenie już na tym poziomie wprowadzona przez ustawodawcę zmiana nie spełnia standardu konstytucyjnego i godzi w autonomię SN.

Co więcej, trudno tracić z pola widzenia pewne doświadczenia historyczne, pokazujące, że możliwość zmian w zakresie wieku uprawniającego sędziego do przejścia w stan spoczynku może być wykorzystywana instrumentalnie. Pokusa, by przy pomocy pozornie zgodnych z prawem instrumentów pozbawić prawa orzekania określonych sędziów, była identyfikowana już w okresie dwudziestolecia międzywojennego i PRL. Właśnie te doświadczenia historyczne skłaniają do zachowania szczególnej ostrożności, ilekroć wprowadzane regulacje nasuwają wątpliwości co

¹⁹⁰ Szerzej problemy związane z próbą przerwania kadencji pierwszej prezes Sądu Najwyższego prezentują m.in. autorzy monografii poświęconej systemowi ochrony praw i wolności (M. Kruk, M. Olszówka, M. Godlewski, M. Jarosz, M. Laskowska, J. Zaleśny, *Ochrona praw i wolności: system instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019, s. 152 i nast.).

do rzeczywistych celów przyświecających prawodawcy i mogą nosić znamiona oszustwa regulacyjnego¹⁹¹.

W doktrynie eksponowano także inne okoliczności świadczące o instrumentalnym wykorzystaniu mechanizmu przechodzenia sędziów w stan spoczynku i uzasadniające tezę o jego niekonstytucyjności. W szczególności zwracano uwagę na uzależnienie możliwości dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu 65. roku życia od uzyskania zgody prezydenta. Zdaniem Grajewskiego „oznaczałoby to, że nie tylko możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego przez tę osobę (co samo w sobie jest wątpliwe konstytucyjnie), ale *de facto* również pełnienia funkcji Pierwszego Prezesa byłaby uzależniona od postanowienia głowy państwa i kontrasygnującego ten akt premiera”. Należy zgodzić się z dokonaną przez tego autora oceną, w świetle której w ten sposób „organy władzy wykonawczej stałyby się dodatkowo faktycznymi dysponentami kadencji Pierwszego Prezesa”¹⁹².

Szereg wątpliwości budziło także uzasadnienie wprowadzanych zmian. Ustawodawca nie krył, że celem, który mu przyświecał, było dokonanie „dekomunizacji” części składu Sądu Najwyższego. Wyznaczenie takiego celu nie tylko nie korespondowało z treścią art. 180 ust. 3-5 konstytucji, ale i abstrahowało od postrzegania instytucji stanu spoczynku jako jednej z istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej¹⁹³. W debacie publicznej wskazywano także na szereg argumentów świadczących o wpływie zmian w zakresie przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku na system wymiaru sprawiedliwości i na sprzeczność tych rozwiązań z fundamentalnymi zasadami konstytucyjnymi determinującymi funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Moim zdaniem argumenty, które wskazują na kontekst normatywny przeprowadzanej reformy kadrowej, w tym eksponowanie innych szczegółowych rozwiązań ustawowych budzących wątpliwości konstytucyjne, mają dla oceny dopuszczalności przewrót kadencji pierwszej prezes SN jedynie charakter pomocniczy. Przede wszystkim potwierdzają one tezę o instrumentalnym posłużeniu się przez ustawodawcę instytucją przejścia sędziego w stan spoczynku. Z punktu widzenia standardu, jaki można zrekonstruować na podstawie art. 183 ust. 3 konstytucji, pierwszorzędne znaczenie ma natomiast fakt, iż nowa regulacja odnosząca się do przejścia w stan spoczynku dopuszczała

¹⁹¹ Za sytuację noszącą znamiona oszustwa regulacyjnego, pozostającą w sprzeczności z nakazem działania prawodawcy w „dobrej wierze”, uznaję – w ślad za Garlickim – przypadek, „gdy decyzje lub działania podejmowane przez konstytucyjne organy władzy publicznej (osoby sprawujące te urzędy) zostają ujęte w tekstowo neutralną postać i zostają uzasadnione powszechnie akceptowalnymi argumentami. Zarazem jest to tylko manewr o charakterze maskującym, a rzeczywistym zamiarem ich twórców jest wywołanie zupełnie innych skutków. Skutki te zaś są nierzadko bardzo wątpliwe z punktu widzenia ochrony wartości, wokół których zbudowany jest system obowiązującej konstytucji” (L. Garlicki, *Niekonstytucyjność...*, s. 18).

¹⁹² K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie...*, s. 616-617.

¹⁹³ *Ibidem*, s. 617-618 i cytowane tam ekspertyzy.

(czy wręcz zakładała) ingerencję w akt powołania pierwszej prezes SN. Efektem wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, antycypowanym przez prawodawcę już na etapie prac ustawodawczych, było zniweczenie skutków indywidualnego aktu stosowania prawa, wydanego bezpośrednio na podstawie art. 183 ust. 3 konstytucji.

Akceptowanie sytuacji, w której aktem generalno-abstrakcyjnym można by zniweczyć skutki wydanego wcześniej aktu stosowania art. 183 ust. 3 konstytucji, czyniłoby procedurę wyboru pierwszego prezesa SN nieprzewidywalną, a zasadę kadencyjności sprowadziłoby do regulacji o relatywnym charakterze, pozbawionej realnego znaczenia. Moim zdaniem prowadziłoby to także do ograniczenia konstytucyjnej roli Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego¹⁹⁴.

Ponadto pozycja pierwszego prezesa Sądu Najwyższego na gruncie konstytucji jawi się jako pozycja pewnego szczególnego, odrębnego organu. Nie można poprzestać na odczytaniu tej pozycji, tak jak sugerowałaby argumentacja Marka Dobrowolskiego¹⁹⁵, tylko przez pryzmat jego statusu jako czynnego sędziego Sądu Najwyższego. Owszem, na etapie wyboru tego organu wspomniana okoliczność ma kluczowe znaczenie, podobnie zresztą jak przewidywana wówczas długość piastowania przez niego urzędu (m.in. przy uwzględnieniu obowiązujących w okresie powoływania przepisów o sędziowskim stanie spoczynku). Uważam jednak, że na interpretację zasady kadencyjności musi mieć także wpływ szereg dalszych przepisów konstytucji, które w sposób szczególny kształtują status pierwszego prezesa.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 pkt 1 pierwszy prezes SN z urzędu jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa (obok ministra sprawiedliwości i prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego). Z urzędu przewodniczy także Trybunałowi Stanu (art. 199 ust. 2 konstytucji)¹⁹⁶. Z kolei art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji stwarza podstawę prawną dla

¹⁹⁴ Szerzej na temat konstytucyjnego statusu tego organu zob. wyrok z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11. We wspomnianym orzeczeniu Trybunał ustalił m.in., że „na rzecz kwalifikacji Zgromadzenia Ogólnego SSN jako »centralnego organu państwowego« w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, jest to jednostkowy w skali państwa organ, któremu normy konstytucyjne przypisują niepowtarzalną i konkretną nazwę. Jego utworzenie jest obligatoryjne. Konstytucja określa także jego skład oraz w sposób pośredni granice kompetencji – przez sformułowanie kompetencji Pierwszego Prezesa SN oraz samego SN. Art. 183 ust. 3 Konstytucji zastrzega wyłączną kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do przedstawiania Prezydentowi kandydatów na Pierwszego Prezesa SN [...] nie ma znaczenia jednocześnie zakwalifikowanie Zgromadzenia Ogólnego SSN jako organu wewnętrznego Sądu Najwyższego. Będąc organem organu, Zgromadzenie Ogólne SSN ma status konstytucyjny i stanowi wyodrębnioną organizacyjnie oraz przedmiotowo jednostkę aparatu państwa, która wykonuje przypisane jej zadania publiczne w sposób władczy na podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji”.

¹⁹⁵ K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie...*, s. 617-618.

¹⁹⁶ Przywołane powyżej funkcje pełnione przez pierwszego prezesa SN nie będą przedmiotem moich dalszych analiz. Warto jednak podkreślić, że wpisanie pierwszego prezesa SN w kon-

możliwości kierowania przez pierwszego prezesa SN do Trybunału Konstytucyjnego wniosków w sprawach wskazanych w art. 188 konstytucji. Organ ten jest również uprawniony do zainicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 192 w zw. z art. 189 konstytucji). W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że jeśli się weźmie pod uwagę wspomniane regulacje, pozycja pierwszego prezesa SN „wykracza” poza pozycję ustrojową Sądu Najwyższego. Przywołane przepisy konstytucji i „role” pierwszego prezesa SN, jakie z nich wynikają, nie mogą pozostać bez wpływu na sposób interpretacji zasady kadencyjności i rozwiązanie problemu powstałego na tle art. 180 ust. 4 konstytucji. W ich świetle tym większą wagę należy przypisać gwarancjom niezależności pierwszego prezesa.

Ten ostatni argument wiąże się z przyjęciem przeze mnie, że na gruncie konstytucji pozycja pierwszego prezesa SN ma dwa główne wymiary. Pierwszy jest związany przede wszystkim z procesem kierowania i administrowania Sądem Najwyższym. W doktrynie rolę tę identyfikuje się przede wszystkim na podstawie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁹⁷. Podkreśla się zwłaszcza, że pierwszy prezes SN reprezentuje Sąd Najwyższy, kieruje jego pracami (art. 14 § 1 ustawy o SN z 2017 r.) i wykonuje szereg szczegółowych czynności z zakresu administracji sądowej, w tym zwłaszcza w zakresie spraw finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych (art. 99 § 1 ustawy o SN z 2017 r.). Konstytucja *expressis verbis* nie powierza w tym zakresie pierwszemu prezesowi żadnych konkretnych kompetencji. Uważam jednak, że milczenie konstytucji nie oznacza, że wspomniana rola pierwszego prezesa względem SN nie znajduje zakotwiczenia na gruncie ustawy zasadniczej.

Już sam fakt posłużenia się przez ustrojodawcę nazwą tego organu nawiązuje do kształtującej się przez lata tradycji ustrojowej¹⁹⁸, nakazującej, by to pierwszemu prezesowi powierzyć funkcję kierowania Sądem Najwyższym. Z tego względu dla zidentyfikowania na poziomie konstytucyjnym wspomnianej roli pierwszego prezesa pomocne może się okazać sięgnięcie do koncepcji pojęć zastanych. Jak w latach 60. tłumaczył Stefan Rozmaryn:

ustawodawca konstytucyjny może i musi również operować pojęciami prawnymi, które oznaczają pewne wykształcone już poprzednio instytucje. Chodzi tylko o to, aby używać pojęć o treści dostatecznie określonej [...]. Wszelka interpretacja norm

stytucyjną regulację normującą członkostwo w KRS nie tylko włącza ten organ w ustrojowy mechanizm chroniący niezależność Rady, ale i dowartościowuje pozycję pierwszego prezesa. Na temat charakteru jego udziału w pracach KRS zob. m.in. wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07.

¹⁹⁷ A. Strzembosz, *Pozycja prawna...*, s. 273-275.

¹⁹⁸ Organ ten był wymieniany już w konstytucji marcowej i konstytucji kwietniowej, choć przede wszystkim w kontekście jego członkostwa w Trybunale Stanu.

konstytucyjnych musi więc nawiązywać – w braku odmiennych, wyraźnych wskazań – do tego „pojęciowego jądra”, a więc – *sit venia verbo* – do „istoty” danej instytucji tak, jak ją zastał ustawodawca konstytucyjny¹⁹⁹.

Dziś może nieco zmodyfikowalibyśmy to podejście, niemniej jednak zawarta w nim myśl przewodnia wydaje się aktualna. Do koncepcji pojęć zastanych wielokrotnie nawiązywał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Na kanwie tych rozstrzygnięć podjęto w doktrynie próbę sprecyzowania, w jaki sposób można wykorzystywać ją jako narzędzie interpretacyjne. Jak tłumaczył Krzysztof Riedl,

przez „pojęcie zastane” rozumiemy takie pojęcie prawne, które ze względu na jego wcześniejsze zastosowanie w innych aktach lub praktyce ma utrwalone znaczenie, wykraczające poza to, co mogłoby wynikać wyłącznie z wykładni literalnej oraz w takim znaczeniu zostało wprowadzone właśnie do danego aktu prawnego²⁰⁰.

Rozwijając to stanowisko, autor przyjął, że

w nauce prawa konstytucyjnego koncepcja pojęć zastanych to mechanizm interpretacji pojęć prawnych, których znaczenie nie zostało wyczerpująco wskazane w konstytucji, prowadzący do uznania, że pojęcie to funkcjonuje w dotychczasowej i utrwalonej treści, wynikającej z tradycji, doktryny prawniczej i orzecznictwa (szerzej – kultury konstytucyjnej)²⁰¹.

Moim zdaniem ustrojodawca, posługując się w art. 183 ust. 3 nazwą pewnej utrwalonej instytucji (organu), tj. pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, stworzył podstawę do przypisywania mu pewnej szczególnej roli względem SN. Przemawia za tym także usytuowanie wspomnianego przepisu. W konsekwencji analizowana „kierownicza” rola pierwszego prezesa nie jest jedynie efektem swobodnie powziętej decyzji ustawodawcy, który zdecydował się na takie, a nie inne ukształtowanie kompetencji tego organu²⁰². Niedopuszczalne byłoby scedowanie tej roli na jakiś inny podmiot (np. prezesa danej izby), z pominięciem pierwszego prezesa. Aparatura pojęciowa, którą posługuje się ustrojodawca, nie może być przez niego wykorzystywana w sposób dowolny, w oderwaniu od konstytucyjnej aksjologii, podstawowych założeń przyjmowanych

¹⁹⁹ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 115-116.

²⁰⁰ K. Riedl, *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2015, s. 84.

²⁰¹ K. Riedl, *Koncepcja pojęć...*, s. 95.

²⁰² Por. K. Grajewski, *Przedterminowe zakończenie...*, s. 612-613.

na gruncie poszczególnych gałęzi prawa czy wreszcie w zupełnym oderwaniu od doświadczeń historycznych.

Drugim – obok odwołania się do koncepcji pojęć zastanych – argumentem na rzecz przypisania na poziomie konstytucji pierwszemu prezesowi SN kierowniczej roli względem Sądu Najwyższego jest argument *a rubrica*. Moim zdaniem pierwszy prezes, realizując tę rolę, jest w pewnym sensie gwarantem pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego. Od jego aktywności w dużej mierze zależy sprawne funkcjonowanie tej instytucji. Nieprzypadkowo zatem ustrojodawca, pomny doświadczeń historycznych, tak dużą wagę przywiązywał do procedury powołania pierwszego prezesa i unormował tę procedurę właśnie w przepisie określającym zręby funkcjonowania Sądu Najwyższego²⁰³.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w praktyce rola pierwszego prezesa względem Sądu Najwyższego nie wyczerpuje się na poziomie kierowania i administrowania Sądem Najwyższym. Ustawodawca powierzył mu pewne merytoryczne uprawnienia²⁰⁴, wpływające na proces sprawowania wymiaru sprawiedliwości czy korespondujące z funkcją nadzoru judykacyjnego SN. Szczególne miejsce wśród tych uprawnień zajmuje kompetencja pierwszego prezesa do przedstawienia wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeśli w orzecznictwie pojawiłyby się rozbieżności w wykładni przepisów (art. 83 ustawy o SN z 2017 r.). Można postawić pytanie, czy w ramach utrwalonego rozumienia „kierowania pracami Sądu Najwyższego” mieści się także możliwość inspirowania uchwał wydawanych przez Sąd Najwyższy. Warto przypomnieć, że geneza tego uprawnienia także sięga okresu dwudziestolecia międzywojennego. Uważam jednak, że taka interpretacja byłaby nieuprawniona. W tym wypadku chodzi o konkretną kompetencję, która w konstytucji z 1997 r. nie została zagwarantowana. Choć wspomniane uprawnienie pierwszego prezesa sprzyja realizacji przez Sąd Najwyższy funkcji nadzoru judykacyjnego, to nie ma samoistnej podstawy w ustawie zasadniczej.

Mimo to zwrócenie uwagi na tę kompetencję w niniejszej pracy wydaje się istotne. Po pierwsze, warto mieć świadomość jej utrwalonego miejsca w polskim porządku prawnym. Po drugie, nie sposób nie zasygnalizować potencjalnego wpływu, jaki jej realizacja może wywierać na pozycję Sądu Najwyższego i sposób jego funkcjonowania. Po trzecie wreszcie, powierzenie pierwszemu prezesowi SN tej kompetencji wyznacza pewną perspektywę dla analizy innych uprawnień tego organu – w szczególności analizy możliwości inicjowania przez niego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej zgodności norm (art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji z 1997 r.).

Dalsze rozważania dotyczące konstytucyjnej pozycji pierwszego prezesa SN będą koncentrowały się wokół tej ostatniej kompetencji. Warto zwrócić uwagę na jej genezę

²⁰³ Wspomniana regulacja odpowiada zresztą postulatam wysuwany w 1994 r. przez samych sędziów SN, którzy podkreślali, iż sposób powoływania pierwszego prezesa i prezesów SN stanowi zagadnienie konstytucyjne (*Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego...*, s. 14-15, pkt 5).

²⁰⁴ A. Strzembosz, *Pozycja prawna...*, s. 275.

i wyeksponować moment, w którym pierwszy prezes został (przynajmniej formalnie) włączony w proces kontroli konstytucyjności prawa. Wiązało się to z powierzeniem Radzie Państwa roli organu stojącego na straży konstytucji. Jak wspomniano w rozdziale poświęconym genezie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęta przez Radę Państwa w 1979 r. uchwała²⁰⁵ zakładała, że pierwszy prezes SN mógł wnioskować o rozpatrzenie niezgodności danej regulacji z przepisem konstytucji (§ 5 ust. 1).

Po utworzeniu Trybunału Konstytucyjnego wspomniana kompetencja została „wpi-sana” w ramy hierarchicznej kontroli zgodności norm, dokonywanej przez nowo powo-łany organ. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o TK z 1985 r.²⁰⁶ pierwszy prezes SN znalazł się w katalogu podmiotów legitymowanych generalnie, które mogły zainicjować postę-powanie w sprawie „stwierdzenia zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub innym aktem ustawodawczym”. Na tym jednak nie poprzestano. Ustawodawca przyjął specyficzną konstrukcję pytań prawnych kierowanych do sądu konstytucyjnego, odstającą od rozwiązań przyjmowanych wów-czas w Europie Zachodniej²⁰⁷. Wykluczała ona możliwość wnoszenia pytań prawnych bezpośrednio przez sądy procedujące w danej sprawie, a zarazem zakładała, że wnie-sione pytanie musi odpowiadać wymogowi relewantności. Przyjęcie wspomnianego rozwiązania rodziło wiele problemów praktycznych, sygnalizowanych już w niniejszej pracy²⁰⁸. Co jednak istotne z punktu widzenia historycznej roli pierwszego prezesa SN w procesie kontroli konstytucyjności prawa, to fakt, iż znalazł się on wśród podmiotów upoważnionych do zainicjowania postępowania w tym trybie.

Patrząc z perspektywy historycznej, łatwo powiązać powierzenie pierwszemu preze-sowi SN wspomnianych kompetencji z faktyczną pozycją tego organu (uzależnieniem od partii) i ówczesnymi realiami państwa socjalistycznego. Należy pamiętać, że pierwszy prezes SN był wówczas postrzegany jako pośrednik umożliwiający aparatowi politycz-nemu sterowanie sądownictwem. W doktrynie wciąż jeszcze żywe są wspomnienia cza-sów, gdy organ ten „podejmował działania pozaprawne [...] w kierunku wydawania przez Sąd Najwyższy orzeczeń oczekiwanych przez władze, a także usiłował wpłynąć na całe sądownictwo powszechne za pomocą wytycznych wymiaru sprawiedliwości i prak-tyki sądowej”²⁰⁹. Trudno nie uwzględnić tego właśnie kontekstu, rozpatrując fakt przy-pisania pierwszemu prezesowi SN roli „selekcjonera”, decydującego o tym, czy Trybu-

²⁰⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni (M.P. 1979, nr 19, poz. 113).

²⁰⁶ Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98.

²⁰⁷ Jak podkreślał Andrzej Kabat, „[...] żadne z tych ustawodawstw nie przewiduje [...] możliwości »zastępowania« sądów przez inne organy, np. administracji sądowej” (A. Kabat, *Wpływ organów orzekających na kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 5/1988, s. 26-27).

²⁰⁸ Ujawniły się one m.in. przy okazji rozpatrywania przez TK pytania prawnego w sprawie P 2/86.

²⁰⁹ A. Strzembosz, *Pozycja prawna...*, s. 269.

nał Konstytucyjny będzie mógł się zająć pytaniem prawnym sądu, jak i powierzenie mu równolegle kompetencji do inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

Skoro jednak takie kompetencje zostały mu przydane, w doktrynie starano się ustalić, jak je powiązać z ustrojową pozycją pierwszego prezesa SN. Analizy prowadzone na tym polu odzwierciedlały przekonanie, że wyposażenie pierwszego prezesa SN i prezesa NSA w uprawnienie do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm stanowiło „rozwiązanie optymalne”. Jak tłumaczył Garlicki:

[n]a organach tych ciąży odpowiedzialność za kształtowanie polityki wymiaru sprawiedliwości oraz obowiązek informowania pozostałych naczelnich organów (a zwłaszcza Rady Państwa) o działalności sądów i wynikających na jej tle problemach. Mają też one szerokie możliwości zapoznawania się z całokształtem orzecznictwa sądowego i formułowania wniosków o generalnym charakterze. Są więc również w stanie wychwycić regulacje prawne o wątpliwym konstytucyjnym charakterze i ocenić, czy wątpliwości te – na tle praktyki stosowania danej normy – uzasadniają wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego. Warto zresztą zaznaczyć, że dokonywanie ogólnych ocen obowiązującego prawa zauważalne jest od dawna w tzw. informacjach składanych Radzie Państwa przez Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA. Rozwiązania ustawy z 29 kwietnia 1985 r. rozwijają więc zadania tych organów stosownie do ich ustrojowego charakteru oraz dotychczasowej praktyki²¹⁰.

Abstrahując zatem od realiów politycznych, można uznać, że powierzenie pierwszemu prezesowi SN kompetencji do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm wydawało się posunięciem dobrze uzasadnionym.

Sporo wątpliwości budził natomiast sposób, w jaki ustawodawca ukształtował instytucję pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Dość eufemistycznie wskazywano, że stanowi ona „nową gwarancję dla praworządności rozstrzygania spraw indywidualnych”²¹¹, jednocześnie zaś podkreślano, że lepszym rozwiązaniem byłoby „zdecentralizowanie” uprawnień do występowania do TK z pytaniami prawnymi (przynajmniej, jeśli chodzi o postępowania sądowe). Wkomponowanie roli pierwszego prezesa SN w tę procedurę było uzasadnione obawami przed utratą wpływu na orzecznictwo przez Sąd Najwyższy. W czasie dyskusji, jaka wywiązała się na tle analizowanego rozwiązania na posiedzeniu komisji nadzwyczajnej, Zdzisław Czeszejko-Sochacki proponował powierzenie możliwości wnoszenia pytań prawnych do Trybunału sądom drugiej instancji. Propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem ze strony ówczesnego pierwszego prezesa SN, który wskazywał, że sądy odwoławcze zostały już wyposażone w kompetencję do składania pytań prawnych do Sądu Najwyższego i niepożądane

²¹⁰ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” nr 2/1986, s. 31.

²¹¹ *Ibidem*, s. 31.

byłoby wprowadzanie dwutorowości w tym zakresie²¹². Stąd udział pierwszego prezesa w inicjowaniu bardzo specyficznie pojmowanej kontroli konkretnej.

W okresie transformacji ustrojowej Trybunał Konstytucyjny otrzymał nową kompetencję – możliwość dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Zmiana ta wiązała się również z poszerzeniem kompetencji pierwszego prezesa SN, który zyskał uprawnienie do inicjowania postępowań przed TK w tym trybie. Kompetencja Trybunału z biegiem czasu zaczęła jednak budzić coraz większe zastrzeżenia, zwłaszcza wśród sędziów, którzy stosując uchwały wykładnicze TK, podkreślali, że nie jest to ich konstytucyjnym obowiązkiem²¹³.

W doktrynie jej genezę wiązano przede wszystkim ze zniesieniem Rady Państwa. Jednoczenie fakt pozostawienia w systemie uprawnienia do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i scedowania go w 1989 r. na Trybunał wiązano ze zwiększonym ryzykiem występowania czynników zagrażających jednolitości wykładni. Argumentowano, że w okresie przemian ustrojowych wyraźnie aktualizuje się pytanie o mechanizmy jej ujednolicania. Do okoliczności, które charakteryzują etap przemian i skłaniają do stawiania takiego pytania, należą m.in. „[p]rzeprowadzane reformy instytucjonalne, liczba dokonywanych zmian legislacyjnych, brak aksjologicznych podstaw prawa”²¹⁴. Jednocześnie zdawano sobie wówczas sprawę z tego, że owo dążenie do jednolitości ma być inaczej ukierunkowane, niż miało to miejsce do tej pory, gdy wprowadzane przez ustawodawcę instrumenty były zorientowane na zagwarantowanie realizacji polityki partyjnej (w szczególności temu miały służyć wytyczne wymiaru sprawiedliwości).

Uprzedzając nieco dalsze rozważania, warto zaznaczyć, że pierwszy prezes SN okazał się aktywnym inicjatorem postępowań prowadzonych w tym trybie. Z czasem jednak na tle kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw zarysował się konflikt między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym.

²¹² Jak argumentował Włodzimierz Berutowicz: „W procedurze karnej i cywilnej istnieje prawo sądu wojewódzkiego do stawiania SN pytań prawnych celem wyjaśnienia spraw budzących wątpliwości. Rozpatrywana ustawa musi więc określić, kiedy sąd będzie mógł zwrócić się do SN, a kiedy do Trybunału Konstytucyjnego. A bywają przecież, także wśród sędziów, ludzie uparci, którzy – niezadowoleni z odpowiedzi otrzymanej w SN – ponowią pytanie, zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego. Nie możemy dopuścić do sytuacji wprowadzającej wielość dróg, dlatego wszystkie sprawy powinny przechodzić przez SN” (Kancelaria Sejmu. Biuro Prasowe, Biuletyn nr 1339/VIII, s. 41-42, [cyt. za:] L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów...*, s. 35).

²¹³ K. Działocha, *Kontrowersje wokół powszechnie obowiązującej wykładni ustaw*, [w:] A. Łukaszczuk-Walter (red.), *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018, s. 669.

²¹⁴ P. Tuleja, *Czy powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ma znaczenie wyłącznie historyczne?*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 1187.

Jak wyjaśnia Garlicki, miało to związek ze stopniowym wykraczaniem przez TK poza sferę problemów wykładniczych, które nie znajdowały się w głównym obszarze zainteresowania sądów powszechnych i przesunięciem akcentu w kierunku zagadnień z zakresu prawa karnego i prawa cywilnego²¹⁵. Z kolei Działocha podkreśla, że fundamentalną rozbieżność między stanowiskami wyrażanymi przez TK i SN, jeśli chodzi o moc wiążącą uchwał wykładniczych Trybunału, można było zaobserwować po 1995 r., choć już wcześniej na tle konkretnych spraw dochodziło między tymi organami do różnicy zdań²¹⁶.

Krótkie zasygnalizowanie historycznych ról pierwszego prezesa SN jako inicjatora postępowań przed TK stanowi tło dla wyeksponowania pozycji, jaką temu organowi powierza konstytucja z 1997 r. Biorąc pod uwagę treść wcześniejszych unormowań, warto podkreślić, że obecnie pierwszy prezes SN nie ma już możliwości decydowania o tym, czy Trybunał będzie mógł się zająć pytaniem prawnym, czy też nie. Trybunał został także pozbawiony możliwości dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw²¹⁷, a wraz z wyeliminowaniem tej kompetencji rację bytu straciło także korespondujące z nią uprawnienie pierwszego prezesa. Ustrojodawca zachował natomiast przysługujące mu wcześniej prawo inicjowania abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności norm²¹⁸. Ponadto organ ten zyskał możliwość wystąpienia do TK o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (art. 192 w zw. z art. 189 konstytucji).

Moim zdaniem wpisaniu pierwszego prezesa SN do katalogu podmiotów legitymowanych generalnie (art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji) nie towarzyszyła głębsza refleksja nad rolą i oczekiwaniami, jakie w związku z tym (potencjalnie) może stwarzać nowa konstytucja. Wobec szerokiej gamy problemów, które należało rozważyć w toku prac nad ustawą zasadniczą, zachowano rozwiązanie, które funkcjonowało już na gruncie ustawy o TK z 1985 r. Z tego względu uważam, że warto pamiętać o oczekiwaniach, jakie na tym polu formułowano w latach 80., i na nowo stawiać sobie

²¹⁵ L. Garlicki, *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 12.

²¹⁶ K. Działocha, *Kontrowersje...*, s. 672-673 i przywołana tam literatura.

²¹⁷ Na co wpłynęły m.in. postulaty Sądu Najwyższego i jego pierwszego prezesa (zob. pkt 7 *Stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w przedmiocie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 15).

²¹⁸ Warto zasygnalizować, że na tle brzmienia art. 188 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji rysuje się ciekawy problem dotyczący możliwości inicjowania przez pierwszego prezesa SN postępowań w sprawie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Kwestia ta nie będzie jednak przeze mnie analizowana. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej pracy chciałabym się skupić na zagadnieniach wiążących się z dokonywaniem przez Trybunał Konstytucyjny hierarchicznej kontroli zgodności norm.

pytanie o inicjatywę pierwszego prezesa SN w postępowaniach przed TK. Jak bowiem trafnie zauważa się w doktrynie „[p]ytanie o udział organu władzy publicznej w określonej procedurze [...] jest pytaniem [...] o spójność unormowania jego zadań i kompetencji”²¹⁹.

Pewien punkt odniesienia dla rozważania tej kwestii może stanowić ustalenie, w jaki sposób osoby piastujące do tej pory funkcję pierwszego prezesa Sądu Najwyższego realizowały swoją kompetencję do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza sprawa, rozpoznawana przez Trybunał na wniosek tego organu na początku lat 90., dotyczyła zbadania zgodności z konstytucją przepisu regulującego możliwość zatrzymania posła bądź ograniczenia jego nietykalności osobistej²²⁰. We wniosku zawarty był zarzut, że w art. 22 ust. 2 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm²²¹ w sposób rozszerzający potraktowano dyspozycję art. 21 ust. 3 konstytucji, rozciągając zakaz pociągania posła do odpowiedzialności karnosądowej i aresztowania go bez zgody Sejmu także na sytuacje zatrzymania go bądź ograniczenia w jakikolwiek sposób jego nietykalności. Jak zreferował TK w części historycznej uzasadnienia orzeczenia, pierwszy prezes „przedstawił trudną sytuację sądów, gdyby w sprawach związanych z poselskim immunitetem trzeba było nadużywać pojęć stanu wyższej konieczności lub obrony koniecznej”. Można więc zakładać, że impuls do skierowania wniosku do TK stanowiły wątpliwości ze sfery sądowego stosowania prawa, sam problem dotyczył zaś istotnej kwestii ustrojowej, jaką jest status członka organu przedstawicielskiego.

Jeśli chodzi o późniejsze sprawy rozstrzygane przez TK do momentu uchwalenia konstytucji z 1997 r., to wśród postępowań inicjowanych przez pierwszego prezesa SN dominowały wnioski o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisu²²². Kilka z tych spraw odnosiło się do zagadnień z zakresu prawa wyborczego²²³. Pierw-

²¹⁹ K. Wojtyczek, *Prawo do wysłuchania w postępowaniu kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wybrane zagadnienia*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 439, *Państwo i Prawo wobec Współczesnych Wyzwań*, 3.

²²⁰ Orzeczenie TK z 28 stycznia 1991 r., sygn. K 13/90.

²²¹ Dz.U. 1985, nr 37, poz. 173 ze zm.

²²² Zob. uchwała z 21 sierpnia 1991 r., sygn. W 7/91; uchwała z 16 czerwca 1993 r., sygn. W 4/93; uchwała z 23 czerwca 1993 r., sygn. W 3/92; uchwała z 14 lipca 1993 r., sygn. W 5/93; uchwała z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93; uchwała z 23 marca 1994 r., sygn. W 9/93; uchwała z 21 czerwca 1995 r., sygn. W 16/94; postanowienie z 26 marca 1996 r., sygn. W 12/95; uchwała z 24 kwietnia 1996 r., sygn. W 14/95; uchwała z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95; postanowienie z 29 kwietnia 1997 r., sygn. W 5/96.

²²³ Uchwała o sygn. W 7/91 (wykładnia pojęcia „stałego zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat”); uchwała o sygn. W 4/93 (problematyka odesłań między ordynacją wyborczą do Sejmu i ordynacją wyborczą do Senatu); uchwała o sygn. W 5/93 (moż-

szy prezes SN zwracał także uwagę Trybunału na inne problemy wynikające z dokonujących się w kraju przeobrażeń ustrojowych, jak również wpływał na tworzenie się pewnych standardów w relacjach władzy publicznej i jednostki. Do podejmowanych przez niego zagadnień należały: kwestia wyłączenia organu gminy będącej stroną stosunku cywilnoprawnego, leżącego u podstaw sprawy rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej²²⁴; kwestia możliwości dokonywania oceny programu przed jego wyemitowaniem przez inne podmioty niż nadawca²²⁵; odpowiedź na pytanie, kto jest organem posiadającym uprawnienia do powołania komisji konkursowej w celu wyłonienia kandydata na dyrektora placówki oświatowej lub szkoły, jak również jaki podmiot ma przygotować regulamin pracy komisji konkursowej (w istocie była to kwestia podziału kompetencji między organami gminy)²²⁶; pytanie o to, kto jest organem zobowiązanym do wydania zaświadczenia potwierdzającego przybycie danej osoby do Polski w okolicznościach, które uzasadniają nadanie jej charakteru repatrianta²²⁷; „wyznaczenie na podstawie obowiązujących przepisów ustawowych podmiotu zobowiązanego do ponoszenia kosztów oświetlenia odcinków dróg wojewódzkich i krajowych przebiegających w granicach miejscowości poprzez ulice i place publiczne”²²⁸; określenie zakresu ustaleń, jakich winien dokonywać sąd wpisujący partię polityczną do ewidencji, jak również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sąd ten jest uprawniony do żądania od osób zgłaszających partię do ewidencji statutu tejże partii²²⁹;

liwość złożenia protestu wyborczego w związku ze złożeniem przez kandydata nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego).

²²⁴ Uchwała z 23 czerwca 1993 r., sygn. W 3/92.

²²⁵ Uchwała z 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93.

²²⁶ Uchwała z 23 marca 1994 r., sygn. W 9/93. Pierwszy prezes SN zwracał uwagę na doniosłe znaczenie społeczne postawionego we wniosku problemu, podkreślając że „dotyczy [on – przyp. A.D.] uprawnień organów gminy w zakresie obsady kilkunastu tysięcy stanowisk kierowniczych szkoły lub innej placówki oświatowej”.

²²⁷ Uchwała z 21 czerwca 1995 r., sygn. W 16/94.

²²⁸ Postanowienie z 26 marca 1996 r., sygn. W 12/95. U podstaw decyzji pierwszego prezesa SN o potrzebie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni leżała inicjatywa przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządowego. W tej sprawie do TK równolegle wpłynął także wniosek prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, inspirowany uchwałami Sejmiku Samorządowego Województwa Olsztyńskiego poparty przez Prezydium Sejmiku Samorządowego Województwa Tarnowskiego. Analiza obu wniosków i obowiązujących wówczas przepisów doprowadziła Trybunał do stwierdzenia, że źródłem problemu jest luka w prawie, wobec czego odmówił ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni i wydał stosowne postanowienie sygnalizacyjne.

²²⁹ Uchwała z 24 kwietnia 1996 r., sygn. W 14/95. W tym przypadku wniosek pierwszego prezesa SN poprzedziło wydanie przez Sąd Najwyższy postanowienia z 23 marca 1995 r., sygn. III CZP 5/95, odmawiającego powzięcia uchwały w związku z pytaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie „W jakim zakresie podlegają badaniu przez Sąd dane zgłoszone do ewidencji w trybie art. 4 ustawy o partiach politycznych?”.

kwestie reprivatyzacyjne²³⁰ czy pytanie o to, czy w zakresie komunalizacji mienia mieściła się także komunalizacja dróg²³¹.

Można odnieść wrażenie, że czasem stawiane przed Trybunałem problemy stanowiły próbę potwierdzenia stanowiska przyjętego wcześniej w orzecznictwie SN²³² bądź przeciwnie – polemikę z tym stanowiskiem²³³. Warto nadmienić, że pierwszy prezes SN wykazywał aktywność nie tylko w zakresie uruchamiania postępowań o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustaw. Organ ten zaprezentował także (z własnej inicjatywy) pogląd w sprawie wniosku prezydenta o dokonanie wykładni przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, które pozwoliłoby na ustalenie sposobu obliczania podstawy opodatkowania w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa²³⁴.

Do momentu wejścia w życie konstytucji z 1997 r. pierwszy prezes SN inicjował przede wszystkim postępowania w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. W okresie, gdy sąd konstytucyjny mógł uchylać taką wykładnię, rzadziej zdarzało się, by pierwszy prezes SN uruchamiał procedurę hierarchicznej kontroli zgodności norm. Do końca 1997 r. do TK wpłynęło pięć wniosków tego podmiotu: jeden, w którym zakwestionowano przepisy rozporządzenia z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu rozliczeń w razie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości²³⁵, drugi dotyczący świadczeń emerytalnych²³⁶, trzeci – w sprawie zgodności z konstytucją przepisu ustawy budżetowej (dotyczącego kwestii wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich)²³⁷,

²³⁰ Uchwała z 18 czerwca 1995 r., sygn. W 19/95.

²³¹ Postanowienie TK z 29 kwietnia 1997 r., sygn. W 5/96. Trybunał nie udzielił odpowiedzi na pytanie postawione przez pierwszego prezesa SN, podając w wątpliwość znaczenie ewentualnej uchwały TK dla praktyki stosowania prawa. Trybunał argumentował m.in., że „[...] ani w Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, ani w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie było jeszcze wpływu spraw z zakresu objętego [wskazaną we wniosku – przyp. A.D.] ustawą [...]”.

²³² Zob. uchwałę TK w sprawie o sygn. W 16/94 i uchwałę SN z 26 stycznia 1994, sygn. II UZP 12/93; ciekawy kontekst dla analizowanego problemu stwarza fakt, że pierwszy prezes SN zdecydował się na wystąpienie do Trybunału w obliczu pewnej rozbieżności stanowisk, jakie prezentowali w tym zakresie Sąd Najwyższy i Rzecznik Praw Obywatelskich.

²³³ Zob. m.in. uchwałę TK w sprawie o sygn. W 14/95 i postanowienie SN o sygn. III CZP 5/95. Jak zauważył Trybunał, „W opinii Wnioskodawcy interpretacja Sądu Najwyższego – choć oparta na poważnych argumentach – jest trudna do pogodzenia z *ratio legis* omawianych przepisów. Zdaniem pierwszego prezesa SN ewidencjonowanie wszystkich zgłoszeń, bez kontroli ze strony Sądu, zmienia ewidencję w zbiór deklaracji składanych przez działaczy politycznych [...]”.

²³⁴ Uchwała TK z 15 maja 1996 r., sygn. W 2/96.

²³⁵ Orzeczenie TK z 16 marca 1992 r., sygn. U 6/91; w tym przypadku obok pierwszego prezesa SN wnioski do TK skierowali także rzecznik praw obywatelskich i Sejmik Samorządowy Województwa Białostockiego, dodatkowo na tle tych przepisów z pytaniem prawnym wystąpił także skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²³⁶ Postanowienie TK z 25 marca 1992 r., sygn. K 11/91.

²³⁷ Orzeczenie TK z 24 października 1995 r., sygn. K 14/95.

czwarty – o zbadanie zgodności z konstytucją przepisu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustanawiającego pewne preferencje w prawie podatkowym, które były związane z wydatkami ponoszonymi przez podatników na cele mieszkaniowe)²³⁸, i piąty – dotyczący zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych²³⁹.

Po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. aktywność pierwszego prezesa SN w inicjowaniu postępowań przed TK nie była zbyt wysoka. W 2007 r. wystąpił on do TK z wnioskiem dotyczącym przesłanek i trybu wyrażenia przez sąd dyscyplinarny zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie sędziego i zastosowanie wobec niego tymczasowego zatrzymania²⁴⁰. Kolejna rozpatrywana przez Trybunał z inicjatywy pierwszego prezesa SN sprawa obejmowała wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Krajową Radą Sądownictwa a prezydentem²⁴¹, wynikły na tle odmowy powołania do pełnienia urzędu sędziego części kandydatów wskazanych przez KRS. Trybunał uznał jednak, że postawiony przed nim problem nie ma charakteru sporu kompetencyjnego i umorzył postępowanie. W ocenie TK

wbrew zwerbalizowanym intencjom wnioskodawcy nie prowadzi ono do stwierdzenia okoliczności wydania przez KRS i Prezydenta rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, tj. w sprawie, która polega na zaopiniowaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie, a więc nie prowadzi do uzasadnienia wystąpienia realnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem i Radą, a jedynie do zakwestionowania sposobu wykonywania przez Prezydenta jego konstytucyjnej kompetencji w zakresie powoływania sędziów.

Pozostałe rozpatrywane przez Trybunał wnioski pierwszego prezesa dotyczyły: zakresu swobody organów administracji publicznej w podjęciu decyzji o zestrzeleniu cywilnego statku lotniczego²⁴², kwestii wygaśnięcia własnościowego prawa do lokalu spółdzielczego²⁴³; ogrodów działkowych (m.in. problemu pozycji Polskiego

²³⁸ Orzeczenie TK z 29 maja 1996 r., sygn. K 22/95.

²³⁹ Postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. K 2/96; nie doszło do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, gdyż pierwszy prezes SN wycofał złożony przez siebie wniosek.

²⁴⁰ Wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07.

²⁴¹ Postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08. Choć przedmiotowy wniosek nie był wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli zgodności norm, warto zwrócić na niego uwagę. Jego uwzględnienie pozwala precyzyjniej ustalić, w jaki sposób osoby piastujące urząd pierwszego prezesa postrzegały swoje kompetencje i w jakich obszarach czuły się predestynowane do tego, by włączać Trybunał Konstytucyjny w rozstrzygnięcie danego problemu, który identyfikowały jako problem konstytucyjny.

²⁴² Wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. K 44/07.

²⁴³ Wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08; pierwszy prezes zaskarżył przepis, który formalnie został uchylony. W swoim wniosku wyjaśniał jednak, że mimo uchylenia przepis ten nadal współtworzy podstawę do orzekania eksmisji z lokalu.

Związku Działkowców względem innych organizacji, które także zrzeszają działkowców; stosunków zachodzących pomiędzy Polskim Związkiem Działkowców a zrzeszonymi w nim członkami i sytuacji właścicieli gruntów, na których są położone ogrody działkowe)²⁴⁴; sposobu ustalenia w ustawie o kołobudżetowej wynagrodzeń sędziowskich²⁴⁵; zmian dokonanych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym²⁴⁶; problemów związanych z dostępem do informacji publicznej (w szczególności kwestii zakresu prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne)²⁴⁷.

Jeśli chodzi o charakter problemów konstytucyjnych identyfikowanych przez osoby piastujące urząd pierwszego prezesa SN i podawanych przez nie pod osąd TK, to warto zauważyć, że dotyczyły one przede wszystkim pewnych kwestii ustrojowych, związanych z pozycją władzy sądowniczej bądź praw człowieka (często o charakterze fundamentalnym). Na tle tej pierwszej grupy spraw szczególne miejsce zajmują wnioski pierwszego prezesa SN ukierunkowane na ochronę konstytucyjnego statusu Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli chodzi o wątpliwości prezentowane w sprawach dotyczących konstytucyjnego statusu jednostki, pierwsi prezesi SN nie odwoływali się do problemów wynikłych na tle rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego czy sądów powszechnych. Koncentrowali się raczej na dylematach aksjologicznych, których rozwiązanie leżało poza sferą stosowania prawa w ramach pionu sądownictwa powszechnego z Sądem Najwyższym na czele.

Doceniając wkład osób piastujących ten urząd w kształtowanie standardów konstytucyjnych, powinno zadać się pytanie, czy kompetencji wynikającej z art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 konstytucji nie można by wykorzystać w szerszym zakresie, przede wszystkim, czy sięgnięcie po nią nie umożliwiłoby rozwiązania części problemów praktycznych, dostrzeganych „z poziomu Sądu Najwyższego”. Analiza wymienionych powyżej wniosków pozwala stwierdzić, że nie ziściły się przewidywania przedstawicieli doktryny, którzy w latach 80. wiązali kompetencję pierwszego prezesa SN do inicjowania abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności norm z problemami, wynikającymi na tle sądowego stosowania prawa.

Wydaje się, że w tym zakresie wiele zależy od sposobu, w jaki osoba piastująca urząd pierwszego prezesa SN postrzega swoją funkcję. Ustrojodawca słusznie nie precyzuje tego, jak powinna ona korzystać z kompetencji do uruchamiania kontroli

²⁴⁴ Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10.

²⁴⁵ Wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12.

²⁴⁶ Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15; postanowienie TK z 14 stycznia 2016 r., sygn. K 47/15; wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15; wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16; postanowienie TK z 15 września 2016 r., sygn. K 43/16.

²⁴⁷ Postanowienie TK z 26 kwietnia 2017 r., sygn. K 58/13; postępowanie w tej sprawie zostało umorzone w związku z wycofaniem wniosku przez pierwszego prezesa SN. W uzasadnieniu pisma z dnia 12 kwietnia 2017 r. wskazał on, iż „[...] popieranie wniosku nie jest już celowe. Sprawa została bowiem dostatecznie wyjaśniona w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

abstrakcyjnej przed TK, pozostawiając jej swobodę w formułowaniu problemów konstytucyjnych i decydowaniu o skierowaniu (bądź nie) wniosku do Trybunału. *Prima facie* wykonywanie kompetencji określonej w art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 konstytucji można łączyć z rozwiązywaniem problemów wynikających na tle funkcjonowania Sądu Najwyższego – zarówno tych odnoszących się do ustrojowego ukształtowania pozycji SN i sędziów, którzy w nim zasiadają, jak i tych wynikających z realizacji przez Sąd Najwyższy konstytucyjnych i ustawowych kompetencji (dotyczących w szczególności kwestii wyborczych, referendalnych, uprawnień względem samorządów zawodowych).

Jednocześnie pierwszy prezes SN jako podmiot kierujący pracami Sądu Najwyższego – sprawującego nadzór judykacyjny nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych – wydaje się szczególnie predestynowany do identyfikowania pewnych problemów, które dla pozostałych podmiotów legitymowanych generalnie mogą być niedostrzegalne²⁴⁸. Warto zwrócić uwagę, że analizowanemu organowi powierzone zostały dwie kluczowe kompetencje, które pozwalają mu inicjować procesy rozstrzygania istotnych problemów wynikłych na tle sądowego stosowania prawa – może on bowiem uruchamiać stosowne postępowanie przed TK bądź przed SN. W praktyce trudno jednak nieraz przesądzić o tym, która ścieżka byłaby właściwsza, np. mogą pojawić się problemy z ustaleniem, czy ustawodawca przekroczył pewien stopień niejasności przepisów, który powoduje, że regulacja powinna być uchylona przez sąd konstytucyjny²⁴⁹, czy też problem może zostać rozwiązany przez właściwe zastosowanie reguł wykładni²⁵⁰.

Uważam, że szczególne pole dla aktywności pierwszego prezesa SN jako podmiotu legitymowanego generalnie do kierowania spraw do Trybunału Konstytucyjnego może powstać w związku z brakiem związania sędziów w procesie stosowania prawa aktami

²⁴⁸ Na tym tle warto także przypomnieć, że ustawodawca zobowiązał pierwszego prezesa SN (art. 4 ustawy o SN z 2002 r.) do corocznego przedkładania Sejmowi, Senatowi, prezydentowi oraz Krajowej Radzie Sądownictwa informacji o działalności Sądu Najwyższego oraz wynikających z niej istotnych problemach. Kompetencja ta dała asumpt do wyodrębnienia w doktrynie „publicznej funkcji informacyjnej” realizowanej przez pierwszego prezesa SN względem innych konstytucyjnych organów państwa (T. Ereciński, *Współczesne funkcje...*, s. 772).

²⁴⁹ Trybunał przyjmuje, że „[p]rzekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (zob. *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 69 i cytowane tam orzecznictwo).

²⁵⁰ Podobne trudności można zaobserwować na etapie podejmowania przez skarżącego decyzji co do zasadności wnoszenia (po uzyskaniu wyroku sądu drugiej instancji) skargi konstytucyjnej do TK bądź skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. (Szerzej: P. Tułęja, *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej*, Trybunał Konstytucyjny, [on-line:] <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf> – 18 XI 2020).

rangi podustawowej (art. 178 ust. 1 konstytucji). W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że sądy są uprawnione do odmowy zastosowania przepisów tej rangi, jeśli byłyby one niezgodne z przepisami o mocy hierarchicznie wyższej. Wydaje się zatem, że powtarzalność takich przypadków mogłaby stanowić dla pierwszego prezesa SN szczególny impuls do kierowania wniosków do TK, ukierunkowanych na usunięcie z systemu prawa regulacji, których sądy nie stosują. W mojej ocenie w pewnych sytuacjach sprzyjałoby to zagwarantowaniu pewności prawa²⁵¹.

Zagadnienie odrębnego miejsca pierwszego prezesa Sądu Najwyższego w systemie obejmującym trzy piony jurysdykcyjne (sądownictwo powszechne, administracyjne i konstytucyjne) nie sprowokowało jak dotąd pogłębionej dyskusji doktrynalnej²⁵². Jednocześnie, jak trafnie zauważył Strzembosz, sposób postrzegania pozycji tego organu oscyluje między dwiema skrajnymi postawami –

przekonaniem [...], że odpowiada on za stan całego wymiaru sprawiedliwości, gdyż rzekomo stoi na jego czele, jak też – z drugiej strony przekonaniem, iż jest jedynie symbolicznym przedstawicielem „trzeciej władzy” oraz osobą w równie symboliczny sposób reprezentującą Sąd Najwyższy, nie mającą żadnych realnych uprawnień²⁵³.

Spostrzeżenie to w pewnym sensie koresponduje ze stanowiskiem Ewy Łętowskiej. Zwracając uwagę na uprawnienia opiniodawcze pierwszego prezesa SN i możliwość uruchamiania przez niego kontroli konstytucyjności prawa, podkreśla ona, że choć realizacja tych kompetencji „nie jest emanacją procesowego stanowiska SN, to jednak działania pierwszego prezesa idą »na rachunek« tej jurysdykcji”²⁵⁴. Role ustrojowe przypisane pierwszemu prezesowi SN i powierzone mu kompetencje sprzyjają postrzeganiu go jako symbolicznego przedstawiciela nie tylko samego Sądu Najwyższego, ale i całej trzeciej władzy.

²⁵¹ Na marginesie warto zauważyć, że problemy mogące powstać np. na tle stosowania przez sądy powszechne przepisów rozporządzeń mogą być w inny sposób postrzegane przez Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, dotyczący ustalania opłat sądowych w sprawach cywilnych).

²⁵² Pewien wyjątek stanowi w tym zakresie opracowanie Strzembosza (A. Strzembosz, *Pozycja prawna...*), przy czym autor ten skupił się przede wszystkim na problemie systematyzacji uprawnień pierwszego prezesa SN.

²⁵³ A. Strzembosz, *Pozycja prawna...*, s. 269.

²⁵⁴ E. Łętowska, *Fasada i rzeczywistość: relacje między jurysdykcjami tworzącymi „trzecią władzę”*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 736-737.

Rozdział V

Konstytucyjne podstawy funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

1. Miejsce Trybunału Konstytucyjnego w ramach przyjętego przez ustrojodawcę modelu podzielonej władzy sądowniczej

1.1. Zakres dyskusji o usytuowaniu TK na etapie poprzedzającym wejście w życie konstytucji z 1997 r.

Pracom konstytucyjnym towarzyszyła jedynie fragmentaryczna dyskusja poświęcona sposobowi ukształtowania relacji między najwyższymi organami władzy sądowniczej. W trakcie posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego problem ten omawiano przede wszystkim z perspektywy ewentualnego objęcia sądownictwa administracyjnego nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego. W dużej mierze dyskusja ta toczyła się także wokół wyznaczenia „strefy wpływów” Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego¹. Koncentrowano się jednak przy tym przede wszystkim na rozwiązaniach szczegółowych – zasadniczy przedmiot analiz stanowiły propozycje

¹ Zob. m.in. A. Strzembosz, *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 9 i nast.; A. Strzembosz, *Wymiar sprawiedliwości w III Rzeczypospolitej*, [w:] B. Spurgjasz (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1995, s. 44; A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum*, Lublin 16 XII 1995, Lublin 1996, *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5.

powierzenia tym organom takich czy innych kompetencji bądź rezygnacji z niektórych dotychczas obowiązujących unormowań.

W pewnym zakresie do problematyki ukształtowania relacji ustrojowych w obrębie trzeciej władzy nawiązywał Adam Strzembosz². Prezentowana przez niego wizja modelowych ujęć władzy sądowniczej była jednak dość uproszczona i naznaczona wyraźnym dążeniem do wzmocnienia w przyszłej konstytucji roli Sądu Najwyższego. Z kolei w trakcie prac Komisji główną oś prowadzonych przy tej okazji dyskusji stanowiły dylematy związane z konstytucyjnym usytuowaniem sądownictwa administracyjnego i określeniem jego pozycji względem SN³. Nie rozważano natomiast szerzej miejsca sądu konstytucyjnego w systemie, w którym dochodzi do wyodrębnienia pionu sądownictwa powszechnego i wojskowego na czele z SN i pionu sądownictwa administracyjnego na czele z NSA – a przynajmniej nie do końca zdawano sobie sprawę z potencjalnych konsekwencji przyjęcia takich unormowań. *Implicite* zdawano się przyjmować, że kompetencje Trybunału, którego głównym zadaniem miałyby być dokonywanie hierarchicznej kontroli zgodności norm, nie będą się przecinały z kompetencjami sądów wymierzających sprawiedliwość. Zakładano, że najwyższe instancje sądowe będą kontrolowały akty stosowania prawa, Trybunał Konstytucyjny z kolei będzie się zajmował aktami stanowienia prawa⁴.

W zasadzie w okresie poprzedzającym uchwalenie konstytucji z 1997 r. trudno w związku z tym mówić o realnej debacie nad potencjalnymi sposobami ukształtowania relacji między najwyższymi organami władzy sądowniczej i konsekwencjami przyjęcia określonego modelu tych relacji⁵. Moim zdaniem przebieg toczącej się wówczas

² Strzembosz wyróżniał dwa modele władzy sądowniczej. Pierwszy z nich identyfikował na podstawie ówczesnych rozwiązań zachodnioeuropejskich, wskazując w szczególności przykład rozwiązań niemieckich, francuskich czy belgijskich. Za cechę tego modelu uznawał podzielenie władzy sądowniczej na segmenty, w ramach których orzekały sądy (trybunały) wyspecjalizowane w danej problematyce, podporządkowane sądom kasacyjnym (lub sądom o zbliżonych funkcjach). Obok nich funkcjonował sąd konstytucyjny. Drugi model wyodrębniony przez Strzembosza bazował na założeniu jednolitego ukształtowanego sądownictwa, na czele którego stał sąd najwyższy. Temu ostatniemu organowi przypisywano także funkcje sądu konstytucyjnego. Autor wskazywał, że ten właśnie model jest realizowany w krajach skandynawskich, w Wielkiej Brytanii czy w krajach obu Ameryk (A. Strzembosz, *Władza sądownicza...*, s. 4-5).

³ Zob. w szczególności „Biuletyn KKZN” nr XXIV, s. 9 i nast.

⁴ J. Trzciniński, *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 8 i nast.; zob. także: P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 53, *Monografie*.

⁵ Przywołany autor wspomina o prowadzeniu takiej dyskusji w okresie poprzedzającym dyskusję na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, sprowadzała się ona jednak w dużej mierze do konkretnych sporów odnoszących się m.in. do ewentualnego uniezależnienia

dyskusji był w dużej mierze zdeterminowany doświadczeniami historycznymi, które sprzyjały skoncentrowaniu się na postulacie generalnego wzmocnienia władzy sądowej i eksponowaniu określonych rozwiązań, które miałyby temu służyć. Nie bez znaczenia była również postawa przedstawicieli trzeciej władzy (w szczególności sędziów Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego), którzy – uczestnicząc w pracach Komisji – dążyli do eksponowania rozwiązań postrzeganych jako użyteczne z punktu widzenia dotychczasowej praktyki działania organów, w których orzekali.

Warto przy tym zwrócić uwagę na szerszą perspektywę, charakteryzującą sam proces budowania w naszym kraju ładu demokratycznego – owo budowanie odbywało się na podstawie standardów Europy Zachodniej, a zarazem było sprzęgnięte z myśleniem o dotychczas funkcjonujących w Polsce instytucjach. W dyskursie konstytucyjnym, w którym stopniowo pojawiały się takie kategorie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, prawo do sądu czy zasada proporcjonalności, czerpano z prawodawstwa innych państw czy z orzecznictwa ETPCz. Obok przedstawicieli doktryny uczestniczyły w nim także organy państwowe, w szczególności Trybunał Konstytucyjny i sądy. Stąd też, w miarę upływu czasu, na wysuwaniu z różnych stron propozycji dotyczących ukształtowania trzeciej władzy zaczynała ważyć także ocena dotychczasowej działalności – czy to Sądu Najwyższego, czy Trybunału Konstytucyjnego, czy wreszcie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Okoliczności, w jakich formowały się współczesne instytucje ustrojowe, wydają się szczególnie istotne w dobie obecnego kryzysu konstytucyjnego. Jak zauważa Piotr Tuleja, „[r]ecepta tych instytucji, bez własnych wcześniejszych doświadczeń, powoduje, że nie są one głęboko zakorzenione w świadomości prawnej i społecznej”⁶. Zdaniem cytowanego autora daje to podstawy do twierdzenia, iż przyjęte w Polsce rozwiązania wpisują się w nurt konstytucjonalizmu adaptacyjnego – ich „kształt [...] w niewielkim stopniu jest efektem naszych własnych doświadczeń ustrojowych”⁷. Moim zdaniem jedną z konsekwencji takiego podejścia jest charakteryzowany w doktrynie rozdźwięk między oczekiwaniami, jakie od strony aksjologicznej może stwarzać konstytucja z 1997 r., a przyjętymi w niej ramami instytucjonalnymi, determinującymi sposób ukształtowania trzeciej władzy⁸. Na etapie prac konstytucyjnych nie do końca

się Naczelnego Sądu Administracyjnego od wpływu Sądu Najwyższego czy dalszego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego (A. Strzembosz, „Trzecia władza” w projekcie Konstytucji RP, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum*, Lublin, 16 XII 1995, Lublin 1996, s. 89 i nast., *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5).

⁶ P. Tuleja, *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia” nr 2/2019, s. 82.

⁷ *Ibidem*, s. 82.

⁸ Na problem ten zwrócił uwagę Tuleja, identyfikując niespójność między wynikającym z ustawy zasadniczej katalogiem praw człowieka a przyjętą przez ustrojodawcę koncepcją Trybunału

zdawano sobie sprawę z potencjalnych problemów, jakie mogą się pojawić w ramach sądowego stosowania prawa m.in. w związku ze sposobem powierzenia władzy sądowej sądom i trybunałom.

Obserwację tę potwierdza stanowisko Strzembosza odnośnie do proponowanych założeń, determinujących charakterystykę podstaw władzy sądowej w przyszłej ustawie zasadniczej. Oceniając rozwiązania przyjęte w projekcie konstytucji RP, będącym przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, autor ten wskazywał, że nawiązują one do zdecentralizowanego ujęcia struktury trzeciej władzy. W takim podejściu upatrywał on osłabienia tego segmentu, a zwłaszcza zdeprecjonowania pozycji Sądu Najwyższego. Jego zdaniem „»Trzecia władza« [...] nie została potraktowana w projekcie w sposób odpowiedni dla kraju, który przez tyle lat pozostawał w okowach systemu totalitarnego. Nie jest ani dostatecznie mocna (Sąd Najwyższy), ani dostatecznie wiarygodna (Trybunał Konstytucyjny). Pozostały też twory udające apolityczny sąd (Trybunał Stanu)”⁹. Przywołane stanowisko odzwierciedla sposób prowadzenia ówczesnych dyskusji i perspektywę przyjmowaną przez jej uczestników. Warto także podkreślić, że jednocześnie dość zdecydowanie przyjmowano wówczas tezę o konieczności rozgraniczenia sfery stanowienia prawa oraz stosowania prawa i w nawiązaniu do tych założeń definiowano rolę sądu konstytucyjnego oraz sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Na etapie prac konstytucyjnych przyjmowano, że takie podejście pozwoli uniknąć konfliktów kompetencyjnych między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym.

W efekcie, jak trafnie podkreśla się w doktrynie, doszło do „oddzielenia Trybunału Konstytucyjnego od segmentu »sądowego« trzeciej władzy”, co oznaczało w praktyce brak podległości „judykacyjnej” sądu konstytucyjnego wobec SN czy NSA. Dalszą konsekwencją wspomnianego oddzielenia było założenie, że obok przymiotów charakteryzujących wszystkie organy trzeciej władzy (jak zasada niezawisłości sędziowskiej, zasada apolityczności, konstrukcja immunitetu czy przywileju nietykalności) sąd konstytucyjny nie będzie objęty pewnymi ogólnymi rozwiązaniami ustrojowymi charakteryzującymi sądownictwo (zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego, zasada domniemania właściwości na rzecz sądów powszechnych czy zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości)¹⁰.

Konstytucyjnego (zob. P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Łaskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009) czy szerzej – odnosząc ową niespójność także do konstytucyjnego ukształtowania podstaw władzy sądowej (P. Tuleja, *Czy Konstytucja...*).

⁹ A. Strzembosz, *Władza sądowa...*, s. 107.

¹⁰ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny w Polsce*, [w:] M. Florczak-Wątor, P. Czarny (red.), *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, Kraków 2019, s. 59, *Prawo. Konstytucja. Argumentacja*, 6.

1.2. Symptomy braku adekwatności przyjętych założeń do praktyki funkcjonowania TK w obrębie władzy sądowniczej

Po 1997 r. postępujący proces konstytucjonalizacji porządku prawnego i wyeksponowana przez ustrojodawcę zasada bezpośredniego stosowania tego aktu ujawniły rzeczywiste konsekwencje przyjęcia na gruncie ustawy zasadniczej modelu „rozcłonkowej” władzy sądowniczej w warunkach państwa prawa, dążącego do jak najpełniejszego zagwarantowania statusu jednostki. Sposób funkcjonowania TK w okresie poprzedzającym kryzys konstytucyjny dał asumpt do stawiania w doktrynie szeregu postulatów *de lege ferenda*, formułowanych na tle generalnej obserwacji wskazującej, że „jednym z istotnych, a dotąd nierozwiązanych problemów jest sposób powiązania Trybunału (jego orzecznictwa) z pozostałymi segmentami władzy sądowniczej”¹¹.

Kwestię tę rozważano, ukazując napięcie między płaszczyzną aktywności sądów wymierzających sprawiedliwość a funkcjami Trybunału Konstytucyjnego pomyślanego przede wszystkim jako „negatywny ustawodawca” i strażnik hierarchicznej struktury porządku prawnego. W doktrynie podnoszono, że

[w] klasycznym ujęciu celem działania sądu konstytucyjnego było gwarantowanie hierarchicznej spójności norm a niejako przy okazji chronił on prawa człowieka, obecnie zaś celem działania sądu konstytucyjnego jest ochrona podstawowych wartości konstytucyjnych, przede wszystkim praw człowieka, a kontrola konstytucyjności norm jest tylko jednym z instrumentów służących tej ochronie¹².

Uważam, że trafnie podkreśla się przy tym, że wspomnianemu przesunięciu akcentów co do oczekiwań formułowanych pod adresem Trybunału i zmianie postrzegania jego roli nie towarzyszyła jednak głębsza refleksja nad sposobem ujęcia pozycji ustrojowej tego organu, wynikającej z treści art. 188 i 190 konstytucji.

Ustrojowe ukształtowanie TK rodziło problemy na wielu poziomach. W relacjach z władzą sądowniczą ujawniały się one w szczególności na tle mechanizmów umożliwiających dokonywanie tzw. Konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, sprzyjało im także wypracowanie przez TK bardziej wyrafinowanych formuł orzeczniczych (obok prostych wyroków o zgodności bądź niezgodności) oraz niewystarczające unormowanie konstytucyjne w zakresie skutków wyroków TK. Zmiany w sposobie postrzegania Trybunału wykraczały jednak poza sferę relacji z pozostałymi organami trzeciej

¹¹ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 10.

¹² P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 575.

władzy. Z czasem w doktrynie zaczęto także dostrzegać przejawy ingerowania przez ten organ w sferę zastrzeżoną dla „prawodawcy pozytywnego”. Wątpliwości co do legitymowanego charakteru takich działań rodziło m.in. przyjęte w orzecznictwie trybunalskim rozróżnienie zaniechań i pominięć prawodawczych czy koncepcje odzicia przepisu po wyroku TK.

W doktrynie podnosi się także, że do stopniowego zacierania się granic między sferą stanowienia prawa i sferą stosowania prawa przyczyniło się również wzmocnienie legitymizacji władzy sądowniczej, w której upatruje się obecnie gwaranta praw człowieka. W związku z powyższym istotną rolę w odchodzeniu od pierwotnych ustaleń, determinujących pozycję ustrojową TK, odegrała instytucja skargi konstytucyjnej. Mimo początkowego założenia, w świetle którego konstrukcja skargi miała zagwarantować rozgraniczenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i sądów¹³, dość szybko okazało się, że w praktyce odpowiedź na pytanie, czy źródłem naruszenia praw skarżącego jest akt stanowienia czy akt stosowania prawa, wcale nie jest oczywista. Nieprzypadkowo zresztą uzasadnienia orzeczeń Trybunału w sprawach inicjowanych w trybie skargowym zawierają nieraz szerokie rozważania poświęcone tej kwestii. Jak już wspomniano, po reformie procedury cywilnej z 2004 r. strony niezadowolone z rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji musiały samodzielnie określać, czy występujący w ich sprawie problem ma charakter derogacyjny czy interpretacyjny – a przyjęte stanowisko rzutowało na ocenę wyczerpania przez nich drogi prawnej i dochowania terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Skarga okazała się także instrumentem, którego wykorzystanie (i uzyskanie orzeczenia o niekonstytucyjności) niekoniecznie znajdowało odzwierciedlenie w zmianie sytuacji prawnej skarżącego¹⁴. Trudności uzewnętrzniały się w związku z samym ujęciem przez ustrojodawcę „mikroskutków” orzeczeń TK i sporami wokół zróżnicowanych formuł orzeczniczych wypracowanych przez Trybunał. To właśnie na gruncie art. 190 ust. 4 konstytucji ujawniło się szczególne pole dla konfliktów na styku aktywności sądów i Trybunału. Istotą rozwiązania zawartego w przedmiotowym przepisie jest powiązanie z wydaniem przez Trybunał orzeczenia o niekonstytucyjności „prawo do skorzystania z procedur weryfikacyjnych (sanacyjnych) przewidzianych w przepisach właściwych dla poszczególnych postępowań sądowych i administracyjnych”¹⁵. Ostatecznie to sądy w ramach wspomnianych procedur w sposób pośredni legitymizowały (bądź nie) wspomniane formuły orzecznicze¹⁶.

¹³ J. Trzeciński, *Komentarz do art. 173...*, s. 10.

¹⁴ Szerzej: E. Łętowska, *Skarga konstytucyjna Romualda K. (SK 18/00) – o specyfice indywidualnej kontroli konstytucyjności*, [w:] M. Pyziak-Szafrnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Kraków 2004.

¹⁵ B. Naleziński, *Komentarz do art. 190 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2019, *Komentarze*.

¹⁶ Najbardziej jaskrawy przykład stanowi w tym zakresie spór o wyroki interpretacyjne TK i wpływ, jaki na ich postrzeganie wywarła uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Z czasem zaczęto podkreślać, że wykreowany przez ustrojodawcę instrument nie zapewnia pełnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Praktyka orzekania w sprawach inicjujących konkretną kontrolę konstytucyjności prawa obnażyła, jak toporne instrumentarium pozostaje do dyspozycji Trybunału. Konsekwencją takiej obserwacji było sięganie przez Trybunał po nowe formuły wyrokowania.

Ustalenia poczynione przez przedstawicieli doktryny wskazują, że pod rządami konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny wypracował pozycję, która odbiega od założeń przyjmowanych na etapie uchwalania ustawy zasadniczej. Znamienne jest to, że w okresie poprzedzającym wejście w życie konstytucji z 1997 r. i tuż po jej uchwaleniu w doktrynie za kluczowy problem uznawano „określenie charakteru podstawowej działalności TK”¹⁷. Stąd też przedmiot rozważań stanowiła kwestia statusu Trybunału jako organu władzy sądowniczej¹⁸. Wydaje się, że była to kontynuacja dyskusji wokół określenia konstytucyjnej klasyfikacji Trybunału względem innych organów państwowych, zapoczątkowanej w okresie PRL¹⁹. Przeniesienie uwagi doktryny na tę kwestię i dyskredytowanie poglądu, w świetle którego TK jest organem władzy sądowniczej, wiązało się z próbą zanegowania możliwości wkraczania przez Trybunał w proces wykładni prawa sądowego, ujmowanej jako domena SN²⁰.

Wcześniejsze rozważania pozwalają wysunąć przypuszczenie, że w czasie kreowania konstytucyjnych podstaw władzy sądowniczej nie do końca zdawano sobie sprawę z praktycznych konsekwencji przyjęcia modelu, w ramach którego istnieją niezależne i równorzędne względem siebie – sądownictwo powszechne, sądownictwo

z 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09. Kwestia ta była szeroko komentowana w doktrynie prawa konstytucyjnego i doczekała się licznych opracowań (analizę z perspektywy relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym przeprowadził m.in. Bogumił Szmulik – zob. B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 227-235). Nie wnikając w szczegóły, warto wskazać, że na tym polu ujawniła się rozbieżność w podejściu do dopuszczalności wydawania wyroków interpretacyjnych w orzecznictwie NSA i SN i możliwości wznowiania postępowań w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny tego rodzaju rozstrzygnięcia (szerzej: P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016, s. 151-170).

¹⁷ J. Trzciński, *Komentarz do art. 173...*, s. 10.

¹⁸ W. Sokolewicz, *Czy rak może być rybą a trybunał sądem?*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja, Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, Warszawa 1999; W. Sokolewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny ulega nadmiernej judycjalizacji?*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia...*; J. Trzciński, *Komentarz do art. 173...*; J. Trzciński, *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1800; J. Trzciński, *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005.

¹⁹ W. Sokolewicz, *Czy rak...*, s. 243 i nast.

²⁰ L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” nr 1/1998, s. 4.

administracyjne i sąd konstytucyjny²¹. Założeniem, które najmocniej wpłynęło na praktykę funkcjonowania TK, wydaje się właśnie wspomniana wyżej kwestia rozgraniczenia przez ustrojodawcę sfery stosowania prawa i stanowienia prawa oraz wyraźnego powiązania Trybunału jedynie z tą drugą płaszczyzną²². Argumentem, na którym opierano to stanowisko, było eksponowanie założenia, w świetle którego rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nie towarzyszy badanie sfery faktów. Tymczasem analiza dotychczasowego dorobku orzeczniczego TK pokazuje, że takie podejście wymagało pewnego zniuansowania.

Z punktu widzenia pytania o miejsce Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów władzy sądowej spory o to, czy Trybunał Konstytucyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości czy nie, wydają się przebrzmiałe²³. Ujawniły się jednak zupełnie nowe problemy, świadczące o potrzebie przemyślenia na nowo założeń leżących u podstaw relacji ustrojowych TK i sądów. Warto zasygnalizować, że na zmianę postrzegania tych relacji wpływ wywarło także członkostwo RP w Unii Europejskiej – jednym z fundamentalnych założeń prawa UE jest umożliwienie sądowi odmowy zastosowania ustawy, której nie da się pogodzić z normami unijnymi. Jak zauważa Garlicki, „[t]ym samym kontrola ustaw weszła do właściwości sądów, więc – w pierwszym rzędzie – SN i NSA”²⁴.

2. Pozycja TK i jego funkcje ustrojowe identyfikowane na płaszczyźnie konstytucyjnej

2.1. Zakres konstytucyjnej regulacji poświęconej Trybunałowi Konstytucyjnemu

Pozycja Trybunału Konstytucyjnego została przez ustrojodawcę nakreślona w sposób dużo bardziej szczegółowy aniżeli pozycja Sądu Najwyższego²⁵. Determinują ją zwłaszcza przepisy rozdziału VIII konstytucji, poświęcone *stricto* temu właśnie organowi

²¹ Na problem napięć w stosunkach między TK a pozostałymi naczelnymi organami władzy sądowniczej zwraca uwagę m.in. Leszek Garlicki (L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć lat na dwudziestopięciolecie)*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia...*, s. 10, 15 i nast.).

²² J. Trzeciński, *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 9.

²³ *Ibidem*, s. 7.

²⁴ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań...*, s. 15.

²⁵ Ponadto, jak akcentuje Naleziński, wcześniejsza regulacja konstytucyjna odnosząca się do TK była dalece bardziej lakoniczna (B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 56).

władzy sądowniczej (art. 188-197). Zrekonstruowanie roli TK i doprecyzowanie jego kompetencji wymaga jednak sięgnięcia także do innych przepisów ustawy zasadniczej, tj. do art. 10 (zasada podziału władzy przesądzająca o ustrojowym usytuowaniu TK), art. 173-174 (przepisy ogólne odnoszące się do sądów i trybunałów wyciągnięte przed nawias dalszych unormowań zawartych w rozdziale VIII konstytucji), art. 79 (skarga konstytucyjna jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw). Sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego jest również po części zdeterminowany przepisami zawartymi w częściach ustawy zasadniczej odnoszących się do głowy państwa (art. 122 ust. 3-5; art. 131 ust. 1; art. 133 ust. 2; art. 144 ust. 3 pkt 9 i 21), Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186 ust. 2) czy finansów publicznych (art. 224 ust. 2). Warto także nadmienić, iż ustrojodawca dookreślił rolę Trybunału, kształtując przepisy przejściowe zawarte w rozdziale XIII konstytucji (art. 239, art. 241 ust. 5 konstytucji)²⁶.

Na kanwie regulacji poświęconych Trybunałowi Konstytucyjnemu w doktrynie zaznacza się, że zakres kognicji tego organu należy do materii konstytucyjnej. Przedmiotowe stanowisko trafnie rozwija m.in. Bogumił Naleziński, wskazując, że

ustrojodawca [...] w sposób szczegółowy wyznaczył katalog funkcji przypisanych sądowi konstytucyjnemu, jak i najważniejszych kompetencji służących ich realizacji [...] regulacja konstytucyjna dotycząca funkcji Trybunału ma też charakter zupełny w tym sensie, że wyklucza to jej korygowanie czy uzupełnianie za pomocą unormowań zawartych w aktach podkonstytucyjnych (przede wszystkim ustawach)²⁷.

Przywołany autor zwraca jednak uwagę na wyrażony przez Andrzeja Mączyńskiego i Jana Podkowika pogląd, w świetle którego w pewnym zakresie dopuszczalne wydaje się rozwijanie kompetencji sądu konstytucyjnego, o ile będzie ono ściśle korespondoowało z ustrojową funkcją TK i nie doprowadzi to do wkroczenia w istotę kompetencji pozostałych organów władzy. W tym kontekście rozważają oni ustawowe uprawnienie Trybunału do wydawania postanowień sygnalizacyjnych. Ich zdaniem uprawnienie to dopełnia kompetencję TK do dokonywania hierarchicznej kontroli zgodności norm, na co wskazuje m.in. fakt, iż Trybunał nie może samodzielnie po nie sięgnąć – musi ono bowiem pozostawać w związku z toczącym się (lub zakończonym) postępowaniem. Autorzy eksponują także niewiążący charakter postanowień sygnalizacyjnych²⁸.

²⁶ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: Art. 87-243, s. 1131-1132.

²⁷ B. Naleziński, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 59. Zob. także: L. Garlicki, *Komentarz do art. 197*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 1-2.

²⁸ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 197*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, s. 1316.

Warto przypomnieć, że analizowana powyżej funkcja sygnalizacyjna Trybunału nawiązuje do regulacji zawartej w ustawie o TK z 1985 r. Rodowód instytucji postanowień sygnalizacyjnych wiązano w doktrynie z zasadą jednolitości władzy państwowej, w pewnym zakresie podając w wątpliwości jej rację bytu w systemie opartym na zasadzie podziału władzy²⁹. Dodatkowo, jak przypominał Paweł Sarnecki,

[p]rzedstawienie uwag [...] było pewnym środkiem zaradczym wobec materialnych i czasowych ograniczeń kognicji TK; gdy nie mógł on z ich powodu wydać orzeczenia, pozostawała mu droga tzw. sygnalizacji, w której zawierał nieraz istotne uwagi o jakości danego aktu normatywnego, ale czasem streszczała się ona jedynie do prostego przekazania stosownego wniosku zaskarżającego autorowi danego aktu normatywnego³⁰.

Zdaniem cytowanego autora wraz z wyeliminowaniem wspomnianych ograniczeń odpadło również uzasadnienie dla utrzymywania w ustawie kompetencji do wydawania przez Trybunał postanowień sygnalizacyjnych. Wątpliwości Sarneckiego budziła także możliwość postrzegania tej kompetencji jako instrumentu zbliżonego do inicjatywy ustawodawczej³¹. W konsekwencji opowiadał się on za ewentualnym wyrażaniem przez Trybunał tego rodzaju uwag w mniej sformalizowanej procedurze, niepowiązanej z obowiązkiem reakcji po stronie adresata. Wydaje się, że – niezależnie od swej genezy – funkcja sygnalizacyjna może obecnie znajdować umocowanie w konstytucyjnej aksjologii³².

Warto nadmienić, że w doktrynie rozważano także zasadność dalszego utrzymywania po 1997 r. ustawowych obowiązków informacyjnych TK względem parlamentu (informowanie „o istotnych problemach, wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału”), upatrując w nich „odstępstwa od idei separacji władzy

²⁹ Jednym z argumentów wspierających to stanowisko było podkreślenie, że w takim systemie „[...] sądy nie mogą być uznawane za organy doradcze” (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 55).

³⁰ P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1998, s. 12.

³¹ W związku z tym zarzutem wydaje się, że kompetencja do wydawania postanowień sygnalizacyjnych po 1997 r. wykracza poza postrzeganie Trybunału jako „negatywnego ustawodawcy”. Nieprzypadkowo zresztą w doktrynie analizowano ją także w kontekście wyroków TK stwierdzających tzw. pominięcie prawodawcze (zob. J. Uniejewski, A. Pazura, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2015, s. 109 i nast.).

³² J. Uniejewski, A. Pazura, *Funkcja sygnalizacyjna...*, s. 111-112, 114, 116. Autorzy przywołują też stanowisko Zdzisława Czeszejki-Sochackiego, który stanął na stanowisku, iż mechanizm sygnalizacji sprzyja „prokonstytucyjnej orientacji i integracji systemu prawnego” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 330, *Studia i Materiały. Biuro Trybunału Konstytucyjnego*, t. 18).

sądowniczej”³³ i „dalekiego echa dawnej zasady supremacji Sejmu”³⁴. Wydaje się, że w tym zakresie istotny jest sam sposób ukształtowania tej kompetencji (odejście od terminu „sprawozdanie” na rzecz okresowej „informacji”, sposób unormowania regulacji determinujących kwestię rozpatrywania przedmiotowej informacji). Również i ta kompetencja *prima facie* wydaje się możliwa do zaakceptowania na gruncie konstytucji z 1997 r., z zastrzeżeniem, że jej kształt musi uwzględniać nakaz poszanowania zasady odrębności TK i zasady niezawisłości sędziowskiej³⁵.

2.2. Zakres podrozdziału VIII konstytucji wyznaczającego pozycję Trybunału Konstytucyjnego

Jeśli chodzi o analizę dogmatyczną konstytucyjnych zasad determinujących sposób organizacji oraz funkcje i kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, to zagadnienia te były przedmiotem wielu szczegółowych opracowań i komentarzy, dla porządku należy jednak zarysować pewne kwestie. Dalsze rozważania prowadzone w tym kontekście będą miały charakter ogólny.

Ramy organizacyjne dla działalności Trybunału wyznaczają przede wszystkim unormowania zawarte w art. 194 konstytucji (skład TK, sposób wyboru jego sędziów oraz zasady wyłaniania prezesa i wiceprezesa TK), art. 195 (status sędziego TK, sformułowanie zasady niezawisłości, jej gwarancji oraz zasady apolityczności) oraz art. 196 (przypisanie sędziom TK immunitetu na wzór immunitetu sędziowskiego). Ustrojodawca w art. 197 zawarł upoważnienie dla ustawodawcy do dalszego określenia sposobu organizacji sądu konstytucyjnego i trybu postępowania przed tym organem.

W literaturze wskazuje się, że na gruncie art. 188 konstytucji rola TK jawi się *prima facie* jako rola organu stojącego na straży hierarchicznie uporządkowanego porządku prawnego. Świadczą o tym przede wszystkim pkt 1-3, w świetle których

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami [...].

Taki sposób ukształtowania kognicji TK koresponduje z treścią rozdziału III konstytucji i nawiązuje do roli, jaką organ ten pełnił w okresie PRL.

³³ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 54.

³⁴ P. Sarnecki, *Nowa ustawa...*, s. 12.

³⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 54-55.

Ustrojodawca wyodrębnił w art. 188 pkt 5 kompetencję Trybunału do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej i odesłał w tym zakresie do regulacji ujętej w art. 79 konstytucji³⁶. Dodatkowo Trybunałowi powierzona została kompetencja do orzekania w sprawach zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 pkt 4) oraz do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189).

Lektura samego tylko podrozdziału *Trybunał Konstytucyjny*, ujętego w rozdziale VIII ustawy zasadniczej, nie oddaje jeszcze jego uprzywilejowanej pozycji w systemie organów władzy państwowej. W literaturze przepisy poświęcone sądowi konstytucyjnemu stanowią punkt wyjścia dla rozważania wielu ról ustrojowych, które na tle tych przepisów się ujawniają. Tytułem przykładu pozycja TK jest rozważana m.in. w kontekście jego roli jako organu politycznego, współposiadacza władzy ustrojodawczej, strażnika i współtwórcy praw człowieka, regulatora ustroju państwowego, organu wyznaczającego pozycję wspólnot samorządowych wobec władzy centralnej, regulatora „władzy zewnętrznej” państwa czy podmiotu polityki zagranicznej³⁷. Z punktu widzenia niniejszych rozważań warto wyeksponować funkcję regulatora ustroju państwa, w tym bowiem zakresie rozstrzygnięcia TK mogą współkształtować pozycję ustrojową SN. Scharakteryzowany powyżej zakres regulacji konstytucyjnej determinującej pozycję Sądu Najwyższego wyznacza konstytucyjnie chronioną sferę władztwa tego organu, przedmiotem ochrony jest także struktura SN, sąd konstytucyjny zaś powinien czuwać nad właściwym konkretyzowaniem przez ustawodawcę tych unormowań.

2.3. Ustawowa podstawa funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego

Stopień szczegółowości regulacji konstytucyjnej determinującej status TK – z jednej strony, i wyraźna dyspozycja ustrojodawcy zawarta w art. 197 – z drugiej strony, powodują, że ustawodawca ma dość wyraźnie określone pole do współkształtowania pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego. Brzmienie art. 197 konstytucji umożliwia mu skonkretyzowanie na poziomie ustawowym zasad „organizacji Trybunału Konstytucyjnego i trybu postępowania przed Trybunałem”. Wykładnia przywołanego przepisu dokonana przez sam Trybunał nie pozostawia wątpliwości co do tego, że „[z]adaniem ustawodawcy jest, w razie potrzeby, doprecyzowanie konstytucyjnych

³⁶ Zob. rozważania zawarte w rozdziale III poświęconym konstytucyjnym podstawom władzy sądowniczej (pkt 4.3).

³⁷ Przywołane funkcje wyodrębnia i charakteryzuje Krzysztof Wojtyczek (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 241 i nast., *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego. Monografie Konstytucyjne*, nr 4).

zasad regulujących, w miarę dokładnie, status Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może natomiast modyfikować postanowień konstytucyjnych”³⁸.

Wydaje się, że przez lata upoważnienie zawarte we wspomnianym przepisie nie stanowiło przedmiotu szerszych dyskusji doktrynalnych poświęconych określeniu jego granic. W doktrynie koncentrowano się raczej na wykładni i ocenie konkretnych unormowań ustawowych. Podstawy ku temu dostarczała w szczególności ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.³⁹, która – jak już wspomniano – nawiązywała do rozwiązań zawartych we wcześniej obowiązującej ustawie z 1985 r.⁴⁰ Problemy praktyczne ujawniające się w trakcie jej obowiązywania spowodowały zainicjowanie prac nad nową ustawą. W toku jej procedowania przyjęto jednak pewne rozwiązania, które ostatecznie w 2015 r. legły u źródeł kryzysu konstytucyjnego. Od tego momentu ustawodawca kilkakrotnie odwoływał się do dyspozycji zawartej w art. 197 konstytucji, w znaczący sposób zmieniając zasady działania Trybunału Konstytucyjnego⁴¹. Kolejno wprowadzane regulacje stały się przedmiotem szeregu wypowiedzi tego organu⁴².

Przywołana powyżej teza dotycząca zakazu modyfikowania przez ustawodawcę zasad konstytucyjnych została powtórzona i rozwinięta w precedensowym rozstrzygnięciu TK wydanym w sprawie o sygn. K 47/15⁴³. Organ ten stanął w nim przed dylematem procedowania na podstawie przepisów ustawowych, które same w sobie budziły poważne wątpliwości konstytucyjne, i ostatecznie orzekł z pominięciem kwestionowanych przepisów. Podkreślił przy tym, że

[o]becnie obowiązująca Konstytucja RP nie upoważnia już ustawodawcy do określenia właściwości i ustroju Trybunału Konstytucyjnego, bo kwestie te w sposób wystarczająco precyzyjny reguluje samodzielnie. Nie jest zatem konstytucyjnie dopuszczalne ani modyfikowanie przez ustawodawcę kompetencji Trybunału, ani określanie jego pozycji w systemie organów państwa. Zgodnie natomiast z art. 197 Konstytucji RP, ustawa powinna określać „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem”. Są to zarazem kwestie, które w ten sposób powinny

³⁸ Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.

³⁹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643 z późn. zm.); na temat rozwiązań w niej zawartych zob. m.in. P. Sarnecki, *Nowa ustawa...*; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 11-12/1997.

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98).

⁴¹ Obecnie status TK doprecyzowują dwie ustawy – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072) i ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016, poz. 1422).

⁴² P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017, *Monografie*.

⁴³ Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15.

zostać przez ustawodawcę uregulowane, by działaniu tej instytucji publicznej – jak stanowi preambuła Konstytucji RP – „zapewnić rzetelność i sprawność”.

Odnosząc się do kwestii zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy, wyznaczonej w art. 197 konstytucji, TK zaznaczył, że

[u]stawa, [...] musi [...] tak określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim, aby Trybunał był zdolny sprawnie realizować wyznaczone mu Konstytucją zadania. Nie może przy tym wykraczać poza ten zakres regulacji, zwłaszcza w taki sposób, aby wyłączać lub ograniczać zdolności orzecznicze Trybunału. Uregulowanie, które tego warunku nie spełnia, jest naruszeniem art. 197 Konstytucji RP. Należy przy tym przyjąć, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego katalogu spraw, wymagających regulacji ustawowej, lecz wskazuje jedynie jej elementy konieczne, które nie wynikają z innych przepisów Konstytucji. Ustawy mają bowiem – co do zasady – nieograniczony zakres przedmiotowy.

Jednocześnie w ocenie TK sposób realizacji przez ustawodawcę dyspozycji zawartej w art. 197 podlega ocenie „nie tylko z punktu widzenia realizacji obowiązku określenia trybu postępowania przez sądem konstytucyjnym, ale również tego, czy procedura ta jest efektywna”. Mimo jednoznacznie wyrażonego przez Trybunał stanowiska działania podjęte przez ustawodawcę wyłączyły możliwość skutecznego i autonomicznego wypełniania przez Trybunał roli, jaką przewidział dla niego ustrojodawca, i doprowadziły do podważenia statusu TK jako niezależnego organu władzy sądowniczej, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej.

Kryzys konstytucyjny sprowokował dyskusję nad zakresem swobody ustawodawcy w precyzowaniu zasad funkcjonowania Trybunału. Kolejne wprowadzane przez prawodawcę rozwiązania były w doktrynie postrzegane jako dokonywanie zmian ustrojowych o charakterze pozakonstytucyjnym. Warto jednak nadmienić, że pewne zastrzeżenia co do sposobu uregulowania na poziomie ustawowym podstaw procedowania TK były sygnalizowane jeszcze przed rokiem 2015. Tego rodzaju wątpliwości podnoszono chociażby w odniesieniu do ukształtowania podstaw delegalizacji partii politycznych – w doktrynie zwracano uwagę m.in. na fakt, iż ustawodawca naruszył art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji, poszerzając w sposób nieuprawniony krąg podmiotów mogących kierować wnioski do Trybunału Konstytucyjnego⁴⁴.

Innym przykładem wskazującym na wątpliwości co do sposobu doprecyzowania kompetencji TK przez ustawodawcę jest kwestia rozstrzygania przez Trybunał sporów kompetencyjnych. W ocenie Mączyńskiego i Podkowika dotychczasowa ustawowa

⁴⁴ Szerzej: P. Tuleja, *Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012, s. 608 i nast.

definicja sporów kompetencyjnych zawęziła zakres normy konstytucyjnej, wynikającej z art. 189. Przywołani autorzy stoją na stanowisku, w świetle którego uprawnienie powierzone Trybunałowi przez ustrojodawcę nie powinno być redukowane przez ustawodawcę do możliwości rozstrzygania sporów pozytywnych i negatywnych⁴⁵.

Wspomniane wątpliwości prowadzą do pytania, czy biorąc pod uwagę brzmienie art. 195 ust. 1 konstytucji, Trybunał mógłby wydać orzeczenie z pominięciem niezgodnej w jego ocenie regulacji ustawowej. W 2009 r. w doktrynie zakładano, że wymagałoby to wcześniejszego uruchomienia stosownej procedury przed TK. Jak argumentowali Marek Zubik i Marcin Wiącek, „[...] nawet niekonstytucyjny przepis procedury postępowania musiałby być wyeliminowany w trybie przewidzianym dla badania hierarchicznej zgodności norm. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny odstąpić od nich w drodze zwykłego pominięcia”⁴⁶. Uchwalenie przez Sejm VIII kadencji ustawy nowelizującej ustawę o TK, w której zawarto szereg dysfunkcjonalnych rozwiązań, podważających całkowicie sprawność działania Trybunału, doprowadziło do wydania przez TK wyroku z pominięciem części regulacji zawartych w ustawie nowelizującej⁴⁷.

Kryzys konstytucyjny i rozstrzygnięcia Trybunału odnoszące się do zgodności z konstytucją ustaw regulujących jego ustrój i sposób procedowania wyeksponowały specyfikę sądu konstytucyjnego jako organu autodefiniującego własną pozycję ustrojową i sprowokowały dyskusję koncentrującą się wokół zarzutu, iż Trybunał stał się „sędzią we własnej sprawie”⁴⁸. Warto jednak podkreślić, że ostateczny charakter orzeczeń tego organu sprzyja samodzielnemu definiowaniu przez Trybunał jego kompetencji już na poziomie dokonywania przez niego wykładni przepisów ustrojowych określających podstawy jego funkcjonowania⁴⁹.

Nawiązując do kontekstu, w jakim doszło do wydania przywołanego powyżej wyroku w sprawie o sygn. K 47/15, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, korespondującą z rozważaniami poświęconymi ustawowej podstawie funkcjonowania Trybunału. Kryzys konstytucyjny i działania podejmowane przez prawodawcę

⁴⁵ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 189*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, s. 1171; A. Mączyński, J. Podkowik, *Kilka uwag na temat pojęcia sporu kompetencyjnego (w związku z artykułem profesor S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz) – polemika*, „Palestra” nr 7-8/2020; por. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” nr 5/2020.

⁴⁶ M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009, s. 27.

⁴⁷ Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15; szerzej: P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór...*

⁴⁸ Szerzej: W. Białogłowski, *Orzekanie „we własnej sprawie” przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór...*

⁴⁹ Zob. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00 czy postanowienie z 13 września 2000 r., sygn. K 24/99.

dały asumpt do formułowania w doktrynie postulatów związanych z wprowadzeniem do konstytucji regulacji służących ochronie autonomii organizacyjnej Trybunału (i analogicznych regulacji w stosunku do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego)⁵⁰. Wspomniane postulaty koncentrują się na stworzeniu w konstytucji podstaw dla zasady autonomii regulaminowej sądów (tak jak to ustrojodawca zagwarantował w art. 112 (w zw. z art. 124) parlamentowi), ograniczającej zasadę wyłączności ustawy⁵¹.

3. Ewolucja pozycji ustrojowej TK na tle praktyki jego funkcjonowania i postulatów doktryny

3.1. Znaczenie sądowej wykładni dla postępowań prowadzonych przed TK

Z punktu widzenia art. 188 konstytucji główne zadanie, jakie ustrojodawca powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu, stanowi dokonywanie hierarchicznej kontroli zgodności norm. Analiza przywołanego przepisu, jak i dalszych regulacji determinujących funkcje TK (w szczególności art. 79, ujętego w rozdziale II) *prima facie* pozwala powiązać aktywność Trybunału Konstytucyjnego ze sferą stanowienia prawa i wykluczyć dokonywanie przez ten organ kontroli aktów stosowania prawa.

Także w orzecznictwie samego Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że organ ten nie zajmuje się kontrolą aktów stosowania prawa. Gros rozstrzygnięć, w których wybrzmiało powyższe założenie, stanowiły sprawy zainicjowane w trybie skargi konstytucyjnej. Było to w dużej mierze konsekwencją samej konstrukcji skargi oraz wprowadzonego przez ustrojodawcę wymogu uzyskania przez skarżącego „ostatecznego rozstrzygnięcia”. Analiza argumentacji przywoływanej w ramach postępowania przed TK w wielu przypadkach prowadziła sędziów Trybunału do konkluzji, iż w istocie skarżący polemizuje z treścią uzyskanego orzeczenia, nie zaś z przepisami, leżącymi u jego podstaw⁵². TK uznawał, że

[m]oże [...] tak się zdarzyć, że w sprawie występuje naruszenie prawa konstytucyjnego, lecz wiąże się ono nie z treścią kontrolowanego przepisu, lecz praktycznym jego

⁵⁰ P. Tuleja, *Czy Konstytucja...*, s. 86. Warto przypomnieć, że postulaty ukierunkowane na zapewnienie większej autonomii Trybunału były podnoszone w doktrynie jeszcze przed wybuchem kryzysu konstytucyjnego (zob. L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań...*).

⁵¹ Por. art. 176 ust. 2 konstytucji.

⁵² Zob. np. postanowienie TK z 19 czerwca 2013 r., sygn. Ts 11/13.

3. Ewolucja pozycji ustrojowej TK na tle praktyki jego funkcjonowania i postulatów doktryny

zastosowaniem (interpretacja przepisów, subsumpcja, rozumowania zastosowane przez orzekający sąd itd). W takich wypadkach [...] nie ma podstaw do dokonania kontroli konstytucyjności zgodnie z treścią skargi [...]. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym jest bowiem zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku⁵³.

Wraz z rozwojem trybunalskiego *acquis constitutionnel* na tle konkretnych rozstrzygnięć TK można było zaobserwować wyraźnie rysujące się wątpliwości odnośnie do możliwości stanowczego i konsekwentnego rozgraniczania sfery stanowienia prawa i jego stosowania⁵⁴. Pewien sygnał świadczący o tym, że wykładnia sądowa odgrywa rolę w postępowaniu przed Trybunałem, dawał zresztą sam ustawodawca, który w art. 22 ustawy o TK z 1997 r.⁵⁵ przyjął, że „Trybunał może zwracać się do Sądu Najwyższego oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym”⁵⁶. Jak jednak zauważyli komentatorzy tej ustawy w niedługim czasie po jej wejściu w życie: „[o] ile lektura orzeczeń TK wskazywała na częste i stosunkowo szerokie wykorzystywanie dorobku orzeczniczego SN i NSA, o tyle jednak w postaci przewidzianej w art. 22 ustawy o TK ta możliwość orzeczniczej kooperacji w ogóle nie była wykorzystywana”⁵⁷. Abstrahując od tego, z jaką częstotliwością sięgano po ten instrument, sam fakt dopuszczenia przez ustawodawcę poszukiwania przez Trybunał informacji odnośnie do wykładni przepisu w procesie sądowego stosowania prawa wskazuje na znaczenie sądowej wykładni dla postępowań prowadzonych przed TK.

Moim zdaniem pewne odejście od założeń przyjmowanych na etapie uchwalania konstytucji z 1997 r. zwiastowało także eksponowanie w kolejnych rozstrzygnięciach Trybunału tezy, iż: „[n]iekiedy [...] rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania. Niezależnie od intencji

⁵³ Postanowienie TK z 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08.

⁵⁴ P. Tuleja, *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.

⁵⁵ Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643.

⁵⁶ Analogiczna regulacja znajdowała się pierwotnie w art. 3 ust. 2 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 39, poz. 184). Na marginesie warto zaznaczyć, że z czasem ustawodawca poszerzył krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania Trybunałowi wspomnianych informacji, obejmując tym obowiązkiem także sądy powszechne, administracyjne i wojskowe. Ponadto informacja udzielana przez sądy miała dotyczyć „wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym lub jego stosowania” (art. 52 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

⁵⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz...*, s. 80.

twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”⁵⁸. Z czasem w postępowaniu przed TK znalazł pełne uznanie pogląd, w myśl którego utrwalenie się określonego sposobu rozumienia przepisu w orzecznictwie sądowym wiązać należy z koniecznością dokonywania przez Trybunał kontroli tegoż przepisu w znaczeniu, jakie przypisano mu w procesie sądowego stosowania prawa. W orzecznictwie podkreślano, iż przedmiotem kontroli nie jest w takim wypadku akt stosowania prawa, ale norma prawna wynikająca z przepisów prawa⁵⁹.

TK objaśniał to w szczególności podmiotom kierującym doń skargi konstytucyjne, wskazując, że

naruszenie konstytucyjnych praw (wolności), zmaterializowane w postaci ostatecznego orzeczenia, może wynikać ze „złego” prawa (np. ustanawiającego konstytucyjnie nieuzasadnione przesłanki ograniczenia wolności), albo ze złego stosowania prawa, które samo w sobie jest „dobre”. W wypadku, gdy prawo jest *per se* „złe” – Trybunał Konstytucyjny może orzekać bez ograniczeń. Jeśli prawo jest „dobre”, ale źle zastosowane w jednostkowym przypadku (np. z powodu błędu sędziego) – Trybunał wyrokować nie może, bo jest sądem prawa nie zaś faktów. Istnieje jednak sytuacja trzecia, gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechnie stosowane jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką⁶⁰.

W efekcie w postępowaniu przed Trybunałem zyskało na znaczeniu nawiązywanie do takiego rozumienia poszczególnych przepisów, będących przedmiotem kontroli, jakie zostało ustalone w drodze wykładni sądowej. Co więcej, jak wskazuje się w doktrynie – w praktyce działania Trybunału Konstytucyjnego punkt wyjścia dla określenia, jaka jest treść normatywna zaskarżonych przepisów, stanowi analiza orzecznictwa sądowego⁶¹.

W wielu swych rozstrzygnięciach TK eksponował cechy świadczące o tym, że w judykaturze ukształtowała się linia orzecnicza, którą należy wziąć pod uwagę w ramach kontroli konstytucyjności określonej regulacji. Jak wyjaśniał TK:

[p]odczas rekonstrukcji normy prawnej konieczne jest nie tylko uwzględnienie brzmienia przepisu, z którego jest wyprowadzana, ale i jej systemowego uwarunkowania, poglądów doktryny oraz ukształtowanej w tej materii linii orzecniczej

⁵⁸ Tak: wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98 i cytowane tam orzeczenia.

⁵⁹ A. Mączyński, J. Podkowiak, *Komentarz do art. 188...*, s. 1144.

⁶⁰ Wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06.

⁶¹ P. Tuleja, *Sądowa wykładnia...*, s. 59.

3. Ewolucja pozycji ustrojowej TK na tle praktyki jego funkcjonowania i postulatów doktryny

(por. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, s. 1002). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: a) stały, b) powszechny oraz c) jednoznaczny (por. np. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzecznictwo)⁶².

Za takim podejściem Trybunału wydaje się przemawiać szereg argumentów. Po pierwsze – jest ono efektem przyjmowanego przez TK rozróżnienia dwóch kategorii: „przepisu prawa” (jednostki redakcyjnej tekstu prawnego) i „normy prawnej”. Analiza dorobku TK prowadzi do uznania, że rzeczywistym przedmiotem jego kontroli nie są same przepisy, stanowią one bowiem jedynie pewien „nośnik”, z którego dekodowane są generalno-abstrakcyjne normy prawne⁶³. Jak podkreśla sam Trybunał, „[...] orzekając, kontroluje normę, a treść normy kształtuje się w procesie wykładni i stosowania przepisów”⁶⁴. Równocześnie jednak organ ten odżegnuje się od utożsamiania tego zabiegu z kontrolą samego aktu stosowania normy prawnej⁶⁵.

Po drugie – sam fakt gromadzenia przez TK różnych materiałów służących kompleksowemu rozpoznaniu zawisłej przed nim sprawy odpowiada wymogowi „zbadaania wszystkich istotnych okoliczności”, sformułowanemu przez ustawodawcę⁶⁶. Jak podkreśla TK, „[w]zględy racjonalności i wszechstronności analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny wymagają [...] rozważenia stanowisk interpretacyjnych zarysowanych w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa”. Nawiązując właśnie do tego obowiązku, Trybunał przyjmuje, że „[j]ednolite i ustabilizowane rozumienie przepisu w judykaturze oraz doktrynie uzasadnia przyjęcie takiego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie jego konstytucyjności”⁶⁷. Innymi słowy – w podejściu prezentowanym przez TK można dostrzec przejaw pewnego konsekwentnego działania, wynikającego z faktu uwzględniania przy podejmowaniu rozstrzygnięcia różnych ujęć interpretacyjnych⁶⁸.

⁶² Wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.

⁶³ B. Naleziński, *Komentarz do art. 188 Konstytucji*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* i cytowane tam orzecznictwo.

⁶⁴ Zob. m.in. postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09.

⁶⁵ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188...*, s. 1144.

⁶⁶ Zob. art. 19 ustawy o TK z 1997 r.; art. 51 ustawy o TK z 2017 r.

⁶⁷ Wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99.

⁶⁸ Jak zauważa Aleksandra Syryt, w procesie orzekania TK, „mając na uwadze wartości wynikające z demokratycznego państwa prawnego – nie może abstrahować od tego, co w danym obszarze zostało już wypowiedziane”. Autorka podnosi ten argument w kontekście konieczności uwzględniania przez TK trybunalskiego *acquis constitutionnel*, niemniej względ na wartości, na których opiera się art. 2 Konstytucji, przemawia za jego szerszym wykorzystaniem (A. Syryt, *Pojęcie „utrwalonej linii orzeczniczej” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 1: *Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka*, Warszawa 2015, s. 36).

Po trzecie, w doktrynie podkreśla się, że analizowana praktyka znajduje oparcie w ujętej w preambule do konstytucji zasadzie współdziałania władz. W przyjęciu przez TK koncepcji tzw. żyjącego prawa upatruje się „wyrazu powściągliwości Trybunału i szacunku dla sądów, jako organów właściwych do odczytywania, na tle konkretnych spraw, treści norm wynikających z przepisów prawa”⁶⁹. Oznacza to, że Trybunał nie może przejść do porządku dziennego nad pewnymi uwarunkowaniami systemowymi, które czynią z sądów podmioty współdecydujące o kształcie obowiązującego w Polsce prawodawstwa⁷⁰.

Po czwarte, zakotwiczenia dla takiej praktyki upatruje się także w zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa⁷¹. Moim zdaniem to właśnie przywołana zasada zawiera najgłębsze i najistotniejsze uzasadnienie dla kontrolowania przez Trybunał przepisu w rozumieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym. Odwołanie się do konstytucyjnej aksjologii odpowiada założeniu, w myśl którego normy ustrojowe i kompetencyjne mają charakter służebny względem regulacji konstytucyjnych determinujących status jednostki. TK w swoich rozstrzygnięciach niejednokrotnie dawał wyraz stanowisku, iż

[w] świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają [...] prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 9 października 2001 r., SK 8/00 i 6 marca 2007 r., SK 54/06). Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (wyroki TK: z 27 listopada 1997 r., U 11/97, 9 października 2001 r., SK 8/00, 6 marca 2007 r., SK 54/06 i 3 czerwca 2008 r., K 42/07)⁷².

Pogląd ten pozwala przyjąć optykę obywatela, który zyskuje w ten sposób możliwość świadomego kształtowania własnej sytuacji prawnej. Także z perspektywy innych podmiotów (w tym organów stosujących prawo) rozstrzygnięcie Trybunału

⁶⁹ M. Wiącek, S. Żółtek, *Niekonstytucyjność normy ustalonej w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego...*, s. 49.

⁷⁰ Przywołani autorzy podkreślają przy tym, że o wpływie rozstrzygnięć sądowych na orzecznictwo Trybunału przesądza wiele czynników, takich jak chociażby tryb postępowania przed TK, zidentyfikowanie na poziomie judykatury jednolitości bądź rozbieżności poglądów odnośnie do wykładni kontrolowanego przepisu czy ustalenie, że nie doszło do wykształcenia się powszechnej jego wykładni (M. Wiącek, S. Żółtek, *Niekonstytucyjność...*, s. 49–50).

⁷¹ *Ibidem*, s. 49.

⁷² *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.

oparte na takim rozumieniu przepisu, które utrwaliło się w orzecznictwie sądowym, sprawia wrażenie bardziej przewidywalnego.

Argument ten koresponduje zresztą ze stanowiskiem wyrażonym swego czasu w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 21 marca 2007 r. SN, nawiązując do poglądów Trybunału, przyjął, że

[u]stabilizowana linia orzecznicza Sądu Najwyższego jest również istotną wartością, gdyż może być uznawana za jeden z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa. Obywatel może bowiem zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy [...]. Ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie do litery prawa, ale przede wszystkim, do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa, zwłaszcza gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym czasie, zaś przepisy, na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności [...]. Wynika to z przekonania, że w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe [...] ⁷³.

Warto zauważyć, że wśród argumentów przywoływanych na rzecz kontrolowania przez Trybunał tzw. żywego prawa wielokrotnie przewijał się pogląd, w myśl którego w procesie kształtowania się sądowego rozumienia przepisu szczególne znaczenie przypisuje się rozstrzygnięciom Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przyczyn takiego stanu rzeczy i wzrastającej roli najwyższych instancji sądowych jest wiele. Jak zauważono w doktrynie, wraz z rozszerzeniem zakresu reguł wykładni zmieniła się rola sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości – przestali być oni jedynie „ustami ustawy”. Dodatkowo wyzwania związane z koniecznością bezpośredniego stosowania konstytucji i uwzględnienia regulacji o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym oraz dorobku ETPCz i TSUE wiązały się ze zwiększeniem ryzyka rozbieżności w procesie sądowego stosowania prawa ⁷⁴. W tej sytuacji wzrosła rola najwyższych instancji sądowych jako organów ujednolicających wykładnię prawa. Sam Trybunał, odwołując się do pozycji i autorytetu SN i NSA ⁷⁵,

⁷³ Uchwała SN z 21 marca 2007 r., sygn. I KZP 39/06; zob. także wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III SK 21/15, w którym Sąd Najwyższy uznał, że nakładanie kar pieniężnych na przedsiębiorców w związku ze zmianą wykładni przepisów prawa jest nieuzasadnione w sytuacji, gdy przedsiębiorcy działali w zaufaniu do praktyki stosowania prawa przez organy ochrony konsumentów. Warto zaznaczyć, że wątek ochrony zaufania obywatela do państwa jest ekspozowany jednak przede wszystkim w orzecznictwie sądów administracyjnych.

⁷⁴ P. Tuleja, *Czy powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ma znaczenie wyłącznie historyczne?*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 1185-1186.

⁷⁵ Tak m.in. wyrok TK w sprawie o sygn. SK 3/11.

wielokrotnie podkreślał, że uchwały tych sądów są uwzględniane w judykaturze i sprzyjają wykształceniu się stałej, powszechnej i jednoznacznej interpretacji regulacji będącej przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego. TK przyjmował, że

jeżeli określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju.

W praktyce podejście Trybunału sprzyjało kierowaniu do niego pytań prawnych, które zmierzały do przełamania stanowiska wyrażonego przez SN. Sądy wprost odnosiły się do konkretnych uchwał tego organu, zarzucając np. że uchwała przełamywała dotychczasową prawidłową linię orzecniczą, wykładnia SN miała w ocenie sądu charakter prawotwórczy i odbiegała od językowego brzmienia kwestionowanych przepisów⁷⁶; SN odstąpił od jednoznacznych rezultatów wykładni językowej na rzecz wykładni celowościowej⁷⁷; wykładnia przyjęta przez SN prowadziła do naruszenia wartości konstytucyjnych⁷⁸ czy wskazując, że wykładnia SN opiera się na definiowaniu pojęć konstytucyjnych przez pryzmat pojęć ustawowych i narusza zakaz wykładni homonimicznej⁷⁹. Czasem tło dla tego typu zarzutów wiązało się z faktem, iż sąd nie zgadzał się ze wskazaniami sądu drugiej instancji, opartymi na wykładni dotychczas przyjmowanej przez SN, a sam jako organ pierwszej instancji nie miał możliwości wystąpienia o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego (P 30/12), zdarzało się także, że sąd nie umiał samodzielnie wyłożyć przepisów (P 16/03). Obserwowane zjawisko pokazuje zatem, że obawy wyrażane przed wejściem w życie Konstytucji przez pierwszego prezesa SN związane z poszerzeniem katalogu podmiotów mogących kierować do TK pytania prawne nie były całkowicie bezpodstawne.

Wiązanie kwestii utrwalonej, powszechnej i jednoznacznej wykładni danego przepisu z przedmiotem orzecznictwa najwyższych instancji sądowych rodzi dalsze problemy. W okoliczności tej można upatrywać źródła napięć między Sądem Najwyższym

⁷⁶ Wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03 i uchwała SN z 31 stycznia 2002 r., sygn. III CZP 72/01, także: postanowienie TK z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13 i uchwała SN z 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13.

⁷⁷ Postanowienie TK z dnia 16 maja 2007 r., sygn. P 23/06 i uchwała 7 sędziów SN z 29 października 2004 r., sygn. I KZP 19/04.

⁷⁸ Postanowienie TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. P 45/10 i uchwała SN z 16 października 2009 r., sygn. I UZP 10/09.

⁷⁹ Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. P 31/12 i uchwała SN z 23 marca 2011 r., sygn. I KZP 31/10.

i Trybunałem Konstytucyjnym⁸⁰. Argumenty polemiczne, wysuwane na tym polu pod adresem Trybunału, koncentrują się wokół stwierdzenia, że to w istocie zawołowana kontrola aktów stosowania prawa. Problem ten ujawnił się z całą wyrazistością po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie o sygn. K 10/08. Na tle tego rozstrzygnięcia w doktrynie podnoszono, że argumentacja TK odnośnie do kontrolowania przepisu w brzmieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym

prowadzi [...] w drodze swoistej uzurpacji jurysdykcyjnej do poszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego przez przyznanie mu uprawnienia do kontrolowania wszystkich uchwał Sądu Najwyższego, a w szczególności uchwał opatrzonych mocą zasad prawnych. Narusza ono zasadę wyrażoną w art. 188 pkt 1 w zw. z art. 7 Konstytucji RP, niezależnie od tego, że stwarza szerokie pole konfliktu między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym, a także wprowadza poważny ładunek niepewności na obszar objęty nadzorem judykacyjnym Sądu Najwyższego. Twierdzenie Trybunału sugerujące, że w takiej sytuacji jego kompetencje nie obejmują orzeczeń Sądu Najwyższego, lecz treść, jaką przepis prawny nabral w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania, jest tylko retoryką prawniczą na pograniczu sofistyki⁸¹.

Kontestowanie kompetencji Trybunału do kontrolowania przepisu w brzmieniu utrwalonym w orzecznictwie sądowym opiera się także na zarzucie, jakoby w istocie stanowiło to przejaw reaktywacji uprawnienia do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, która to kompetencja została Trybunałowi odebrana. W doktrynie zauważa się jednak, że argument ten można by rozważać w sytuacji, w której TK orzekałby w warunkach rozbieżnego i niejednolitego orzecznictwa. Tymczasem w przypadku odwoływania się przez TK do uchwał ujednolicających trudno wspomniany zarzut podzielić⁸².

W doktrynie formułowany jest jednak pogląd jeszcze dalej idący aniżeli stanowisko dopuszczające badanie konstytucyjności przepisu w brzmieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Mączyńskiego i Podkowika możliwe byłoby rozważanie uprawniania TK do bezpośredniej kontroli niektórych uchwał SN czy

⁸⁰ Zob. wyrok TK z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 i uchwała SN z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. I KZP 37/07.

⁸¹ J. Gudowski, *Zasady prawne uchwalane przez Sąd Najwyższy*, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan (red.), *Ius est iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017, s. 185, 192-193.

⁸² A. Syryt, W. Federczyk, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów normatywnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 81, Monografie.

NSA jako „przepisów prawa”, o których mowa w art. 188 pkt 3 konstytucji⁸³. Jak jednak zastrzegają przywołani autorzy, „[m]oże to [...] nastąpić tylko po analizie treści danej uchwały i przesądzeniu, że wyraża ona treści niemające potwierdzenia w prawidłowo dokonanej wykładni przepisu”⁸⁴. Moim zdaniem propozycja takiej wykładni art. 188 pkt 3, jakkolwiek oryginalna i oparta na dostrzeżeniu normatywnego charakteru uchwał SN⁸⁵, mimo wszystko nie byłaby uprawniona, a bezpośrednie kwestionowanie wspomnianych uchwał na podstawie tego przepisu nie mieściłoby się w zakresie kognicji TK.

W mojej ocenie przeciw temu stanowisku przemawia przede wszystkim utrwalone rozumienie pojęcia „przepisu prawa” (zastane przez ustrojodawcę)⁸⁶. Nawet jeśli zauważyć, że uchwały SN czy NSA są szczególnym rodzajem wypowiedzi normatywnych („norm o normach”), to nie usuwa to wątpliwości związanych z faktem, iż ustrojodawca w art. 188 pkt 3 wyraźnie posłużył się kategorią „przepisów prawa”. W mojej ocenie konotacje tego pojęcia przesądzają o tym, że sama cecha normatywności wydanego aktu staje się niewystarczająca (tym bardziej że chodzi o akt wydany przez organ, który w zamysle ustrojodawcy miał gwarantować proces prawidłowego stosowania prawa i był sytuowany poza sferą stanowienia prawa). Ponadto konstrukcja art. 188 konstytucji do pewnego stopnia nawiązuje do sposobu, w jaki ustrojodawca uporządkował system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Uchwały SN w ujęciu ustrojodawcy, znajdują się poza strukturą rozdziału III. Najistotniejszy wydaje mi się jednak argument odwołujący się do założeń przyjmowanych przez ustrojodawcę na etapie kształtowania ustroju władzy sądowniczej. Moim zdaniem stanowisko prezentowane przez Mączyńskiego i Podkowika mogłoby dać początek zupełnie nowej funkcji Trybunału i prowadziłoby do przemodelowania relacji w obrębie trzeciej władzy. Takiej funkcji nie można jednak *de lege lata* w sposób niekontrowersyjny zakotwiczyć w treści art. 188 pkt 3.

⁸³ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188...*, s. 1143-1144 i 1156-1157.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 1156.

⁸⁵ W literaturze uchwały SN jako „normy o normach” charakteryzował Stanisław Włodyka (S. Włodyka, *O naturze prawnej sądowych dyrektyw interpretacyjnych*, „Państwo i Prawo” nr 7/1971, s. 49). Takie podejście utrzymywał także sam SN, wskazując, że „uchwała będąca zasadą prawną powinna mieć cechy normatywne i być sformułowana w sposób jak najbardziej ogólny oraz na maksymalnie wysokim poziomie abstrakcji, gdyż tylko wtedy może stać się uniwersalną dyrektywą prawną i pełnić właśnie funkcję »zasady«” (uchwała SN z dnia 28 kwietnia 1995 r., sygn. III CZP 166/94; uchwała SN z dnia 31 marca 2016 r., sygn. III CZP 72/15).

⁸⁶ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 157 i nast.

3.2. Wybrane doktrynalne propozycje zmian w zakresie regulacji konstytucyjnej

Do czasu kryzysu konstytucyjnego aktywność TK i jej podstawy prawne stanowiły jedno z najżywiej komentowanych zagadnień w polskim prawie konstytucyjnym. Działalności tego organu poświęcono olbrzymią liczbę monografii, komentarzy, artykułów czy glos. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy moim zdaniem warto odwołać się do podjętej w związku z tym w 2010 r. próby usystematyzowania dyskusji prowadzonej w nawiązaniu do praktyki procedowania TK pod rządami konstytucji z 1997 r. i uchwycenia ewolucji w zakresie sposobu funkcjonowania tego organu. Dwadzieścia pięć lat istnienia Trybunału dało asumpt do zaprezentowania bilansu jego dotychczasowej działalności i sformułowania szeregu wniosków *de lege ferenda*⁸⁷. Na marginesie warto także odnotować, że wśród eksponowanych wówczas postulatów znalazły się m.in. propozycje: zmodyfikowania sposobu wyboru sędziów konstytucyjnych, wzmocnienia „demokracji wewnątrztrybunalskiej” przez zmianę w zakresie sposobu obśadzania stanowisk prezesa i wiceprezesa TK czy rezygnację z dalszego wykonywania przez Trybunał kompetencji do orzekania o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych. To, jak istotne były te postulaty, ujawnił kryzys zapoczątkowany w 2015 r. Tymczasem w 2010 r. najwięcej propozycji zmian dotyczyło jednak relacji Trybunału i sądów.

De lege lata biorąc pod uwagę postulaty wysuwane w doktrynie, należy zwrócić uwagę na potrzebę doprecyzowania na poziomie konstytucyjnym skutków wyroków Trybunału⁸⁸. Postulaty te ujawniły się przede wszystkim na tle wypracowywania przez TK nowych formuł orzeczniczych⁸⁹. Jednocześnie na tym polu ujawniły się różnice zdań między Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym, czego najbardziej dobitny przykład stanowi wydawanie przez Trybunał wyroków interpretacyjnych⁹⁰. W doktrynie podnoszono, że wydawanie wyroków interpretacyjnych przy założeniu zgodnej współpracy między TK i sądami ma pewien potencjał ograniczający rolę ustawodawcy. Jednak to same sądy zaczęły w nich dostrzegać źródła zagrożenia dla swych kompetencji. Jak lapidarnie podsumował tę kwestię Garlicki:

Trybunał uważał, że wprowadzenie elementów interpretacyjnych do sentencji wyroku korzysta z przymiotu „powszechnej obowiązywalności”, a Sąd Najwyższy nie wykazywał gotowości do poparcia tego stanowiska. Tło stanowiły dawniejsze konflikty o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ale efektem było

⁸⁷ K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia...*

⁸⁸ Uwagi te porządkuje m.in. Wojtyczek (zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 189-240 i cytowana tam literatura).

⁸⁹ Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.

⁹⁰ Na ten temat m.in. P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne...*

rozchwanie stanu prawnego, bo nie wiadomo było czy i jak interpretacja Trybunału zostanie uszanowana, a także na ile wyrok interpretacyjny stanowi podstawę do stosowania procedur z art. 190 ust. 4. Znakomicie ilustrowało to słabości konstytucyjnego rozdziału kompetencji wewnątrz władzy sądowniczej [...] ⁹¹.

Spośród wielu wątpliwości, które budzi wydawanie wyroków interpretacyjnych, istotne wydaje się zwrócenie uwagi na postawione w literaturze przedmiotu pytanie, czy TK, jako strażnik hierarchicznej zgodności norm, jest uprawniony do posługiwania się tym rodzajem orzeczeń, skoro taka rola ustrojowa wiąże się z rozstrzyganiem problemów derogacyjnych, a nie interpretacyjnych ⁹². Pytanie to w zasadzie tłumaczy, dlaczego SN kontestował wydawanie wyroków interpretacyjnych.

Do formuł stosowanych przez TK, choć poddawanych krytyce, należały także wyroki aplikacyjne, definiowane jako „orzeczenie o niekonstytucyjności aktu normatywnego, w sentencji którego zostało zamieszczone rozstrzygnięcie w przedmiocie skutków prawnych owego orzeczenia dla ukształtowanych przed dniem jego ogłoszenia stanów faktycznych” ⁹³. W doktrynie zwracano uwagę na celowość wydawania wyroków aplikacyjnych i racje przemawiające na rzecz posługiwania się wspomnianym rozwiązaniem. Jednocześnie nieraz podawano w wątpliwość możliwość zamieszczania przez Trybunał w sentencji wyroku wspomnianej „części aplikacyjnej” z uwagi na brak jednoznacznej podstawy prawnej umożliwiającej takie działanie. Sporny charakter wspomnianych rozstrzygnięć oznaczał, że o praktycznym wymiarze wyroków aplikacyjnych decydowały sądy w procesie sądowego stosowania prawa ⁹⁴.

Istotne problemy praktyczne rodzi też posługiwanie się przez TK klauzulą odraczającą. W doktrynie podnoszono, że o tym, jaki będzie rzeczywisty zakres zastosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do których Trybunał zastosował tę klauzulę, faktycznie decydują sądy ⁹⁵. Przedmiotowe wyroki wyznaczają specyficzny obszar, w którym orzecznictwo Sądu Najwyższego może odegrać istotną rolę. Z jednej strony

⁹¹ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań...*, s. 16.

⁹² P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne...*, s. 9.

⁹³ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 112.

⁹⁴ Przykład takiej „reakcji” sądu stanowi postanowienie SN z 9 marca 2005 r., sygn. II CO 20/04, wydane w następstwie wyroku TK z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04 (szerzej przykład ten analizuje Angelika Ciżyńska – zob. A. Ciżyńska, *Stosowanie prawa przez polskie sądy w zakresie zdeterminowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Florczak-Wątor, P. Czarny (red.), *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, Kraków 2019, s. 366-368, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6).

⁹⁵ Zagadnieniu orzeczeń TK zawierających klauzulę odraczającą poświęcona została odrębna monografia – zob. W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Poznań 2017.

wskazują na to te wypowiedzi SN, w których organ ten pokazuje, jak mogą zachowywać się sądy stojące przed dylematem zastosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej⁹⁶, z drugiej strony zaś strony – wpływ ten ujawniają rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w przedmiocie możliwości wznowienia postępowania sądowego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z klauzulą odraczającą⁹⁷. W mojej ocenie to kolejna płaszczyzna, na której widać, że nieprecyzyjna regulacja konstytucyjna leży u podstaw zjawiska, w którym o skutkach rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego po części decyduje sam TK, po części zaś najwyższe instancje sądowe, do których sądy zwracają się o konkretne wskazówki odnośnie do sposobu aplikacji wyroku z klauzulą odraczającą.

W literaturze przedmiotu można wskazać na opracowania poświęcone problematyce skutków, jakie rozstrzygnięcia Trybunału wywołują na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa wraz ze wskazaniem konkretnych przejawów tego wpływu⁹⁸. Warto podkreślić, że eksponowana jest w nich rola Sądu Najwyższego jako adresata rozstrzygnięć Trybunału. Kompleksowe rozważenie tej problematyki przekraczałoby ramy niniejszej pracy, niemniej jednak można pokusić się o podparcie dotychczasowych rozważań przykładami, ukazującymi związki między Trybunałem Konstytucyjnym i Sądem Najwyższym.

3.3. Skutki wyroków TK na płaszczyźnie stosowania prawa – studium przypadku

Wpływ rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo Sądu Najwyższego można wskazać m.in. na kanwie sprawy o sygn. K 28/05⁹⁹. Wyrok Trybunału rozstrzygał o niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego przepisów określających legitymację do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. Zarzut sformułowany w powyższej sprawie odnosił się do rozwiązania, w świetle którego sama osoba ubezwłasnowolniona nie była uprawniona do złożenia wspomnianego wniosku¹⁰⁰.

⁹⁶ Zob. m.in. uchwała SN z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13, wydana po wyroku TK z 17 lipca 2013, sygn. SK 9/10.

⁹⁷ Przykłady takich rozstrzygnięć prezentuje Witold Płowiec (W. Płowiec, *Orzeczenia Trybunału...*, s. 265-268).

⁹⁸ Zob. m.in. przykłady prezentowane przez Ciżyńską (A. Ciżyńska, *Stosowanie...*, s. 343-379).

⁹⁹ Wyrok TK z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05, w którym Trybunał orzekł, że art. 559 w zw. z art. 545 § 1 i 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim nie przyznaje osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, jest niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji [...]”.

¹⁰⁰ Przepisy kodeksu postępowania cywilnego, na podstawie których określano krąg podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o zmianę lub uchylenie ubezwłasnowolnienia, stanowiły, że:

Jak ustalił Trybunał,

[p]odmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia są: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz osoby wymienione w art. 545 § 1 kpc [...]. Legitymacja procesowa do żądania wszczęcia postępowania o uchylenie bądź zmianę ubezwłasnowolnienia nie przysługuje natomiast samemu ubezwłasnowolnionemu, który ma jedynie prawo do zaskarżenia postanowienia wydanego w wyniku tego postępowania (art. 560 k.p.c.). Pogląd o braku zdolności postulacyjnej osoby ubezwłasnowolnionej w tym zakresie został ugruntowany wpisana do księgi zasad prawnych uchwałą Sądu Najwyższego z 10 listopada 1969 r. (sygn. akt III CZP 56/69, OSNC nr 7-8/1970, poz. 118; dalej: uchwała SN z 1969 r.). Treść tej uchwały została 14 października 2004 r. podtrzymana przez pełen skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (sygn. akt III CZP 37/04, OSNC nr 3/2005, poz. 42; dalej: uchwała SN z 2004 r.).

Sytuację, w której osobie ubezwłasnowolnionej nie przysługuje możliwość ubiegania się o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, Trybunał uznał za niedopuszczalną z punktu widzenia art. 30 i art. 31 konstytucji.

Reakcja ustawodawcy polegała na tym, że na mocy art. 1 pkt 28 ustawy nowelizującej k.p.c.¹⁰¹ dodał on do art. 559 k.p.c. – § 3, zgodnie z którym „[z] wnioskiem o uchylenie albo zmianę ubezwłasnowolnienia może wystąpić także ubezwłasnowolniony”. Przepis ten zaczął obowiązywać od 7 października 2007 r. Warto podkreślić, że jego wejście w życie poprzedziło orzeczenie Sądu Najwyższego¹⁰², w którym organ ten stwierdził, że „[z]asada prawna, że ubezwłasnowolnionemu nie przysługuje uprawnienie do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, z dniem 16 marca 2007 r., tj. z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., K 28/05, [...] straciła aktualność”. Wydane przez SN postanowienie zapadło na tle stanu faktycznego, w którym sekwencja decyzji

„Art. 545. § 1. Wniosek o ubezwłasnowolnienie może zgłosić:

- 1) małżonek osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie;
- 2) jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo;
- 3) jej przedstawiciel ustawowy.

§ 2. Krewni osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, nie mogą zgłaszać tego wniosku, jeżeli osoba ta ma przedstawiciela ustawowego.

[...]

Art. 559. § 1. Sąd uchyli ubezwłasnowolnienie, gdy ustaną przyczyny, dla których je orzeczono; uchylenie może nastąpić także z urzędu.

§ 2. Sąd może w razie poprawy stanu psychicznego ubezwłasnowolnionego zmienić ubezwłasnowolnienie całkowite na częściowe, a w razie pogorszenia się tego stanu – zmienić ubezwłasnowolnienie częściowe na całkowite”.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007, nr 121, poz. 831).

¹⁰² Postanowienie SN z dnia 22 marca 2007 r., sygn. III CSK 359/06.

procesowych wyglądała w ten sposób, że: 3 października 2005 r. Sąd Okręgowy (SO) oddalił wniosek Alojzego S. o uchylenie ubezwłasnowolnienia (z uwagi na brak legitymacji), następnie 21 czerwca 2006 r. Sąd Apelacyjny po rozpoznaniu apelacji uchylił zaskarżone postanowienie i wniosek odrzucił (z uwagi na brak zdolności procesowej wnioskodawczyni), ostatecznie zaś 22 marca 2007 r. SN, rozpatrując skargę kasacyjną, uchylił zaskarżone postanowienie oraz postanowienie SO i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania SO. Sąd Najwyższy nie poprzestał jedynie na stwierdzeniu, iż zasada prawna, na której opierały się sądy, straciła swą aktualność. W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia organ ten stanął na stanowisku, iż:

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nieprzysługujących osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia, spowodowało – od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału – utratę mocy obowiązującej tych przepisów (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Według stanu prawnego obowiązującego od dnia 16 marca 2007 r. osoba ubezwłasnowolniona jest zatem uprawniona do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. Uprawnienie takie posiada więc ubezwłasnowolniona częściowo wnioskodawczyni. Nie ma zatem przeszkód do rozpoznania złożonego przez nią wniosku o uchylenie ubezwłasnowolnienia.

W mojej ocenie SN niewłaściwie odczytał konsekwencje wyroku TK – trudno bowiem przyjmować, że w przypadku wyroku zakresowego stwierdzającego pominięcie prawodawcze jakież przepisy tracą moc obowiązującą. Takie odczytanie przez SN konsekwencji wyroku Trybunału spowodowało jednak, że rozstrzygnięcie TK znalazło odzwierciedlenie w procesie sądowego stosowania prawa jeszcze przed stosowaną nowelizacją k.p.c. Przykład ten w sposób dość skrajny pokazuje, jak wielką rolę dla określania skutków orzeczeń Trybunału w praktyce sprawowania wymiaru sprawiedliwości może odegrać Sąd Najwyższy. W mojej ocenie w analizowanej sprawie Sąd Najwyższy przypisał wyrokowi o pominięciu znaczenie prawotwórcze i *de facto* sam wykreował brakującą normę prawną.

Kilka lat później argumentacja Trybunału, prezentowana w sprawie K 28/05, przeniknęła jeszcze głębiej do orzecznictwa sądowego. 25 marca 2014 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi wydał postanowienie¹⁰³, w którym stwierdził, że „[p]rzepis art. 545 § 1 k.p.c. nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie przez osobę, której wniosek dotyczy”. Trudno nie dostrzec, że wniosek ten nie znajdował oparcia w dokonanej przez ustawodawcę nowelizacji k.p.c. Tymczasem Sąd Apelacyjny argumentował, że choć w judykaturze przeważało stanowisko, w świetle którego brak podstaw do przyjęcia możliwości żądania ubezwłasnowolnienia samego siebie, to wypowiedzi te

¹⁰³ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 marca 2014 r., sygn. I ACa 985/13.

pojawiały się tylko przy okazji analizy wniesienia przez osobę ubezwłasnowolnioną wniosku o zmianę lub uchylenie ubezwłasnowolnienia. Zdaniem sądu zmiana jakościowa w tym zakresie nastąpiła po wydaniu przez TK wyroku w sprawie K 28/05. Sąd Apelacyjny odczytał ten wyrok w kontekście dwóch uchwał SN (z 1969 i 2004 r.), w których uznano, że krąg osób uprawnionych o złożenie wniosku o uchylenie i zmianę ubezwłasnowolnienia jest taki sam jak określony krąg uprawnionych do złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie (art. 545 § 1 k.p.c.). Na tym tle, powołując się na argument „z zasad wykładni systemowej”, SA przyjął, „że jeżeli osoba ubezwłasnowolniona ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie albo zmianę ubezwłasnowolnienia, to art. 545 § 1 k.p.c. także należy interpretować, iż osoba, której dotyczy wniosek może być wnioskodawcą”. Wyraźnie też podkreślił, że za taką wykładnią przemawia względ na cel instytucji ubezwłasnowolnienia i ochronę godności człowieka.

Dwa lata później zapadła uchwała¹⁰⁴, w której tym razem to Sąd Najwyższy uznał, że „[w]niosek o ubezwłasnowolnienie może złożyć także osoba, która ma być ubezwłasnowolniona”. Uzasadniając swe stanowisko, wskazała na genezę obowiązujących przepisów o ubezwłasnowolnieniu (przypominał m.in., że osoba ubezwłasnowolniona jako pozwany w procesie nie mogła być zarazem stroną inicjującą postępowanie) oraz na dezaktualizację założeń wyjściowych nakazujących przyjmować, że katalog podmiotów wnioskujących o ubezwłasnowolnienie ma charakter normatywny. W ocenie SN „prymat wykładni językowej i historycznej, odwołującej się do poglądów prawnych, medycznych, filozoficznych i socjologicznych ukształtowanych na przełomie XIX i XX wieku musi być zakwestionowany. Przemawiają za tym racje humanistyczne i społeczne, zwłaszcza po podpisaniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych [...]”. Na tym polu SN podkreślał, że prezentowana w uchwale wykładnia stanowi przejaw uszanowania godności osoby ubiegającej się o ubezwłasnowolnienie. Podnosił również, że w związku z przerwaniem prac legislacyjnych, ukierunkowanych m.in. na wyeliminowanie instytucji ubezwłasnowolnienia, ciężar adaptacyjny postanowień Konwencji o prawach niepełnosprawnych spoczął na judykaturze. SN odwołał się także do rozstrzygnięcia TK, podkreślając, że

[z]a oceną idącą w tym kierunku przemawiają także argumenty uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny [...] w wyroku [...] K 28/05 [...]. Jest oczywiste, że skoro z wnioskiem o uchylenie albo zmianę ubezwłasnowolnienia może obecnie, po zmianie art. 559 k.p.k., wystąpić także ubezwłasnowolniony, to brak podstaw – zważywszy, że wniosek o zmianę ubezwłasnowolnienia z całkowitego na częściowe jest w istocie wnioskiem o ubezwłasnowolnienie częściowe [...] – do odejmowania osobie z zaburzeniami psychicznymi prawa do złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie wtedy, gdy nie była dotychczas ubezwłasnowolniona.

¹⁰⁴ Uchwała SN z dnia 28 września 2016 r., sygn. akt III CZP 38/16.

Nie wchodząc w kwestie merytorycznej oceny poprawności powyższych orzeczeń, warto podkreślić, że na poziomie stosowania prawa faktycznie przesądziły one o sposobie aplikacji rozstrzygnięcia Trybunału w sposób dalej idący, niż można byłoby *prima facie* przypuszczać. Przykład reakcji sądów na orzeczenie wydane w sprawie K 28/05 odzwierciedla konsekwencje, jakie wynikają z braku unormowania na poziomie konstytucji skutków wyroków Trybunału. Wspomniany brak sprawia, że skutki te są definiowane dość „spontanicznie” w procesie sądowego stosowania prawa, a istotną rolę w tym zakresie potencjalnie może odegrać Sąd Najwyższy jako organ sprawujący nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych. Stanowisko to koresponduje z ustaleniami Michała Jackowskiego, który analizując problematykę skutków wyroków TK w procesie sądowego stosowania prawa, zauważa, że „[...] wbrew deklarowanemu krytycznemu podejściu do sądowego tworzenia prawa aktywizm trybunalski jest legitymizowany przez sądy [...]. Sądy, opisując same siebie, twierdzą, iż jedynie wykładają przepisy prawa, odtwarzając normy, tymczasem faktycznie akceptują kreowanie prawa przez sąd konstytucyjny”¹⁰⁵.

Przykładów, które w mojej ocenie potwierdzają, jak istotną kwestią z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości jest doprecyzowanie skutków wyroków Trybunału, dostarczają chociażby orzeczenia TK zawierające tzw. klauzulę odraczającą (art. 190 ust. 3 konstytucji). Uważam, że oczekiwania, jakie w związku z tym rodzajem orzeczeń Trybunału są kierowane pod adresem Sądu Najwyższego, dobrze pokazuje uchwała wydana przez SN w sprawie o sygn. I KZP 30/13¹⁰⁶, wydana w następstwie wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 9/10¹⁰⁷. Wydanie przedmiotowej uchwały wiązało się z wątpliwościami odnośnie do tego, co ma zrobić sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, kiedy jeszcze nie upłynął wskazany przez Trybunał okres odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a dyspozycja owego przepisu koresponduje ze stanem faktycznym, w którym należy wydać orzeczenie¹⁰⁸.

Uchwała w sprawie o sygn. I KZP 30/13 zapadła na tle przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy, ujętego w formie pytania: „Czy sąd może odmówić stosowania art. 75 § 1 kodeksu karnego w zakresie, w jakim Trybunał wyrokiem z dnia 17 lipca 2013 r.,

¹⁰⁵ M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 363.

¹⁰⁶ Uchwała SN z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13.

¹⁰⁷ Wyrok TK z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10.

¹⁰⁸ Teza sformułowana przez SN przesądziła, że „Sąd może nie stosować art. 75 § 1 k.k. w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 9/10) uznał ten przepis za niekonstytucyjny, jeżeli obligatoryjny tryb zarządzenia wykonania kary wobec skazanego, co do którego w okresie próby orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, prowadziłby do naruszenia Konstytucji RP w większym stopniu niż odstąpienie od tego trybu, z uwagi na szczególne okoliczności sprawy”.

SK 9/10, uznał ten przepis za niezgodny z art. 45 ustęp 1 Konstytucji RP mimo, że jeszcze nie upłynął okres *vacatio legis* po upływie którego przepis ten traci moc, we wskazanym zakresie?”.

Potrzeba rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia przez Sąd Najwyższy ujawniła się w związku z rozpatrywaniem przez Sąd Okręgowy zażalenia na postanowienie Sądu Rejonowego o zarządzeniu wykonania wobec skazanego kary łącznej jednego roku pozbawienia wolności. Przedmiotowe postanowienie zostało wydane na podstawie art. 75 § 1 k.k., zgodnie z którym „Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił podobne przestępstwo umyślne, za które orzeczono prawomocnie karę pozbawienia wolności”. W rozpatrywanym przez Sąd Okręgowy zażaleniu obrońca skazanego, powołując się na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 9/10, zarzucił sądowi pierwszej instancji obrazę art. 75 § 1 k.k., polegającą na nieuwzględnieniu faktu, iż Trybunał uznał tenże przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, za niegodny z art. 45 ust. 1 konstytucji. Obrońca skazanego wziął pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu zastosował art. 190 ust. 3 konstytucji i odroczył utratę mocy obowiązującej zaskarżonej normy, niemniej jednak podkreślał, że mimo to na sądzie ciąży obowiązek zbadania, czy nie zachodzą okoliczności, które pozwalałyby na odstąpienie od zarządzenia wykonania kary. Na tym tle obrońca zwracał uwagę m.in. na młody wiek skazanego, podkreślał, że zrozumiał on naganność swojego postępowania, i odciął się od kryminogennego środowiska, a obecnie prowadzi unormowany tryb życia.

Na kanwie powyższego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że istnieje podstawa do wystąpienia do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy. Wątpliwości Sądu Okręgowego dotyczyły jednej z najbardziej kontrowersyjnych kwestii poruszanych w doktrynie prawa konstytucyjnego – stosowania przepisu, który, choć niekonstytucyjny, nie utracił jeszcze mocy obowiązującej. Jak wskazał Sąd Okręgowy, „*Expressis verbis* można [...] stwierdzić, że sytuacja prawna w zakresie stosowania art. 75 § 1 kk aż do upływu 18-sto miesięcznego terminu po upływie którego przepis ten utraci moc w zakwestionowanym zakresie (a zatem do 8-02-2015 r.) pozostaje taka jak przed wydaniem przytoczonego wyroku Trybunału”¹⁰⁹. Sąd Okręgowy zwrócił przy tym uwagę na liczne orzeczenia, w których podkreślano, iż sądy powinny uwzględniać wadliwe normy prawne do oceny zdarzeń, jakie zaistniały do momentu wskazanego w wyroku TK. Zgodnie z przywołanymi

¹⁰⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. III Kzw 426/13, (uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego, Sąd Najwyższy, [on-line:] http://www.sn.pl/sprawy/SiteAssets/Lists/Zagadnienia_prawne/EditForm/I-KZP-0030_13_p.pdf – 23 XI 2020).

w tym zakresie rozstrzygnięciami – sięgnięcie przez Trybunał po klauzulę odraczającą, wyrażoną w art. 190 ust. 3 konstytucji, sprawia, że nie ma podstaw do odmowy stosowania takiego przepisu i do dokonywania przez sąd samoistnej oceny skutków obalenia domniemania konstytucyjności¹¹⁰.

Równolegle jednak w stanowisku Sądu Okręgowego można dostrzec sprzeciw wobec konieczności stosowania regulacji, która została zdyskwalifikowana w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Sąd podzielił przy tym zapatrywania obrońcy skazanego co do potrzeby późniejszego wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego na podstawie niekonstytucyjnej normy w trybie wznowienia postępowania. Nadto zaakcentował, że w analizowanym przypadku chodzi o zastosowanie normy, która wiąże się z daleko idącą ingerencją w jedną z podstawowych wolności konstytucyjnych jednostki, tj. w jej wolność osobistą.

Sąd Okręgowy zarysował także rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów, które stanęły wobec problemu stosowania art. 75 § 1 k.k. po wyroku Trybunału z 17 lipca 2013 r. Znamienny przykład stanowią w tym zakresie postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. II AKzw 1212/13 i z dnia 7 października 2013 roku, sygn. akt II AKzw 1117/13. Nie uszło uwadze Sądu Okręgowego, że w krótkim odstępie czasu ten sam Sąd Apelacyjny w jednej sprawie wnikliwie rozważał problem stosowania art. 75 § 1 k.k. po wyroku Trybunału i z tego względu uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji, w drugiej zaś sprawie w ogóle nie pochylił się nad kwestią obalenia domniemania konstytucyjności art. 75 § 1 k.k., utrzymując w mocy zaskarżone postanowienie. Wydaje się, że w takim kontekście orzekanie na podstawie art. 75 § 1 k.k. może wywoływać u podsądnych wrażenie, że system prawa jest nieprzewidywalny.

Sąd Najwyższy, przystępując do rozstrzygnięcia, zajął się w pierwszej kolejności odpowiedzią na pytanie, czy problem przedstawiony w niniejszej sprawie w istocie stanowi „zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy” w rozumieniu art. 441 § 1 k.p.k. Na tak postawione pytanie SN udzielił odpowiedzi pozytywnej – w jego ocenie „przedmiotem zagadnienia prawnego mogą być nie tylko wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści danego przepisu poddanego wykładni, ale także zagadnienia walidacyjne oraz rozstrzygnięcia kolizyjne dotyczące norm prawnych wprowadzanych z jednostki redakcyjnej tekstu prawnego” (s. 6 uzasadnienia). Odwołując się do stanowiska prokuratora generalnego, Sąd Najwyższy nadmienił, że „kwestia stosowania art. 75 § 1 k.k. w tym zakresie może budzić wątpliwości, bowiem nie jest w sposób jednoznaczny interpretowana podstawowa w tym zakresie reguła walidacyjna wynikająca z treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP”.

Kwestia legitymacji Sądu Najwyższego do udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione przez Sąd Okręgowy jest złożona. W piśmiennictwie i judykaturze przyjmuje

¹¹⁰ Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. V CSK 133/06.

się, że skuteczne wystąpienie przez sąd z pytaniem złożonym w trybie art. 441 k.p.k. wymaga spełnienia trzech warunków: po pierwsze – kompetencja do sięgnięcia po art. 441 k.p.k. przysługuje wyłącznie sądowi odwoławczemu, po drugie – pytanie sformułowane przez sąd odwoławczy musi dotyczyć „zagadnienia prawnego”, a co za tym idzie wskazywać na pojawienie się problemu interpretacyjnego, po trzecie – rozstrzygnięcie tego problemu wymaga „zasadniczej wykładni ustawy”.

Spełnienie przez Sąd Okręgowy pierwszego z wymienionych warunków nie budzi wątpliwości. Problematiczna wydaje się jednak realizacja pozostałych wymogów. Dla oceny spełnienia drugiego warunku kluczowe jest zdefiniowanie pojęcia „zagadnienia prawnego”. W świetle poglądów doktryny i orzecznictwa o pojawieniu się problemu interpretacyjnego można mówić wówczas, gdy „dotyczy [on – przyp. A.D.] np. przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub przepisu o oczywiście wadliwej redakcji lub niejasno sformułowanego, umożliwiającego przeciwstawne interpretacje”. Kolejnym warunkiem jest potrzeba dokonania „zasadniczej wykładni ustawy”, co w szczególności ma miejsce wówczas, „gdy norma umożliwia rozbieżne interpretacje [...]”. Z tego wywodzi się *a contrario*, że przedmiotem pytania nie może być więc „sposób rozstrzygnięcia sprawy lub zastosowania kwalifikacji prawnej do ustalonego w konkretnej sprawie stanu faktycznego”¹¹¹. W związku z powyższym Sąd Najwyższy wystrzega się udzielania odpowiedzi na pytania, jak postąpić w danej sprawie¹¹².

Pytanie, czy sąd może odmówić stosowania niekonstytucyjnej normy wywodzonej z art. 75 § 1 k.k., pomimo że norma ta nadal obowiązuje w systemie prawa na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w mojej ocenie wiąże się z istotnym problemem, nie ma ono jednak typowo interpretacyjnego charakteru. Upraszczając, można ów problem przedstawić następująco: oto sąd odwoławczy waha się, czy w związku z odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy zastosować art. 75 § 1 k.k. na dotychczasowych zasadach, czy też poszukiwać instrumentów, które umożliwiłyby mu uwzględnienie obalenia domniemania konstytucyjności¹¹³. Bez wątpienia

¹¹¹ T. Grzegorzczak, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, t. 1: Art. 1-467, Warszawa 2014 i cytowane tam orzecznictwo.

¹¹² Tak chociażby postanowienie SN z dnia 30 września 2010 r., sygn. I KZP 17/10, w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że „[p]rzedmiotem pytania prawnego nie może być sposób rozstrzygnięcia sprawy lub konkretnej sytuacji procesowej, gdyż zadaniem Sądu Najwyższego orzekającego na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. jest dokonanie »zasadniczej wykładni ustawy«, a nie udzielanie porad, jak należy rozstrzygnąć konkretną sprawę”.

¹¹³ Inaczej problem ten postrzega Artur Kowalski, który kładzie nacisk na treść art. 75 § 1 k.k., wskazując przy tym, że „brzmienie przepisu art. 75 § 1 k.k. nie budzi wątpliwości, a w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie może ono budzić wątpliwości nawet w sytuacji, w której termin odroczenia utraty mocy uznanego za niekonstytucyjny przepisu upłynął bez należytej interwencji ustawodawcy”. Dla przywołanego autora istotne znaczenie ma precyzyjne określenie w wyroku Trybunału, w jakim zakresie zaskarżony przepis został uznany za niezgodny

pytanie postawione przez Sąd Okręgowy miało zarazem duży walor praktyczny, wiązało się bowiem z rozbieżnymi rozstrzygnięciami sądów, które orzekają na podstawie art. 75 § 1 k.k. Wydawać by się mogło, że SN postąpił prawidłowo, kwestionując stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej, jakoby przedstawione zagadnienie prawne z tego względu nie mieściło się w zakresie art. 441 § 1 k.p.k.

Powstają jednak dalsze pytania: czy rozstrzygnięcie problemu postawionego przed Sądem Najwyższym było dopuszczalne z ustrojowego punktu widzenia, w szczególności, czy takie rozstrzygnięcie nie koliduje z kompetencją Trybunału Konstytucyjnego do odroczenia utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną regulację? Takie wątpliwości nasuwa już sam sposób sformułowania zagadnienia prawnego przez Sąd Okręgowy. Przedstawiając to zagadnienie, Sąd Okręgowy próbuje ustalić, czy może nie zastosować niekonstytucyjnej normy, mimo iż do jej zastosowania obliguje go klauzula odraczająca zawarta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. *Prima facie* mogłoby się zatem wydawać, że pytanie Sądu Okręgowego zmierza do uzyskania od innego organu władzy sądowniczej „zielonego światła” na „odstąpienie” od tej części rozstrzygnięcia Trybunału (tj. na pominięcie punktu II sentencji wydanego przez TK wyroku). Do takiej interpretacji skłania w szczególności sposób uzasadnienia przez Sąd przedstawionego zagadnienia prawnego¹¹⁴. Sąd Okręgowy starał się uzyskać potwierdzenie Sądu Najwyższego, że w zaprezentowanej sytuacji dopuszczalne jest posłużenie się przezeń regułą *lex superior derogat legi inferiori* i pominięcie w procesie orzekania niekonstytucyjnej acz obowiązującej regulacji ustawowej.

Problem stosowania niekonstytucyjnych norm w związku z odroczeniem utraty ich mocy obowiązującej jest od dawna dyskutowany w doktrynie i judykaturze¹¹⁵. Dużą zaletą analizowanego orzeczenia jest rzetelne przedstawienie dotychczasowych ujęć (przy jednoczesnym wyeksponowaniu wypowiedzi formułowanych w doktrynie prawa karnego). Dokładne relacjonowanie poszczególnych stanowisk prezentowanych w ramach dyskusji nad tym zagadnieniem nie wydaje się konieczne, warto jednakże wskazać, że stanowiska te oscylują od stanowczego opowiadania się za obowiązkiem stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, poprzez stanowiska pośrednie, w świetle których wyjątkowo można

z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (tak: A. Kowalski, *Glosa do uchwały SN z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13*, LEX nr 200313).

¹¹⁴ Jak wskazuje SO, „[u]względniając podległość sędziego Konstytucji i ustawom, wyrażoną w art. 178 ust. 1 Ustawy Zasadniczej należy rozważyć, czy stosowanie przez sąd art. 75 § 1 kk, w odniesieniu do skazanych ponownie za umyślne przestępstwa podobne, na kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania, *de facto* nie opiera się na uregulowaniu, które nie powinno funkcjonować w porządku prawnym i stanowić podstawy do kształtowania sytuacji prawnej skazanych?” (s. 5 uzasadnienia postanowienia Sądu Okręgowego).

¹¹⁵ Por. literatura i orzecznictwo wskazane w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały (Uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego..., s. 10-17).

pominąć niekonstytucyjną regulację, aż do stanowisk wyrażających pełną akceptację dla tezy o potrzebie odstąpienia od stosowania niekonstytucyjnego przepisu w okresie *vacatio derogationis* czy wręcz obowiązku niestosowania takiego przepisu.

Opowiedzenie się za którymś z wyrażonych do tej pory poglądów musi być poprzedzone przyjęciem określonych założeń co do skutków rozstrzygnięć, w których Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją aktu normatywnego (bądź jego części). W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że konsekwencją wydania takiego wyroku jest derogacja kwestionowanego aktu. W dalszej perspektywie oznacza to, że poczynawszy od wejścia w życie wyroku Trybunału, istnieje zakaz stosowania niekonstytucyjnej regulacji. Z kolei posłużenie się przez Trybunał klauzulą odraczającą powoduje, że niekonstytucyjny akt obowiązuje do momentu wskazanego w wyroku Trybunału. Źródłem obowiązywania tego aktu staje się zatem nie tylko fakt jego wydania i ogłoszenia, ale przede wszystkim konkretny punkt w sentencji wyroku Trybunału. Taki stan rzeczy stanowi wypadkową dwóch ustrojowych kompetencji TK: kompetencji do orzekania o hierarchicznej zgodności norm i kompetencji do ustalania czasowego zakresu obowiązywania niekonstytucyjnych norm. Brzmienie art. 190 ust. 1 konstytucji wskazuje, że rozstrzygnięcie TK wiąże wszystkie organy władzy publicznej.

Rozważania prowadzone w sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym koncentrowały się wokół wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10. Wyrok Trybunału był tzw. negatywnym wyrokiem zakresowym¹¹⁶. Jak zauważył SN, specyfika tych wyroków polega na tym, że niekonstytucyjność odnosi się „do pewnego tylko zakresu zastosowania (lub normowania) normy prawnej wyprowadzanej z danej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego”. W wyroku Trybunału chodziło o zakres, „w jakim art. 75 § 1 k.k. nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy”. W przypadku tego rozstrzygnięcia derogacja nie wiązała się z usunięciem konkretnej jednostki tekstu prawnego – polegała jedynie na uchyleniu mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy. Dodatkowo, TK postanowił na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji odroczyć ów skutek derogacyjny o maksymalny, osiemnastomiesięczny okres (liczony od dnia ogłoszenia wyroku).

Zestawiwszy punkt I i II sentencji wyroku Trybunału, Sąd Najwyższy trafnie zwrócił uwagę na sprzeczność między tymi rozstrzygnięciami – o ile bowiem w punkcie I TK stwierdził zakresową niekonstytucyjność, o tyle w punkcie II orzekł o utracie mocy obowiązującej „przepisu wymienionego w części I”, co sugerowałoby konieczność

¹¹⁶ Szerzej na ten temat: M. Florczak-Wątor, *Zmiana normatywna jako skutek negatywnego wyroku zakresowego Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” nr 2(6)/2014.

usunięcia z kodeksu karnego całej jednostki redakcyjnej (art. 75 § 1 k.k.). Odnotowawszy tę nieścisłość, SN przyjął, że Trybunał „zdecydował o utrzymaniu mocy obowiązującej art. 75 § 1 k.k., w pełnym zakresie jego zastosowania, na okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Dotyczy to także tego aspektu normatywnego art. 75 § 1 k.k., który w pkt I wyroku Trybunału Konstytucyjnego, został uznany za niezgodny z Konstytucją RP”. Oznacza to, że klauzulę odraczającą odnieść należy jedynie do zakresu opisanego w punkcie I sentencji wyroku Trybunału. Kompetencja TK do odroczenia utraty mocy obowiązującej pozostaje bowiem w ścisłym związku z zakresem zastosowania normy prawnej, jaki został uznany za niekonstytucyjny. Trybunał nie mógł odnieść skutku derogującego do pozostałej części przepisu, tej bowiem nie zbadał.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy dokonał wykładni art. 190 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 3 konstytucji. W ocenie SN

kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do czasowego odroczenia wejścia w życie konsekwencji wydanego wyroku odnosi się wyłącznie do skutku derogacyjnego. Nie dotyczy natomiast samego uznania określonej normy za niekonstytucyjną. Oznacza to, że pkt I wyroku Trybunału [...] uzyskał charakter orzeczenia ostatecznego i powszechnie obowiązującego z chwilą jego ogłoszenia (arg. z art. 190 ust. 1 w zw. z ust. 3 *in principio* Konstytucji RP).

Powstaje jednak pytanie: czy w takim razie pkt II wyroku Trybunału nie ma waloru orzeczenia ostatecznego i powszechnie obowiązującego? Co do tej kwestii, Sąd Najwyższy nie wypowiedział się w sposób jednoznaczny. Wydaje się, że tej części sentencji również nie można odmówić cech opisanych w art. 190 ust. 1 konstytucji. Jednocześnie owo rozstrzygnięcie o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną normę powinno być wykładane w zgodzie z tym fragmentem sentencji, w którym stwierdzono niekonstytucyjność.

Dalsze rozważania SN koncentrują się wokół problematyki skutków uchylenia domniemania konstytucyjności normy prawnej, wynikającej z art. 75 § 1 k.k. Te zaś argumenty w mojej ocenie mają pierwszorzędne znaczenie ustrojowe. Wywód Sądu Najwyższego opiera się na założeniu, że domniemanie konstytucyjności ustawy leży u podstaw kontestowania kompetencji sądów do samodzielnego pomijania normy ustawowej, która powinna stanowić podstawę sądowego rozstrzygnięcia. Jak podkreśla SN, „domniemanie konstytucyjności ustaw i skoncentrowana kontrola konstytucyjności ustaw, co do zasady, powoduje, że sąd nie jest uprawniony w procesie wykładni do stosowania reguły kolizyjnej *lex superior* w przypadku stwierdzonej przez siebie sprzeczności z Konstytucją RP”. W ocenie SN wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność danej normy diametralnie zmienia tę sytuację, ponieważ dezaktualizuje przyczynę uzasadniającą ograniczenie kompetencji wykładniczej sądu do

posługiwania się regułą *lex superior*. Umocowania dla tej kompetencji SN upatruje w art. 178 ust. 1 konstytucji oraz art. 8 ust. 2 konstytucji.

Sąd Najwyższy daleki jest od przypisywania niekonstytucyjnej normie ustawowej innej mocy aniżeli moc przysługująca pozostałym normom ustawowym. Skoro jednak doszło do obalenia domniemania zgodności z konstytucją, to w ocenie SN do niekonstytucyjnych norm nie odnosi się mechanizm skoncentrowanej kontroli konstytucyjności. W takiej sytuacji, obierając za punkt wyjścia obowiązek stosowania normy prawnej uznanej przez Trybunał za niezgodną z konstytucją w okresie *vacatio derogationis*, SN dopuszcza w wyjątkowych sytuacjach pominięcie w podstawie rozstrzygnięcia owej normy. Co prawda SN dostrzega, że posłużenie się przez TK klauzulą odraczającą ma na celu ochronę wartości konstytucyjnych, niemniej jednak uznaje, że

sąd rozstrzygając w konkretnej sprawie może dojść do wniosku, że owo wyważenie wartości konstytucyjnych, które uzasadniało decyzję Trybunału Konstytucyjnego o odroczeniu skutku derogacyjnego w odniesieniu do niekonstytucyjnej normy, prowadzić będzie do odmiennej oceny skutków ewentualnego niestosowania lub zastosowania niekonstytucyjnej normy prawnej, w szczególności z uwagi na uwzględnienie innych jeszcze norm i zasad, które nie były brane pod uwagę przez Trybunał Konstytucyjny.

Tego rodzaju orzeczenie sądu, uzasadnione okolicznościami danej sprawy, nie będzie miało charakteru derogacyjnego.

Kolejnym argumentem na rzecz stanowiska promowanego przez SN jest stwierdzenie, iż sam Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje efektywnymi instrumentami ochrony konstytucyjnych wolności i praw, co czyni celowym poszerzenie kompetencji sądów, które by ten niedostatek niwelowało. SN odwołuje się również do irracjonalności bezwzględnego obowiązku wydawania rozstrzygnięcia na podstawie niekonstytucyjnej normy ustawowej przy jednoczesnym nakazie uchylecia tegoż orzeczenia na skutek wznowienia postępowania karnego.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wysuwa się liczne argumenty o charakterze ustrojowym przeciwko takiej właśnie linii argumentacyjnej. Przedmiotowe argumenty zostały uporządkowane przez Piotra Radzewicza przy okazji analizy zagadnienia wzruszenia „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez TK¹¹⁷. Przede wszystkim zwraca on uwagę na fakt, iż posłużenie się przez Trybunał Konstytucyjny klauzulą odraczającą skutek derogacyjny oznacza, że ustawa formalnie nadal obowiązuje, a sam fakt obalenia domniemania jej zgodności z konstytucją nie uzasadnia jeszcze odmowy jej stosowania w konkretnej sprawie. Po drugie, koronny argument

¹¹⁷ P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2008, s. 75 i nast.

zwolenników poglądu wyrażonego przez SN, tj. argument wywodzony z bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, również nie może być uznany za przesądzający m.in. dlatego, że w ustawie zasadniczej znalazło się zastrzeżenie, zgodnie z którym przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, o ile sama konstytucja nie stanowi inaczej, przy czym możliwość taka istnieje jedynie w przypadku norm dostatecznie jednoznacznych i konkretnych. Nadto, zasada ta uzasadnia przyjęcie normy konstytucyjnej za podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, nie służy zaś uzasadnianiu rozstrzygnięcia konfliktu między normą ustawową i konstytucyjną. Po trzecie

wzruszenie „domniemania konstytucyjności” nie tworzy podstaw kompetencyjnych do odmowy zastosowania ustawy przez sąd. Koncepcja podległości sędziego ustawie opiera się na tezie, iż sędzia ma obowiązek bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji zawsze, kiedy z prawnego punktu widzenia jest to możliwe, przy czym, jeśli w toku swojej działalności dojdzie do przekonania o hierarchicznej niezgodności ustawy, zobowiązany jest skierować do TK pytanie prawne. Sąd nie posiada natomiast kompetencji do incydentalnego pomijania obowiązujących norm ustawowych¹¹⁸.

Po czwarte, zastosowanie przez Trybunał art. 190 ust. 3 konstytucji i sięgnięcie po klauzulę odraczającą samo w sobie zawiera pewne rozstrzygnięcie aksjologiczne – jest bowiem uzasadniane koniecznością uniknięcia stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności bądź luki w systemie prawa¹¹⁹. Rozstrzygnięcie to wpisuje się w istotę kontroli konstytucyjności prawa¹²⁰.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 79-80.

¹¹⁹ Tak: P. Tuleja, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r. (sygn. II OSK 1403/05)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1/2007, s. 139. Do dalszych wartości uzasadniających odroczenie skutku derogacyjnego rekonstruowanych na podstawie poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odwołuje się również Radziejwicz (P. Radziejwicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności”...*, s. 80).

¹²⁰ Na marginesie warto odnotować, że to odwołanie się do istoty kontroli konstytucyjności prawa ma o wiele głębsze uzasadnienie – dyskutowany problem odraczania utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych norm stanowi współczesną odsłonę dylematu, który towarzyszył Hansowi Kelsenowi w okresie budowania podwalin pod kontynentalny model sądownictwa konstytucyjnego. Twórca czystej teorii prawa dopuszczał wyposażenie sądu konstytucyjnego w kompetencję analogiczną do tej ujętej w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP. Jego zdaniem uprawnienie do odraczania przez sąd konstytucyjny skutku derogacyjnego miałoby służyć przeciwdziałaniu „próżni prawnej”. Kelsen, uzasadniając swoje podejście, wprost wskazywał: „pewna materia, która dotychczas była uregulowana normami generalnymi, jest od tej chwili nieuregulowana; tam, gdzie dotychczas istniało związanie prawem, istnieje otąd prawna swoboda. Niekiedy może to mieć bardzo niepożądane skutki. Jest tak zwłaszcza wówczas, gdy ustawę uchylono nie ze względu na jej treść, lecz jedynie z powodu jakichś błędów formalnych, które się zdarzyły przy jej dojściu do skutku, a do przygotowania nowej ustawy regulującej daną materię potrzeba

To skrótowe przywołanie znanych doktrynie prawa konstytucyjnego argumentów uzasadniających związanie sądów normami ustawowymi, nawet w sytuacji obalenia domniemania ich konstytucyjności, wydaje się stanowić punkt wyjścia do oceny argumentacji Sądu Najwyższego. Jego rozważania pokazują, że w istocie w przedmiotowej sprawie wystąpił on w roli organu definiującego status ustrojowy sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości¹²¹. Wobec braku wyraźnej regulacji konstytucyjnej, która uprawniałaby sądy do odmowy stosowania niekonstytucyjnej normy ustawowej, przy jednoczesnej wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm i wyrażonej *expressis verbis* kompetencji TK do odraczania skutku derogacyjnego, w mojej ocenie wątpliwości budzi zagadnienie legitymacji SN do autorytatywnego przesądzania tak istotnej kwestii ustrojowej.

Przeprowadzając analizę uchwały SN, nie można jednak abstrahować od faktu, iż zasadnicza część argumentacji tego organu koncentruje się wokół wątków aksjologicznych. Wcześniejsze wywoły SN, definiujące pozycję ustrojową sądów i uzasadniające konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia postawionego przez Sąd Okręgowy, zdają się bowiem pełnić rolę służebną wobec rozstrzygnięcia aksjologicznego zawartego w uchwale.

Na pierwszy plan wysuwa się w tym zakresie sformułowany przez SN pod adresem Trybunału zarzut braku jakiegokolwiek wyjaśnienia przyczyn, dla których TK posłużył się w przedmiotowym wyroku¹²² klauzulą odraczającą. Już sam ten fakt utrudnia odwoływanie się do wartości konstytucyjnych, jakie potwierdzają konieczność stosowania zaskarżonej normy w okresie odroczenia. Można by się zastanawiać, czy taką „uniwersalną” przyczyną nie mogłaby być w tym wypadku potrzeba uniknięcia luki w prawie. Sąd Najwyższy podaje w wątpliwość takie uzasadnienie, pokazując, że w analizowanej sytuacji problem ten nie wystąpił – jak bowiem zauważył SN, system został „domknięty” przez art. 75 § 2 k.k. i zawarty w tym przepisie mechanizm fakultatywnego zarządzania wykonania kary. Wydaje się zatem, że Trybunał Konstytucyjny po prostu zastosował klauzulę odraczającą w sytuacji, w której nie było ku temu podstaw.

Dodatkowo argumentację na rzecz pominięcia niekonstytucyjnej normy na rzecz stosowania art. 75 § 2 k.k. w sposób szczególny legitymuje взгляд na ochronę wolności osobistej jednostki i potrzebę zapewnienia jej prawa do sądu. O wadze postanowienia o zarządzeniu wykonania kary nie trzeba dużo mówić – argumentów

dłuższego czasu” (H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, tłum. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009, s. 56, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. 31).

¹²¹ Zważywszy zaś na brzmienie art. 175 ust. 1 konstytucji – także w roli organu autodefiniującego.

¹²² Trybunał zdaje się nie zawsze doceniać rolę, jaką odgrywa uzasadnienie zastosowania przezeń art. 190 ust. 3 konstytucji. Tymczasem w różnych opracowaniach wskazuje się, że jednostce należy się wytlumaczenie, dlaczego niekonstytucyjna norma ma zostać wobec niej zastosowana (zob. A. Grabowski, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, s. 543-544, *Societas*, 14).

pokazujących, jak istotne znaczenie ma to z punktu widzenia jednostki dostarczył sam Trybunał w wyroku SK 9/10. Trudno zatem wskazać racjonalne powody, dla których to skazani, których losy ważą się w okresie odroczenia, mieliby być tego prawa pozbawieni. Trybunał w każdym razie takich powodów nie wskazał i nie wytłumaczył, dlaczego w okresie *vacatio derogationis* sąd miałby na zasadzie niekonstytucyjnego uregulowania automatycznie zarządzać wykonanie kary pozbawienia wolności, nie mogąc przy tym wziąć pod uwagę żadnych okoliczności niewymienionych w art. 75 § 1 k.k., podczas gdy od 9 lutego 2015 r. taki automatyzm byłby wykluczony. Tym samym paradoksalnie w wyroku SK 9/10 Trybunał z jednej strony stanął na straży prawa do sądu (orzekając o niezgodności normy z art. 45 ust. 1 konstytucji), z drugiej zaś strony prawo to w sposób bezpodstawny ograniczył tym jednostkom, których rozstrzygnięcia zapadały w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej normy.

Przedstawiony na wstępie szczegółowy opis stanu faktycznego pokazuje, że to doprowadziło do wydawania przez sądy zupełnie rozbieżnych orzeczeń, czego przykład stanowią postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. II AKz w 1212/13 i z dnia 7 października 2013 roku, sygn. akt II AKz w 1117/13. To zaś stawia pod znakiem zapytania tzw. zewnętrzną sprawiedliwość wyroku¹²³ i może godzić w zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Może jednak powstać wątpliwość co do tego, jaki organ ma aksjologiczne i ustrojowe umocowanie do definitywnego przesądzania tej kwestii.

W mojej ocenie nie sposób rozważać tego rodzaju problemów bez odwołania się do płaszczyzny aksjologicznej sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Jak podkreślał Zdzisław Czeszejko-Sochacki,

[w] znaczeniu materialnym pojęcie „wymiar sprawiedliwości” jest ściśle związane z ustrojową aksjologią, z konstytucyjnym nakazem urzeczywistniania przez Rzeczpospolitą Polską, jako demokratyczne państwo prawne zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), z zapewnieniem prawnej ochrony godności i wolności człowieka (art. 30 i art. 31 ust. 1) i konstytucyjnym prawem każdego człowieka w tym państwie do (m.in.) „sprawiedliwego” rozpatrzenia sprawy przez sąd.

¹²³ Pojęciem zewnętrznej sprawiedliwości wyroków posługiwał się Włodzimierz Wróbel w referacie pt. *Granice racjonalizacji wymiaru kary*, wygłoszonym w trakcie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego „Dyrektwy sądowego wymiaru kary”, zorganizowanego w Krakowie 15 maja 2013 r. Zdaniem Wróbla zewnętrzna sprawiedliwość wyroków opiera się na zasadzie równości. W mojej ocenie sytuacja, w której dany sąd w jednej sprawie wnikliwie rozważa problem stosowania art. 75 § 1 k.k. po wyroku Trybunału i z tego względu uchyla postanowienie sądu I instancji, w drugiej zaś sprawie wydaje orzeczenie, w którym w ogóle nie pochyła się nad kwestią obalenia domniemania konstytucyjności art. 75 § 1 k.k., rodzi wątpliwości co do tego, czy sądy zadośćuczyniły zasadzie równości.

Odwołując się do stanowiska wyrażonego przez Zofię Świdę, Zdzisław Czeszejko-Sochacki akcentuje, że

sądy, jako podmioty, którym powierzono wymiar sprawiedliwości, są „państwowymi organami ochrony prawnej uprawnionymi do wydawania wiążących orzeczeń, rozstrzygających o tym, co jest sprawiedliwe w konkretnym wypadku. Pojęcie sprawiedliwości trudne jest do jednoznacznego zdefiniowania. Pojęcie to wiąże się ściśle z praworządnością jako zasadą działania organów państwowych. Sądy bezpośrednio stosując normy prawa w odniesieniu do określonych stanów faktycznych muszą także uwzględniać społeczne poczucie sprawiedliwości [...]”¹²⁴.

Nasuwa się w związku z tym wątpliwość, czy społecznemu poczuciu sprawiedliwości czyni zadość sytuacja zaprezentowana w niniejszej sprawie przez Sąd Okręgowy, w szczególności fakt wydawania przez niego rozstrzygnięć, w których dostrzega się (bądź nie) zmianę spowodowaną obaleniem przez TK domniemania konstytucyjności przepisu, który ma być stosowany.

W mojej ocenie analizowana powyżej uchwała Sądu Najwyższego pokazuje, jak istotną kwestią jest aksjologiczne uzasadnienie rozstrzygnięcia wydanego w ramach sądowego stosowania prawa. Wydaje się, że Trybunał, stosując klauzulę odraczającą, nie wskazał takiego uzasadnienia, SN w zasadzie podważył zaś zasadność tej części rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego. W związku z tym rodzi się pytanie, czy wspomniany kontekst sprzyja legitymizacji rozstrzygnięcia ustrojowego, które *obiter dicta* zaproponował SN, i reinterpretacji art. 190 ust. 3 oraz art. 178 ust. 1 konstytucji w duchu ustaleń tego organu. Warto zauważyć, że sformułowana w sposób dość powściągliwy – bo zrelatywizowany do okoliczności konkretnej sprawy i pozostawiający zakres swobody sądom sprawującym wymiar sprawiedliwości – teza wiązała się z przypisaniem sobie przez SN kompetencji do wypowiedzania się o skutkach rozstrzygnięcia TK i wykładni art. 190 ust. 3 konstytucji.

W mojej ocenie istotne znaczenie ma tu także spostrzeżenie Sądu Najwyższego dotyczące braku efektywnych mechanizmów ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Jak podkreśla SN,

[i]stotnym argumentem przemawiającym za kompetencją sądu do stosowania zasady *lex superior* w przypadku norm ustawowych, których niezgodność z Konstytucją stwierdził wyrokiem Trybunał Konstytucyjny, jest także fakt, że tenże Trybunał Konstytucyjny nie został wyposażony przez Konstytucję RP w efektywne instrumenty ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Świadczy o tym kształt instytucji

¹²⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” nr 9/1999, s. 4-5.

3. Ewolucja pozycji ustrojowej TK na tle praktyki jego funkcjonowania i postulatów doktryny

skargi konstytucyjnej, której przedmiotem jest w istocie generalny i abstrakcyjny akt normatywny, a nie konkretne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie naruszającej Konstytucję. W tej sytuacji, tym bardziej uzasadnione jest poszerzenie kompetencji sądów do wykonywania tej ochrony, co wynika także z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP.

Powstaje jednak pytanie, czy same sądy w procesie sprawowania wymiaru sprawiedliwości tak właśnie identyfikują własną rolę.

Wydaje się, że brak pewnych rozwiązań ustrojowych konfrontowany z oczekiwaniami, jakie może budzić aksjologiczna warstwa konstytucji (zwłaszcza jej rozdział II), powoduje, że na poziomie systemowym może dochodzić do wielu tarć. Próby reinterpretacji pewnych konstrukcji konstytucyjnych czy „zsynchronizowania” posiadanych kompetencji z wyznaczoną przepisami konstytucji rolą ustrojową danego organu są często kontestowane jako działania nielegitymowane, podejmowane bez podstawy prawnej bądź jako działania abstrahujące od określonych zasad ustrojowych czy wartości konstytucyjnych. Doktrynalne propozycje rozwiązania części problemów wydają się sporne. Obserwacje te prowadzą do pytania, czy sposób zdefiniowania przez ustrojodawcę konstytucyjnych podstaw władzy sądowniczej i pozycji ustrojowej SN i TK sprzyja budowaniu zaufania obywatela do sądów jako organów trzeciej władzy. W mojej ocenie brak unormowania pewnych kwestii na poziomie ustrojowym przesuwają ciężar podejmowania konkretnych decyzji na podmioty zaangażowane w proces stosowania prawa. W związku z tym uważam, że dobrze by się stało, gdyby odpowiedź przynajmniej na niektóre wątpliwości podnoszone w kontekście relacji zachodzących w obrębie trzeciej władzy znalazła *expressis verbis* odzwierciedlenie w tekście konstytucji. Uniknęlibyśmy wtedy sporów, dla których trudno znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie na poziomie dyskusji doktrynalnych. Sprzyjałoby to również mocniejszej legitymizacji podejmowanych rozstrzygnięć. Kwestia ta wydaje się o tyle istotna, że kryzys konstytucyjny wyznaczył pewien kontekst dla stawiania pytania o to, jakim zaufaniem w procesie sprawowania władzy obdarzony jest jej trzeci segment i na ile organy trzeciej władzy są legitymowane do podejmowania określonych działań.

Rozdział VI

Podsumowanie i wnioski końcowe

Analiza konstytucyjnego usytuowania Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego już *prima facie* pokazuje, że unormowania wyznaczające pozycję SN nie są zbyt rozbudowane, podczas gdy konstytucyjna pozycja TK została przez ustrojodawcę nakreślona w sposób dość szczegółowy. Wydaje się, że takie ujęcie koresponduje z poziomem zainteresowania przedstawicieli doktryny ustrojową regulacją obu tych organów. Obserwacje te legły u podstaw przesunięcia w niniejszej pracy akcentów w kierunku wyeksponowania treści, jakie można wydobyć z przepisów konstytucji normujących podstawy funkcjonowania SN, kosztem nieco mniej szczegółowych rozważań poświęconych wykładni przepisów art. 188-197 konstytucji. W mojej ocenie ta ostatnia sfera jest dużo lepiej opisana i scharakteryzowana w doktrynie prawa konstytucyjnego aniżeli ustrojowe podstawy funkcjonowania Sądu Najwyższego, zawarte w ustawie zasadniczej. Pozwoliło mi to w dużej mierze nawiązać do bogatego dorobku doktryny i wysunąć na pierwszy plan postulaty *de lege ferenda*, jakie są na tym polu formułowane, oraz wkomponować podnoszone propozycje w główny nurt moich analiz.

Prześledzenie ewolucji pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i prowadzone na tym polu rozważania miały przede wszystkim zmierzać do udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie o to, na ile przyjęty w konstytucji model ustroju władzy sądowniczej wraz ze sprecyzowaną w nim rolą SN i TK był determinowany polską kulturą prawną i stanowił wypadkową określonych doświadczeń historycznych, a na ile polska kultura prawa wspomnianego modelu nie zdefiniowała. Z tym zaś wiąże się pytanie o sposób, w jaki w doktrynie identyfikowano do tej pory główne wyzwania stojące przed władzą sądowniczą, jak również pytanie, czy problemy niegdyś identyfikowane jako kluczowe są równie istotne obecnie.

Z punktu widzenia dotychczasowych rozważań można na wstępie wysunąć przypuszczenie, iż u źródeł lakonicznej regulacji konstytucyjnej definiującej ustrojową rolę Sądu Najwyższego tkwiło przekonanie o tym, że SN jest organem trwale wpisanym w polską kulturę prawną i dobrze rozpoznanym. Jak zauważa W. Koziół, toczący się w latach 90. spór dotyczący treści i aksjologii przyszłej konstytucji obejmował dyskusje o ustroju wielu centralnych organów państwowych, konstytucyjna regulacja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego pozostawała jednak poza głównym nurtem tych dyskusji. Znamienny był sam fakt, iż na 11 opublikowanych w latach 1989-1991 projektów konstytucji żaden nie zawierał istotnych modyfikacji podstaw prawnych funkcjonowania SN¹. Późniejsze prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego potwierdzają, iż przedmiotem analiz konstytucyjnych była stosunkowo wąska grupa zagadnień, spośród których na pierwszy plan wysunęło się przede wszystkim pytanie o objęcie nadzorem judykacyjnym SN orzecznictwa sądów administracyjnych. Wydaje się, że ówczesne wyobrażenia o tym, jakim organem powinien być Sąd Najwyższy, wyrosły na gruncie bogatych doświadczeń historycznych. Jeszcze do niedawna mocno akcentowano ciągłość funkcjonowania Sądu Najwyższego w różnych warunkach ustrojowych. Choć dziś można mieć wątpliwości co do tego, czy na poziomie konstytucyjnych unormowań ustrojowych i aksjologicznych twierdzenie o zachowaniu takiej ciągłości jest uprawnione, to w przypadku Sądu Najwyższego udało się zachować pamięć instytucjonalną.

Wydaje się, że w latach 90. o zakresie konstytucyjnej regulacji poświęconej Sądowi Najwyższemu w pewnej mierze zadecydował sposób postrzegania tego organu i kształt wcześniejszych unormowań ustrojowych. Istotną rolę odegrały także postulaty formułowane przez samych sędziów ówczesnego Sądu Najwyższego. Nie identyfikowano przy tym zbyt wielu problemów ustrojowych, które by chciano przesądzić na płaszczyźnie ustawy zasadniczej.

Niewykluczone, że takiemu podejściu mogły sprzyjać także obserwacje dotyczące stopnia szczegółowości unormowań wyznaczających sposób organizacji wymiaru sprawiedliwości w innych państwach. Jak wskazywał Leszek Garlicki – już pod rządami konstytucji z 1997 r. – „[...] przyjmuje się na świecie, że regulacja ustroju i właściwości sądów należy w znacznym stopniu do ustawodawcy zwykłego, nie ma więc potrzeby nadawania tym fragmentom konstytucji tak szczegółowego charakteru, jak unormowania o parlamencie, prezydencie czy sądzie konstytucyjnym”². Cytowany autor zwracał też uwagę na fakt, iż za takim ujęciem przemawia potrzeba zachowania

¹ W. Koziół, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej 1990-2007*, [w:] A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga Jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2007*, Warszawa 2007, s. 303.

² L. Garlicki, *Komentarz do podrozdziału „Sądy”*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 2.

pewnej elastyczności, jeśli chodzi o sposób ukształtowania procedury i właściwości sądów – dzięki temu możliwe stało się dostosowanie ram organizacyjnych sądownictwa do zmieniającej się rzeczywistości.

Wspomniane okoliczności mogły wpłynąć na sposób unormowania konstytucyjnej pozycji Sądu Najwyższego, warto jednak sięgnąć do samej genezy tego organu, by ustalić, w jakim kluczu myślano o SN i jakie czynniki decydowały o katalogu problemów, które łączono z nowo powołanym organem. Pytanie to legło u podstaw rozdziału I niniejszej dysertacji. Był on ukierunkowany przede wszystkim na zaprezentowanie rozwiązań normatywnych, jakie kształtowały się na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania SN. W mojej ocenie, by lepiej zrozumieć przyjmowane współcześnie rozwiązania, warto przyrzeć się dyskusjom, jakie towarzyszyły formowaniu się analizowanej instytucji. Wydaje się, że w przypadku Sądu Najwyższego sporo współczesnych rozwiązań normatywnych sięga swą genezą dwudziestolecia międzywojennego. Ustalono wówczas zasadniczą strukturę tego organu (podział na izby, kierowane przez prezesów) i zdefiniowano pozycję pierwszego prezesa SN. Szczególny kontekst historyczny sprawił, że zwyciężyła wówczas wizja tego organu jako sądu kasacyjnego gwarantującego jednolitość orzecznictwa.

Piśmiennictwo tamtego okresu identyfikowało różnego rodzaju wyzwania, z którymi przyszło się mierzyć SN jako organowi wieńczącemu system wymiaru sprawiedliwości. Dostrzegano problemy związane ze zbyt wąskim bądź zbyt szerokim zagwarantowaniem dostępu do Sądu Najwyższego. Rozważano, czy w ramach kognicji SN nie powinny się mieścić także sprawy sądowoadministracyjne. Wtedy też zdecydowano się na przyjęcie pewnych szczególnych rozwiązań ustrojowych, które wikłały Sąd Najwyższy w bieżącą politykę. Już wówczas ujawniły się na tym tle pewne mechanizmy, które świadczyły o chęci podporządkowania sądownictwa egzekutywie. Analiza tych rozwiązań pozwala dostrzec, że identyfikowane na tle kryzysu konstytucyjnego problemy są zbliżone do tych, z jakimi mierzono się w okresie międzywojnia.

Przybliżenie rozwiązań przyjętych przez prawodawcę po drugiej wojnie światowej ułatwia zrozumienie, jak ważny jest ustrojowy i aksjologiczny kontekst funkcjonowania pewnych rozwiązań instytucjonalnych. Analiza prawodawstwa okresu PRL pozwala lepiej zrozumieć, w jaki sposób SN został wprzęgnięty w proces budowania nowego ustroju i jakie niebezpieczeństwa wiążą się z instrumentalnym stosowaniem prawa. W mojej ocenie organ ten nadal był postrzegany jako sąd gwarantujący jednolitość orzecznictwa, niemniej jednak wspomniana rola została podporządkowana procesowi budowy nowego ustroju. Podporządkowanie decydującym Sądowi Najwyższemu miało gwarantować podporządkowanie całego sądownictwa. Reformom ustrojowym towarzyszyły zmiany procedur. Wprowadzono model rewizyjny, który zaowocował wydłużeniem postępowania przed SN i angażowaniem tego organu w rozpatrywanie prostych spraw. W doktrynie prowadzono polemiki poświęcone proporcjom, w jakich SN powinien uczestniczyć w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (i rozstrzygać

w jednostkowych sprawach), w jakich zaś realizować funkcję nadzoru nad orzecznictwem. Obserwowano także rozdzźwięk między regulacjami zawartymi w konstytucji a regulacjami ustawowymi. Kwestie te wydają się dziś dobrze znane, mimo to w mojej ocenie warto o nich pisać, zwłaszcza w warunkach kryzysu konstytucyjnego.

Krytyka przyjmowanych wówczas rozwiązań, godzących przede wszystkim w zasadę niezawisłości sędziowskiej, stanowiła punkt odniesienia dla postulatów zorientowanych wokół stworzenia gwarancji niezawisłości, formułowanych w okresie transformacji ustrojowej. Następnie wiele z tych propozycji utrwaliło się w systemie prawnym i znalazło swój wyraz w brzmieniu konstytucji z 1997 r.

Historia Sądu Najwyższego jest mocno sprzęgnięta z historią Trybunału Konstytucyjnego. Dla zachowania pewnej przejrzystości wywodu geneza TK stanowiła jednak przedmiot odrębnego rozdziału. Idea kontroli zgodności ustaw z konstytucją była obecna w myśli prawniczej dwudziestolecia międzywojennego. Na dyskusje na temat mechanizmów hierarchicznej kontroli zgodności prawa można patrzeć z dwóch perspektyw. Pierwszą wyznaczają postulaty powołania specjalnej instytucji, której należałoby powierzyć uprawnienie do badania konstytucyjności ustaw. Warto podkreślić, że już wówczas postulaty te łączono z rozważaniami odnośnie do tego, jakie podmioty należałoby wyposażać w kompetencję do uruchamiania postępowania przed sądem konstytucyjnym. Przyjmowano, że takie uprawnienia powinny posiadać m.in. Sąd Najwyższy i Najwyższy Trybunał Administracyjny. W kontekście prowadzonych wówczas dyskusji warto zwrócić uwagę na fakt, iż przeszkody w przyjęciu modelu zdekoncentrowanej kontroli konstytucyjności ustaw upatrywano w „dwoistości ówczesnej organizacji sądownictwa” – innymi słowy, w fakcie ustanowienia niezależnych od siebie systemów sądownictwa z przypisaną im oddzielną instancją naczelną.

Drugą perspektywę rozważań okresu międzywojnia wyznaczała dyskusja na temat możliwości odmowy zastosowania ustawy w procesie sądowego stosowania prawa. Na tym polu ujawniły się pewne rozbieżności między ówczesnym Sądem Najwyższym a Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. W mojej ocenie warto o tym pamiętać, poszukując na gruncie konstytucji z 1997 r. podstaw rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Mimo interesujących rozważań prowadzonych przez przedstawicieli doktryny w dwudziestoleciu międzywojennym nie udało się jednak ustanowić sądowego mechanizmu gwarantującego nadrzędność konstytucji.

Tym bardziej brak było miejsca na taki mechanizm po drugiej wojnie światowej. Mimo to próbowano wprzeźgnąć Sąd Najwyższy w proces zrywania z prawodawstwem Drugiej Rzeczypospolitej, sam zaś SN uznał, że może się wypowiadać w przedmiocie dalszego obowiązywania ustaw uchwalonych w tamtym okresie, na podstawie reguły *lex posterior*. Jednocześnie jednak wskazywał, że konstytucja jest aktem zbyt ogólnym, by mogła ona stać się podstawą rozstrzygnięć sądowych. Zamiast odmawiać stosowania ustaw na podstawie reguły *lex posterior*, decydowano się na reinterpretację stosowanych przepisów.

Mimo braku przestrzeni dla idei kontroli konstytucyjności prawa w okresie PRL trudno zakładać, że uzewnętrzniła się ona dopiero, *deus ex machina*, w latach 80. W okresie PRL prowadzone były prace doktrynalne – jak się wydaje – stopniowo przełamujące dezaprobatę wobec instytucji sądownictwa konstytucyjnego. Analizowane w rozdziale II dysertacji opracowania zawierały m.in. propozycje dostosowania kontroli konstytucyjności do warunków państwa socjalistycznego. Warto przypomnieć treść podnoszonych wówczas argumentów, przemawiających na rzecz rozwiązań mniej lub bardziej zbliżających się do kontroli konstytucyjności, w szczególności zaś na postulaty wyposażenia Sądu Najwyższego w pewne uprawnienia, które mogły się wówczas wydawać akceptowalne przez prawodawcę socjalistycznego.

Należy jednak podkreślić, że dopiero głęboki kryzys umożliwił podjęcie decyzji o powołaniu Trybunału Konstytucyjnego. Także i w tym kontekście widać, że rozważana była możliwość ustanowienia nie tyle nowego organu, ile poszerzenia kompetencji SN. Bardzo ciekawą argumentację prezentował wówczas Garlicki, który podnosił m.in., że „[...] kontrola konstytucyjności nie da się oddzielić od całokształtu wykładni prawa”. Z drugiej strony w piśmiennictwie zwracano wtedy uwagę na specjalizację sędziów Sądu Najwyższego (poza którą pozostawało prawo konstytucyjne) i inny potencjalny przedmiot orzekania Trybunału Konstytucyjnego – mającego być sądem prawa, a nie faktów. Spory, jakie wówczas prowadzono, były w ocenie Zbysława Rykowskiego i Wojciecha Sokolewicz sporami między „[z]wolennikami ścisłej »jurydyzacji« procedury kontroli konstytucyjnej” a „rzecznikami »polityzacji« tej procedury”. Świadomość tych dyskusji w mojej ocenie rzuca światło na założenia, jakie przyjmowano na etapie tworzenia konstytucji z 1997 r. Ułatwia to także zrozumienie, dlaczego TK został skonstruowany na wzór „negatywnego ustawodawcy” i dlaczego już po uchwaleniu ustawy zasadniczej w doktrynie podawano w wątpliwość „sądowy” charakter TK i kontestowano zakwalifikowanie go przez ustrojodawcę do segmentu władzy sądowniczej.

W mojej ocenie doświadczenia historyczne stanowią także istotny punkt odniesienia dla rozważań o konkretnych rozwiązaniach ustrojowych przyjętych w konstytucji z 1997 r. w odniesieniu do SN i TK. Nakreślenie tła historycznego umożliwiło przejście w rozdziale III do rozważań poświęconych konstytucyjnym podstawom władzy sądowniczej. Podobnie jak w przypadku historycznych rozważań o SN i TK zasadne wydawało się identyfikowanie roli tych organów w szerszym kontekście, wyznaczonym kształtem unormowań odnoszących się do ówczesnego wymiaru sprawiedliwości, tak też współcześnie – nakreślenie ustrojowej charakterystyki SN i TK wymagało zwrócenia uwagi na ogólne założenia dotyczące trzeciej władzy.

Wydaje się, że dla charakteryzowania pozycji tych organów istotne znaczenie ma ustrojowe wyodrębnienie władzy sądowniczej, wskazanie na zasady ustrojowe determinujące powiązania instytucjonalne między sądami i determinujące zakres ich właściwości. W mojej ocenie punktem wyjścia do tych rozważań powinna być zasada podziału władzy. Konieczne staje się także przywołanie dalszych zasad, takich jak

zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości, zasada domniemania właściwości sądów powszechnych czy zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego. Zasady te *prima facie* zdają się wyznaczać sposób ukształtowania organów wymiaru sprawiedliwości od strony instytucjonalnej.

Analiza tych zasad pokazała, że sposób ich rozumienia w pewnym zakresie zmienia się pod wpływem przepisów rozdziału II konstytucji. W mojej ocenie badanie ustroju sądownictwa trudno opierać wyłącznie np. na próbach zdefiniowania zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Trudno w szczególności przyjmować, że na podstawie zasady o takim charakterze możliwe jest wyznaczenie zakresu właściwości sądów. W efekcie – wydaje się, że wątpliwe byłoby poprzestanie na stwierdzeniu, że podział właściwości między organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz założenie odrębności sądownictwa zapewni nam klarowny obraz tego, czym się powinny zajmować sądy.

Odpowiedź na to pytanie wymaga sięgnięcia do przepisów zwartych w rozdziale II konstytucji, wyznaczających kontekst aksjologiczny dla działalności władzy sądowniczej. Z punktu widzenia SN (i pozostałych sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości) takim unormowaniem wydaje się m.in. art. 45 i art. 77 ust. 2, tj. przepisy kształtujące prawo do sądu. Z punktu widzenia pozycji TK i jego relacji do organów władzy sądowniczej taką rolę odgrywa zwłaszcza skarga konstytucyjna (art. 79). Mechanizm skargi konstytucyjnej stanowi jedno z pól, na których szczególnie wyraźnie widać, iż założenie ustrojodawcy odnośnie do rozgraniczenia sfery stanowienia prawa i jego stosowania, a w ślad za tym rozgraniczenie sfery aktywności SN i TK, było nietrafne. Praktyka pokazała, że sami skarżący często mają kłopot z ustaleniem, czy źródłem naruszenia ich praw jest treść przepisu, czy sposób jego zastosowania.

Zasadnicze znaczenie dla określenia relacji ustrojowych między SN i TK ma odwołanie się do zasad legitymizujących organy trzeciej władzy. Moim zdaniem płaszczyznę legitymacji tych organów wyznaczają: zasada podziału władzy, zasada związania sędziego ustawą, zasada nadrzędności konstytucji i jej bezpośredniego stosowania oraz zasada przychylności prawu międzynarodowemu.

Wydaje się, że w tym zakresie należy podkreślić, że ustrojodawca w nieco inny sposób legitymizuje Sąd Najwyższy, w inny zaś sposób – Trybunał Konstytucyjny. W mojej ocenie kwestii legitymacji nie można rozpatrywać w oderwaniu od pozycji i kompetencji obu organów. Wydaje się ponadto, że to właśnie na tym poziomie należy sytuować spory o sposób rozumienia zasady nadrzędności konstytucji i zasady jej bezpośredniego stosowania. W tym też kontekście widzę istotny punkt odniesienia dla dyskusji o rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Jeśli *clou* tej dyskusji sprowadzić do sporu o to, czy sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości (w tym SN) może odmówić stosowania ustawy uznanej przez niego za niezgodną z konstytucją, to odpowiedzi na to pytanie nie da się wskazać w oderwaniu od przywołanych powyżej zasad.

Podzielam pogląd, w świetle którego ustrojodawca, wyznaczając ramy dla organów władzy publicznej, nie upoważnił Sądu Najwyższego do samodzielnej odmowy stosowania niekonstytucyjnej w jego ocenie normy ustawowej³. Wcześniejsze rozważania historyczne pokazały, że w działalności SN były podejmowane tego rodzaju próby na podstawie reguły *lex posterior*. Wydaje się, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego identyfikowano na tym tle potencjalne ryzyko rozchwiania systemu prawnego. Można sobie wyobrazić, że współcześnie takie ryzyko wzrasta. Trudno zatem formułować tego rodzaju postulaty bez nakreślenia problemów, jakie na tym polu mogłyby powstać, i bez zarysowania instytucjonalnych ram, w jakich kontrola rozproszona mogłaby się realizować. W mojej ocenie aksjologia konstytucji z 1997 r. przemawia przeciwko dopuszczeniu takiej specyficznej „konkurencyjnej” aktywności SN względem TK.

Na tym tle warto zasygnalizować, że formułowanie postulatów związanych z rozproszoną kontrolą konstytucyjności prawa można by poprzedzić pytaniem o to, jak w praktyce wygląda dokonywana przez SN rozproszona kontrola aktów podustawowych. Kwestia ta nie była przedmiotem szerszych rozważań, niemniej jednak jej zasygnalizowanie pokazuje pewną dopuszczalną „konkurencyjność” uprawnień sądów i TK. Ustrojodawca, formułując zasadę związania sędziego ustawą, dopuścił odmowę stosowania aktów podustawowych. Wydaje się, że ciekawe byłoby przebadanie, jak z systemowego punktu widzenia SN (i NSA) korzystają z możliwości odmowy zastosowania przepisów podustawowych niezgodnych z aktami wyższej rangi i czy w jakiś sposób koresponduje to z konstytucyjną kompetencją TK do stwierdzenia niezgodności z konstytucją takiego aktu (co wywołałoby skutek *erga omnes*).

Tak zarysowane tło umożliwia prześledzenie pozycji Sądu Najwyższego, jaka wynika z przepisów konstytucji. Rozważania te otwiera analiza postulatów formułowanych w latach 90. przez samych sędziów SN oraz przebiegu prac konstytucyjnych. Umożliwia to skatalogowanie problemów, jakie wówczas uznawano za kluczowe.

Moim zdaniem nawet niezbyt rozbudowana regulacja konstytucyjna poświęcona SN daje pewne podstawy dla mówienia o konstytucyjnych ramach jego struktury organizacyjnej. Przedmiotem szerszych rozważań było pytanie o zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu tejże struktury. Asumpt do postawienia tego pytania stanowiły rozważania doktryny, dotyczące statusu Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Z pytaniem tym powiązane jest kolejne – dotyczące

³ W mojej ocenie kryzys konstytucyjny i działania podejmowane przez ustawodawcę poza ramami konstytucji, jak również fakt utraty przez Trybunał Konstytucyjny przymiotu niezależności, wyznaczają nową perspektywę dla pytań o dopuszczalność odmowy zastosowania przez sąd niekonstytucyjnego przepisu. W tym zakresie podzielam spostrzeżenia Piotra Radziejwicz (szerzej: P. Radziejwicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 10/2020).

ewentualnego udziału w pracach Sądu Najwyższego obywateli jako „przeciwwagi dla czynnika profesjonalnego”, zasiadającego w tym sądzie. Moim zdaniem można wskazać szereg argumentów, które dyskredytują tego typu rozwiązania. Ewolucja pozycji ustrojowej SN, sposób kształtowania jego izb czy definiowania statusu pierwszego prezesa, rozważane w rozdziale I dysertacji, podają w wątpliwość dopuszczalność zmian strukturalnych dokonanych w ostatnich latach.

Kolejna część rozważań dotyczy sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez SN – tj. funkcji, która w mojej ocenie znajduje zakotwiczenie w art. 175 ust. 1 konstytucji. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy ustawa ustrojowa, wyznaczająca status SN, we właściwy sposób identyfikuje, czym jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez ten organ. Uważam, że tak nie jest. Wydaje się, że pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości wiąże się w szczególności z konstytucyjnym pojęciem „sprawy” (art. 45). Tym samym mówienie o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości powinno być w jakiś sposób powiązane z jednostkowym przypadkiem sądowego stosowania prawa. Tymczasem ustawodawca stawia znak równości między sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1) a wykonywaniem nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1).

Odwolując się do poglądów Aleša Galiča, który pokazuje, że dla charakteryzowania pozycji SN przydatne może być wskazanie na funkcję publiczną („zorientowaną na przyszłość” i na zapewnienie jednolitości rozstrzygnięć) i funkcję prywatną („zorientowaną na przeszłość” i na dążenie do sprawiedliwego rozstrzygnięcia każdej indywidualnej sprawy), przyjmuję, że ku tym dwóm funkcjom orientują nas odpowiednio art. 183 ust. 1 i art. 175 ust. 1 konstytucji. W ramach systemu prawa można łączyć wykonywanie przez SN obu tych funkcji, kluczowe znaczenie powinno mieć jednak to, której damy prymat. Takie spojrzenie pozwala w nieco innej perspektywie spojrzeć na toczące się na przestrzeni lat (a przypomniane w rozdziale I) spory o sposób ukształtowania dostępu jednostki do SN, wybór modelu rewizyjnego czy kasacyjnego.

Wydaje się, że na etapie prac konstytucyjnych *implicite* zakładano, że wiadomo, czym powinien zajmować się Sąd Najwyższy. Brak szerszej dyskusji o tym, w jakim zakresie SN powinien być zorientowany „na przyszłość”, a w jakim – „na przeszłość”, może utrudniać ustalenie ustrojowej roli tego organu, rekonstruowanej z przepisów konstytucji. W mojej ocenie w tym kontekście warto zwrócić uwagę na wpływ, jaki w związku z tym na pozycję SN może wyrzucić Trybunał Konstytucyjny. Postawienie przed TK zarzutu konstytucyjnego związanego ze sposobem ukształtowania dostępu do SN i rozstrzygnięcie tej kwestii przez Trybunał może w mniejszym lub większym stopniu orientować Sąd Najwyższy na realizację funkcji publicznej bądź prywatnej.

Co prawda w świetle orzecznictwa TK przyjmowano, że konstytucja nie gwarantuje prawa do rozpatrzenia sprawy przez trzecią instancję (dostępu do SN), można jednak zastanawiać się: czy ustawodawca raz wprowadziwszy taki standard, mógłby z niego zrezygnować? W art. 176 ust. 1 przesądzono, że postępowanie sądowe powinno być co

najmniej dwuinstancyjne – czy zatem takie obniżenie poziomu ochrony, który w jakimś stopniu utrwalił się już w porządku prawnym, byłoby dopuszczalne? Ponadto choć sporą część aktywności SN stanowią sprawy kasacyjne, to nie należy zapominać, że organ ten rozpoznaje także inne środki prawne, wydaje także szereg rozstrzygnięć okołokasacyjnych. Warto zatem postawić pytanie, jak bardzo potencjalne rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego odnoszące się do prawa do sądu znajdują oparcie w sposobie postrzegania SN jako organu wykonującego przede wszystkim funkcję publiczną, a jak bardzo widzi on w Sądzie Najwyższym sąd, który powinien być skoncentrowany na rozpatrywaniu pojedynczych spraw.

Kolejne pole dla rozważania relacji TK i SN ujawnia się na tle sprawowania nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Kwestia sposobu realizowania przez SN funkcji wynikającej z art. 183 ust. 1 konstytucji nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności wspomniana rola SN rzutuje na efektywność dokonywanej przez TK hierarchicznej kontroli zgodności norm. Trybunał przyjmuje, że kontrolowany przepis powinien być przez niego wykładany w taki sposób, jak to zostało ustalone w utrwalonym orzecznictwie sądowym. Źródłem wiedzy o wykładni przyjmowanej przez sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości jest m.in. orzecznictwo SN. Jak zauważa się w doktrynie, „[j]eżeli mamy do czynienia z przepisami, które nie były przedmiotem orzeczeń SN lub SN wypowiadał się jedynie wпадkowo o ich normatywnej treści, wtedy trudno w sposób bezdyskusyjny stwierdzić, czy mamy do czynienia z utrwaloną i jednolitą wykładnią”⁴. *De lege lata* mechanizm efektywnego nadzoru judykacyjnego stanowi więc rozwiązanie, które sprzyja prawidłowemu dokonywaniu hierarchicznej zgodności norm, a pośrednio – pozwala chronić zaufanie jednostki do państwa. Warto zwrócić uwagę, że w tym zakresie brak skutecznych rozwiązań, które umożliwiłyby udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak kształtuje się sposób rozumienia przepisów, które z uwagi np. na niekasacyjny charakter sprawy nie są przedmiotem wypowiedzi SN.

Kolejna część rozdziału IV poświęconego pozycji SN odnosi się do unormowania zawartego w art. 183 ust. 2 konstytucji. Fragment ten służy przede wszystkim ustaleniu, czym z perspektywy ustrojodawcy są „inne czynności, o których mowa w Konstytucji i ustawach” powierzane Sądowi Najwyższemu. Kwestia ta jest analizowana z perspektywy wcześniejszych rozważań historycznych i prac KKZN. W mojej ocenie w rozwiązaniu zawartym w art. 183 ust. 2 widać wyraźnie, że do pewnego stopnia akceptowano stan zastany, wynikający z ustaw, i to on stanowił punkt odniesienia dla kreowania konkretnych rozwiązań konstytucyjnych. Na tym polu można dostrzec, że

⁴ P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 58-59, *Monografie*.

art. 183 ust. 2 stwarza ryzyko wciągnięcia Sądu Najwyższego w sferę bieżącej polityki państwa. Przeprowadzona analiza w mojej ocenie potwierdziła, że pracom Komisji Konstytucyjnej nie towarzyszyła przemyślana koncepcja ustrojowa Sądu Najwyższego.

Przedmiotem rozważań prowadzonych na gruncie art. 183 ust. 2 jest także pytanie o możliwość reaktywowania na podstawie tego przepisu instytucji Kolegium Kompetencyjnego przy SN, rozstrzygającego spory o właściwość. W mojej ocenie formułowane na tym polu postulaty doktryny ukazują ważny problem, niemniej jednak nie sposób go rozwiązać na kanwie tego przepisu. Wydaje się, że na gruncie konstytucji przestrzeń do rozwiązywania części sporów o właściwość *de lege lata* stwarza art. 45 konstytucji, który gwarantuje prawo do sądu właściwego. Sformułowanie zarzutu na tle naruszenia prawa do sądu właściwego może doprowadzić do wydania przez TK rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Nie wydaje się jednak, by było to rozwiązanie w pełni satysfakcjonujące i odpowiadające na wszystkie zastrzeżenia doktryny formułowane w związku z odejściem od dotychczasowego sposobu rozstrzygania sporów między administracją a sądami. Luki tej nie wypełnia także kompetencja TK wynikająca z art. 189 konstytucji.

Ostatnia część rozdziału poświęconego konstytucyjnemu unormowaniu pozycji Sądu Najwyższego dotyczy statusu pierwszego prezesa SN. Przedmiotem szerszych analiz jest w tym zakresie m.in. możliwość odwołania pierwszego prezesa. Rozważania te korespondują z ustaleniami z części historycznej, które odnosiły się do takich praktyk. W mojej ocenie dopuszczanie tego rodzaju rozwiązań mogłoby w szczególności prowadzić do ograniczenia konstytucyjnej roli Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Ponadto wydaje się, że nie bez znaczenia dla tego problemu jest fakt, iż pozycja pierwszego prezesa Sądu Najwyższego jawi się jako pozycja pewnego szczególnego, odrębnego organu, który na gruncie konstytucji uzyskał samodzielne kompetencje. W kontekście wcześniejszych ustaleń historycznych wyeksponowane zostało stanowisko, w świetle którego sam fakt posłużenia się przez ustrojodawcę nazwą tego organu nawiązuje do kształtującej się przez lata tradycji ustrojowej, nakazującej, by to pierwszemu prezesowi powierzyć funkcję kierowania Sądem Najwyższym.

Temat rozprawy powoduje, że zwrócono także uwagę na możliwość inicjowania przez pierwszego prezesa SN postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej zgodności norm (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z 1997 r.). *Prima facie* wydaje się, że współcześnie sposób korzystania przez ten organ z wymienionej wyżej kompetencji nie był przedmiotem jakichś szerszych analiz. Głębsze rozważania historyczne pozwoliły na udzielenie odpowiedzi na pytanie, co stało za przyjęciem takiego rozwiązania, gdzie należy upatrywać jego źródeł. Warto zwrócić uwagę na argumentację, jaką swego czasu prezentował w związku z tą kompetencją pierwszego prezesa Garlicki. Wskazywał on, że tak pierwszy prezes SN, jak i prezes NSA ponoszą odpowiedzialność

za kształtowanie polityki wymiaru sprawiedliwości oraz obowiązek informowania pozostałych naczelnich organów (a zwłaszcza Rady Państwa) o działalności sądów i wynikających na jej tle problemach. Mają też [...] szerokie możliwości zapoznawania się z całokształtem orzecznictwa sądowego i formułowania wniosków o generalnym charakterze. Są więc również w stanie wychwycić regulacje prawne o wątpliwym konstytucyjnym charakterze i ocenić, czy wątpliwości te – na tle praktyki stosowania danej normy – uzasadniają wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego.

Na tym tle nasuwa się pytanie, w jakich sytuacjach pierwszy prezes SN korzystał z tego uprawnienia.

Przywołanie okoliczności, w ramach których doszło do powierzenia pierwszemu prezesowi przedmiotowej kompetencji, pozwoliło także przypomnieć, jak stopniowo modyfikowano mechanizm pytań prawnych do TK. Propozycja powierzenia sądom odwoławczym możliwości kierowania takich pytań do sądu konstytucyjnego spotkała się ze sprzeciwem ówczesnego pierwszego prezesa SN, który wskazywał, że sądy te zostały już wyposażone w kompetencję do składania pytań prawnych do Sądu Najwyższego i niepożądane byłoby wprowadzanie dwutorowości w tym zakresie. Do odpowiedzi na pytanie, czy obawy te były słuszne, powróciłam w rozdziale poświęconym pozycji TK.

Przedmiotem moich rozważań była także charakterystyka spraw inicjowanych przez pierwszego prezesa SN w Trybunale Konstytucyjnym. Na tym tle wydaje się, że nadzieje wyrażane przez Garlickiego się nie ziściły. Nawiązując jednak do poglądu Garlickiego (zgodnie z którym pierwszy prezes SN mógłby uruchamiać postępowania przed TK po dostrzeżeniu problemów w orzecznictwie), uważam, że szczególne pole dla aktywności pierwszego prezesa SN jako podmiotu legitymowanego generalnie do kierowania spraw do Trybunału Konstytucyjnego mogłoby także powstać w związku z brakiem związania sędziów w procesie stosowania prawa aktami rangi podstawowej (art. 178 ust. 1 konstytucji). Kwestii tej jednak nie rozwijałam.

Jednocześnie poza zakresem moich analiz pozostała kwestia tego, w jaki sposób sam SN korzysta z kompetencji do kierowania do TK pytań prawnych. Choć niewątpliwie stanowi to istotny element kształtujący relacje SN i TK, ograniczone ramy dysertacji nie pozwoliły mi na podjęcie tego zagadnienia. Wydaje się, że tego rodzaju analizy mogłyby potwierdzić, że problemy interpretacyjne rozważane przez SN w ramach rozstrzygania zagadnień prawnych są w niektórych przypadkach zbliżone do tych stanowiących przedmiot orzekania TK.

W ostatniej części rozprawy zarysowałam pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego, eksponując przy tym niespójność założeń przyjmowanych na etapie prac konstytucyjnych i oczekiwań, jakie wiążą się z zakresem konstytucyjnych gwarancji statusu jednostki. Jednym z istotnych czynników sprzyjających odchodzeniu od pierwotnych ustaleń determinujących pozycję ustrojową TK była instytucja skargi konstytucyjnej. Pod rządami konstytucji z 1997 r. okazało się, że sposób ukształtowania tego

instrumentu nie przyczynił się do delimitacji sfery aktywności TK i SN. Skarga okazała się także instrumentem, który nie zapewnia pełnej ochrony podmiotom, których prawa konstytucyjne zostały naruszone.

Jednocześnie niepełna regulacja skutków wyroków TK i fakt wypracowania przez ten organ bardziej wyrafinowanych formuł orzeczniczych przyczynił się do powstawania konfliktów między Trybunałem a Sądem Najwyższym. SN stał się organem, który po rozstrzygnięciu Trybunału *de facto* definiuje skutki wyroków TK. Kwestia ta od lat stanowi przedmiot zainteresowania doktryny⁵ – przeze mnie natomiast została zilustrowana dwoma przykładami z orzecznictwa. W przedmiotowym rozdziale powróciłam też do problemu badania przez Trybunał przepisu w brzmieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym. Zjawisko to stanowi kolejny element potwierdzający ewolucję sposobu postrzegania kontroli konstytucyjności prawa i rzutuje na relacje ustrojowe między SN i TK. Przed wybuchem kryzysu konstytucyjnego można było zauważyć próby uruchamiania przez sądy w ramach procedury pytań prawnych kontroli, która tak naprawdę zmierzała do podważenia określonego stanowiska SN wyrażonego w uchwale. Może to prowadzić do kolejnych sporów, ukierunkowanych na uzyskanie pozycji sądu „ostatniego słowa”. Przeprowadzona analiza, jak również problemy identyfikowane na tle pogłębiającego się kryzysu konstytucyjnego, pozwalają spojrzeć bardziej krytycznym okiem na wyrażane w doktrynie poglądy, w świetle których „Konstytucja RP stosunki między Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym kształtuje na zasadzie rozdzielności kompetencji i funkcji” i „[...] stwarza należyte ramy dla praktycznej realizacji roli, jaką wyznacza Sądowi Najwyższemu”⁶.

Wybrane przeze mnie problemy pokazywały, że relacje ustrojowe między SN i TK mają swoją dynamikę. Patrząc z perspektywy regulacji konstytucyjnych, można stwierdzić, że przeszliśmy sporą drogę od założenia, w myśl którego pozycja ustrojowa tych dwóch organów powinna być skonstruowana w ten sposób, by rozgraniczyć wyrażnie sfery ich aktywności, do kontrolowania przez TK przepisu w jego brzmieniu ustalonym w orzecznictwie sądowym. Więcej nawet, w doktrynie formułowane są postulaty, by w ramach orzekania przez TK w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe (art. 188 pkt 3) pod pojęciem „przepisów prawa” rozumieć także uchwały SN⁷. Symbolem współczesnych sporów między SN i TK stały się także wyroki interpretacyjne, których wydawanie spotykało się z zarzutami

⁵ Zob. m.in. M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.

⁶ W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/1999, s. 12 i 14.

⁷ A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 188*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2: Art. 87-243, Warszawa 2016.

wkraczania przez sąd konstytucyjny w przestrzeń zastrzeżoną dla Sądu Najwyższego. Moim zdaniem ewolucja pozycji TK dokonująca się pod rządami konstytucji z 1997 r. nie mogłaby mieć miejsca, gdyby nie rozbudowana warstwa aksjologiczna tego aktu i mechanizmy inicjowania konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Szczególna rola na tym polu przypadła skardze konstytucyjnej.

Analiza relacji ustrojowych między Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym prowadzi mnie do wniosku, że na gruncie konstytucji z 1997 r. centralną wartością, wokół której powinien być zorientowany segment władzy sądowniczej, jest zasada zaufania obywatela do państwa, w tym wypadku – zaufania do organów trzeciej władzy. Uważam, że rozwiązania ustrojowe, które determinują sposób funkcjonowania władzy sądowniczej (w tym TK i SN), czy propozycje reinterpretacji przydanych im kompetencji, powinny być oceniane z tej właśnie perspektywy.

Przykładem takiej „interakcji”, postrzeganej przeze mnie przez pryzmat zasady zaufania, jest dokonywanie przez Trybunał oceny konstytucyjności przepisu w brzmieniu ustalonym w procesie sądowego stosowania prawa. Przekonuje mnie podejście sądu konstytucyjnego, który podkreśla, że ochronie podlega nie tylko zaufanie obywatela do litery prawa, ale także zaufanie do jego utrwalonej interpretacji, ukształtowanej w orzecznictwie sądowym. Byłabym jednak ostrożna w przyjmowaniu, że kontrola TK mogłaby *de lege lata* obejmować w sposób bezpośredni uchwały SN. Uważam, że nie ma ku temu wystarczającej postawy kompetencyjnej, a takie działanie mogłoby pogłębić formułowanie pod adresem TK zarzutów „uzurpcji jurysdykcyjnej”. Kreowanie takich konfliktów nie służy budowaniu zaufania obywatela do państwa.

Aktualne specyficzne uwarunkowania ustrojowe sprawiają, że zaczynamy na nowo zastanawiać nad pewnymi fundamentalnymi założeniami konstytucyjnymi. Kryzys konstytucyjny i rozwiązania przyjmowane obecnie przez ustawodawcę wydają się tak naprawdę nową odsłoną problemów, które były identyfikowane na długo przed uchwaleniem konstytucji. Już na gruncie doświadczeń okresu międzywojnia można było zaobserwować bezsilność organów wymiaru sprawiedliwości wobec nieuprawnionej ingerencji ze strony pozostałych władz. Już wówczas zaczęto zdawać sobie sprawę z tego, jak istotny jest obraz wymiaru sprawiedliwości w oczach społeczeństwa i budowanie zaufania do sądów⁸.

⁸ Z tego punktu widzenia wydaje mi się, że w literaturze prezentowany jest nieraz zbyt uproszczony obraz funkcjonowania trzeciej władzy w systemie demokratycznym. Przykładowo Walerian Sanetra, kreśląc pozycję ustrojową sądów, argumentuje, że „[d]la [...] demokratycznej władzy ustawodawczej potrzebna jest przeciwwaga, którą może i powinna stanowić władza sądownicza. Władza ta nie pochodzi z powszechnych wyborów, co stanowi nieraz podstawę formułowania pod jej adresem zarzutu, że nie ma odpowiedniej demokratycznej legitymizacji, ale też jej siłą i zaletą jest to, iż w swoich rozstrzygnięciach na bieżąco nie musi liczyć się z głosem opinii publicznej i kierować się rachubami wyborczymi” (W. Sanetra, *Sądy powszechne...*, s. 8). Zgadzam się ze spostrzeżeniem, że na gruncie konstytucji sposób wyłaniania sędziów sprawujących wymiar

Dotychczasowe rozważania pokazują, że na przestrzeni przeszło 100 lat funkcjonowania Sądu Najwyższego udało się zachować pamięć instytucjonalną, umożliwiającą nieprzerwane funkcjonowanie tego organu. Nieuchronnie nasuwa się w związku z tym pytanie, czy głębokie zmiany ustrojowe, z jakimi obecnie mamy do czynienia, mogą doprowadzić do zerwania tej ciągłości w przypadku Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że prowadzenie przez doktrynę badań na tym polu i wyciąganie wniosków z przeszłych doświadczeń może sprzyjać zachowaniu pamięci o standardach gwarantowanych przez ustrojodawcę, a w dalszej perspektywie – wypracowaniu w przyszłości bardziej efektywnych mechanizmów współpracy między SN i TK i bardziej świadomemu analizowaniu obserwowanych zjawisk w całej ich złożoności.

sprawiedliwości miał sprzyjać temu, by nie wikłać ich w bieżące gry interesów. Z drugiej jednak strony pewną niezręcznością jest przyjmowanie, że władza ta „nie musi liczyć się z głosem opinii publicznej”. Moim zdaniem legitymacja aksjologiczna sądownictwa wyrasta z zasady zaufania obywatela do państwa, a gwarancje niezawisłości i bezstronności służą właśnie temu, by wspomniane zaufanie ugruntowywać.

Bibliografia

Opracowania

- Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
- Allerhand M., *Uwagi do regulaminu Sądu Najwyższego ogłoszonego rozp. Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1929*, Nr 53, poz. 479, Dz. U., Lwów 1930.
- Ankieta nt. reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1939, s. 1-45.
- Bałaban A., *Prawna pozycja władzy sądowniczej w III RP (ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa powszechnego)*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 211-222.
- Banaszak B., *Modele skargi konstytucyjnej*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 9-32.
- Bartoszewski J., [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w dniach 13-14 lutego 1992 r. w Popowie*, Warszawa 1992, s. 264-272.
- Bendetson W., *O kasacji według Kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” nr 1-2/1933, s. 25-49.
- Bereza A., *Polityczne i prawne uwarunkowania uchwalenia ustawy o Sądzie Najwyższym w 1962 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, z. 1/2015, s. 33-56, <https://doi.org/10.15290/mhi.2015.14.01.03>.
- Bereza A., *Sąd Najwyższy w latach 1945-1962. Organizacja i działalność*, Warszawa 2012.
- Bibring J., *Białe i czarne w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Głos Prawa” nr 1-4/1929, s. 196-198.
- Bibring J., *Zalety i wady części cywilnej dekretu o usprawnieniu postępowania sądowego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1939, s. 35-47.
- Bielawski B., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości”, dział nieurzędowy, 1920, s. 15-26.
- Bień-Kacała A., *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2016, s. 15-29, <https://doi.org/10.15804/ppk.2016.03.01>.
- Błachucki M., Górzyńska T. (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011.

- Bobkowski A., *Jeszcze o „dwóch kryzysach”*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1932, s. 351-358.
- Bobkowski A., *Niezależność sędziowska a chwila obecna*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1938, s. 745-754.
- Bobkowski A., *O jedność postępowania kasacyjnego*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 930-934.
- Borkowski G., *Ochrona prawna w ujęciu doktrynalnym jako „zadanie” sądów powszechnych*, [w:] T. Erciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 1227-1237.
- Bożyk S., *Pozycja ustrojowa Rady Państwa w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” nr 8/2009, s. 161-174, <https://doi.org/10.15290/mhi.2009.08.10>.
- Böckenförde E.W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucji*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” nr 1/1997, s. 11-36.
- Brodziński W., [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 119-120.
- Buczkowski M., *Niezawisłość sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1937, s. 281-283.
- Budziło K. (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010.
- Burda A., Klimowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.
- Burdziej S., *Sprawiedliwość i prawomocność. O społecznej legitymizacji władzy sądowniczej*, Toruń 2017.
- Chajm L., *Wymiar sprawiedliwości stoi na straży ustroju ludowo-demokratycznego naszego kraju (przemówienie wygłoszone w Sejmie Ustawodawczym w dyskusji nad projektem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej)*, „Nowe Prawo” nr 8-9/1952, s. 22-25.
- Chmielewski H., *Nowy charakter sądów*, Warszawa 1951, Wiedza Powszechna. Dział Państwo i Prawo, 797.
- Chmielewski H., *Po reorganizacji sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” nr 1/1951, s. 10-15.
- Chrząszczewski A., *Co nam dała Konstytucja z dn. 17 marca 1921 r.?*, „Drogi Polski” nr 10/1922, s. 606-634.
- Ciżyńska A., *Stosowanie prawa przez polskie sądy w zakresie zdeterminowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Florczak-Wątor, P. Czarny (red.), *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, Kraków 2019, s. 343-379, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6, <https://doi.org/10.12797/9788381381000>.
- Cyprian T., *Nowelizacja Kodeksu Postępowania Karnego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1939, s. 25-35.
- Cyprian T., *Sąd apelacyjny jako instancja kasacyjna karna*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1938, s. 754-761.
- Czapla J., *Jak korzystać ze Zbioru Orzeczeń Izby Cywilnej Sądu Najwyższego?*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1939, s. 306-310.
- Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, *Monografie Prawnicze*.
- Czarny P., *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2007, s. 57-74.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” nr 9/1999, s. 3-11.

- Czeszejko-Sochacki Z., *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1994, s. 22-76.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, *Studia i Materiały. Biuro Trybunału Konstytucyjnego*, t. 18.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986, *Interpretacje*.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trybunał Konstytucyjny PRL (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” nr 1/1986, s. 3-15.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Dąbrowski S., *Ustrojowa pozycja sędziego*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011, s. 2761-2781.
- De lege ferenda. Sprawa nowelizacji Kodeksu Postępowania Cywilnego*, „Współczesna Myśl Prawnicza” nr 1/1937, s. 25.
- Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z dnia 22 lutego 1947 r. w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich, sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego 8/45, [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 304-305.
- Doda Z., *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1972.
- Domagała M., *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986.
- Dudek D., *Trybunał Konstytucyjny w Polsce. Tło historyczne i porównawcze, analiza instytucji, uwarunkowania i przeobrażenia systemowe. Rozprawa doktorska przygotowywana w latach 1985-1987 w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, Lublin 1988 (maszynopis w zbiorach Katedry Prawa Konstytucyjnego UJ).
- Dwustopniowość adwokatury, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 45/1937, s. 626-627.
- Działocha K. (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Działocha K., *Kontrowersje wokół powszechnie obowiązującej wykładni ustaw*, [w:] A. Łukaszcuk-Walter (red.), *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018, s. 669-697.
- Działocha K., *Przesłanki ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, J. Ziemiński, M. Granat (red.), *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 55-66.
- Działocha K., *Stosowanie Konstytucji PRL*, [w:] A. Łukaszcuk-Walter (red.), *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 65-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018, s. 117-135.
- Działocha K., *Wizja Trybunału Konstytucyjnego w projektach Konstytucji*, [w:] A. Łukaszcuk-Walter (red.), *Prawo konstytucyjne na przestrzeni lat. Wybór publikacji Profesora Kazimierza Działochy z okazji jubileuszu 85 urodzin i 60-lecia pracy naukowej*, Warszawa 2018, s. 643-657.
- Działocha K., Trzciński J., *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

- Dzięcioł B., Gaj J., Kotowski S., Żak J., *Historyczny rozwój Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowego*, „Nowe Prawo” nr 11-12/1984, s. 11-34.
- Eimer A., *Dekompozycja instancji kasacyjnej*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 934-947.
- Ereciński T., *Wprowadzenie*, [w:] T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego. Serock k. Warszawy 24-26 września 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 13-14.
- Ereciński T., *Współczesne funkcje Sądu Najwyższego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 767-778.
- Ereciński T., Weitz K., *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2019, s. 7-19.
- Fastyn A., *Spór pomiędzy Sądem Najwyższym a Najwyższym Trybunałem Administracyjnym w przedmiocie wykładni art. 126 Konstytucji marcowej w świetle polityki wyznaniowej Drużnej Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, z. 2/2011, s. 113-147.
- Fenichel Z., *Zasady sądownictwa pracy w Polsce i za granicą*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1936, s. 30-36.
- Firstenberg J., *Jeszcze o stanowisku konstytucyjnym sądownictwa*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1931, s. 133-139.
- Fleszyński K., *Czego oczekuje sądownictwo?*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1937, s. 369-374.
- Fleszyński K., *Na barometrze sądowniczego życia*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1938, s. 353-357.
- Fleszyński K., *Niepodległe sądy polskie (w dwudziestą rocznicę)*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1937, s. 665-670.
- Fleszyński K., *Nowelizacja Ustawy o ustroju sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1939, s. 373-376.
- Fleszyński K., *Rachunek sędziowskiego sumienia*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1938, s. 1-8.
- Fleszyński K., *Realne gwarancje niezawisłości sędziowskiej*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1939, s. 105-109.
- Fleszyński K., *Spółczeństwo a wymiar sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1936, s. 177-183.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Florczak-Wątor M., *Zmiana normatywna jako skutek negatywnego wyroku zakresowego Trybunału Konstytucyjnego*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” nr 2(6)/2014, s. 89-108.
- Frankowski S., *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego materialnego – problem otwarty*, „Państwo i Prawo” nr 10/1971, s. 619-628.
- Galić A., *Sąd Najwyższy i jego funkcje z perspektywy krajów systemu civil law*, „Polski Proces Cywilny” nr 4/2014, s. 458-493.
- Garlicki L., *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” nr 3/1983, s. 26-37.
- Garlicki L., *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989-2010)*, „Państwo i Prawo” nr 11/2010, s. 3-20.
- Garlicki L., *Ewolucja ustrojowej roli i kompetencji polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 3-24.
- Garlicki L., *Głos w dyskusji – Trybunał obrony praw*, „Prawo i Życie” nr 17/1982 (26.06), s. 1-5.
- Garlicki L., *Kierunki i przesłanki zmian ustroju sądów w PRL*, „Studia Prawnicze” nr 2/1983, s. 3-30, <https://doi.org/10.37232/sp.1983.2.1>.

- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999; t. 4, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Niekonstytucyjność: formy, skutki, procedury*, „Państwo i Prawo” nr 9/2016, s. 3-20.
- Garlicki L., *Polska kasacja cywilna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, Warszawa 2011, s. 123-136.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” nr 1-2/1982, s. 34-41.
- Garlicki L., *Sąd Najwyższy a naczelne organy władzy państwowej w PRL*, Warszawa 1977.
- Garlicki L., *Sąd Najwyższy a Sejm*, „Studia Prawnicze” nr 38/1973, s. 3-34.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2016, s. 7-25.
- Garlicki L., *Sejm a Sąd Najwyższy (Uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 8-9/1972, s. 95-106.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” nr 2/1986, s. 27-42.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” nr 1/1998, s. 3-21.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a wejście w życie nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 11-12/1997, s. 106-124.
- Garlicki L., Resich Z., Rybicki M., Włodyka S., *Sąd Najwyższy w PRL*, Wrocław 1983.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1: *Wstęp, art. 1-29*, Warszawa 2016.
- Gizbert-Studnicki T., *Wykładnia celowościowa z perspektywy normatywnej*, [w:] K. Budziło (red.), *Wykłady w Trybunale Konstytucyjnym z lat 2011-2012*, Warszawa 2014, s. 111-138, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 49.
- Godlewski S., *Rola przewodniczącego w procesie cywilnym a unifikacja wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1936, s. 460-462.
- Gołąb S., *Organizacja sądów powszechnych, opracowana systematycznie z uwzględnieniem rozwoju historycznego, sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, prokuratury generalnej i notariatu*, Kraków 1938.
- Gołąb S., *Prawa państwa polskiego*, [w:] W.L. Jaworski (red.), *Ustrój sądów cywilnych*, Kraków 1922, *Prawa Państwa Polskiego*, z. 7A.
- Gołąb S., *Skupienie i przyśpieszenie w procesie cywilnym*, Lwów 1937.
- Gołąb S. ze współprac. Rosenblüthem I., *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929.
- Górski A., *Uwagi o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011, s. 2807-2816.
- Górski G., *Podstawy ustrojowe PRL*, „Palestra” nr 9-10/2004, s. 126-134.
- Grabowski A., *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, Kraków 2009, *Societas*, 14.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” nr 10/2020, s. 25-37.

- Grajewski K., *Przedterminowe zakończenie kadencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w świetle art. 12 § 1 oraz art. 111 § 1 i § 4 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. 40, 2018, s. 609-620.
- Granat M., *Problem kontroli konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] P. Sarniecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Kraków 2006, s. 100-117.
- Grochowski M., Raczkowski M., Żółtek S. (red.), *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. 1: *Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka*, Warszawa 2015.
- Gross S., *O roli Sądu Najwyższego inaczej (w odpowiedzi Tadeuszowi Wonerowi)*, „Nowe Prawo” nr 5/1959, s. 598-692.
- Grzegorzczak P., *Zaskarżalność orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r.*, SK 20/11, „Przegląd Sądowy” nr 10/2013, s. 101-120.
- Grzegorzczak T., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, t. 1: Art. 1-467, Warszawa 2014.
- Grzelak A., *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości – próba nieudana*, [w:] Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek (red.), *Konstytucja. Praworządność. Władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019, s. 156-181, *Monografie*.
- Grzybowski K., *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwietniowej*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 197-203.
- Gudowski J., *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 1/2003, s. 3-27.
- Gudowski J., *Niezawisłość a związanie sędzię oceną prawną sądu wyższej instancji*, „Polski Proces Cywilny” nr 3/2016, s. 433-445.
- Gudowski J., *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędzię cywilisty)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2015, s. 7-31.
- Gudowski J., *Wystąpienie podczas obchodów 100-lecia odrodzonego sądownictwa polskiego w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa, dnia 28 września 2017 r.*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 4/2017, s. 76-81.
- Gudowski J., *Zasady prawne uchwalane przez Sąd Najwyższy*, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan (komitet red.), *Ius est iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017, s. 177-194.
- Gumiński J., *Zagadnienia konstytucyjne doby obecnej*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1930, s. 206-211.
- Gumiński J., *Zakres działania Sądu Najwyższego w świetle nowych przepisów*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1929, s. 2-8.
- Gwiżdż A., *Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” nr 12/1983, s. 3-15.
- Gwiżdż A., [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 133-136 (głos w dyskusji).
- Hauser R., *Odrębność władzy sądowniczej w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienia wybrane*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 1/2015, s. 5-8.
- Hermeliński W., *O ochronie władzy sądowniczej przed ekspansją władzy wykonawczej i ustawodawczej*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana*

- profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej, Białystok 2018, s. 671-683.
- Hrobni J., *Z rozważań nad „Dwoma kryzysami”*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1932, s. 193-198.
- Izdebski Z., *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” seria I, 1957, s. 5-46.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 3468.
- Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.
- Jakimko W., *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 532-551.
- Jakubowski P., *Administracja wyborcza w Polsce od 1918 do 1991 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 4/2014, s. 29-52, <https://doi.org/10.15804/ppk.2014.04.02>.
- Jamontt J., *Historia i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 1928, *Polski Związek Prawników Kresowców*, 6.
- Jamontt J., *Zmiany w ustroju sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1930, s. 139-148.
- Janusz-Pohl B., *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009, *Monografie*.
- Jastrzębski R., *Między władzą wykonawczą a sądowniczą. Ewolucja rozstrzygania sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich w XX i XXI wieku*, „Z Dziejów Prawa” nr 7/2014, s. 279-294.
- Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza – Działalność – Współczesność*, Warszawa 2014.
- Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny po II wojnie światowej. O projekcie dekretu z 1947 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 3/2016, s. 363-373, <https://doi.org/10.17951/sil.2016.25.3.363>.
- J.W., *Jakich zmian można dokonać w K.P.C., aby uniknąć zaległości w Sądzie Najwyższym?*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1938, s. 216-218.
- J.W., *Niedostateczność obsady Sekcji 3 Izby Cywilnej Sądu Najwyższego*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1938, s. 137-138.
- Kabat A., *Wpływ organów orzekających na kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 5/1988, s. 26-37.
- Kalinowski S., *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1954.
- Kański L., *Konstytucyjne podstawy wymiaru sprawiedliwości w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1973, *Prace Wydziału Prawa. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań*, nr 58.
- Kelsen H., *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, przekł. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, t. 31.
- Kelsen H., *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution*, transl. W. College, „Journal of Politics” no. 2/1942, s. 183-200, <https://doi.org/10.2307/2125770>.
- Kędzierski T., *Kilka uwag o sądach dyscyplinarnych dla sędziów i prokuratorów*, „Głos Sądownictwa” nr 11/1934, s. 826-829.
- Kmieciak Z., *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Głosa” nr 9/2003, s. 4-8.

- Kobiałka J., *W sprawie roli jurysdykcyjnej Sądu Najwyższego (na marginesie artykułu Tadeusza Wонера)*, „Nowe Prawo” nr 6/1959, s. 698-702.
- Kodeks Postępowania Karnego a orzecznictwo Sądu Najwyższego, „Głos Sądownictwa” nr 2/1929, s. 43-46.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, reprint wydania z 1922 r., Warszawa 2008, Biblioteka Przeglądu Sejmowego.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint wydania z 1937 r., Kraków 2006.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 r.*, [w:] W. Komarnicki, *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, wstęp, wybór i oprac. S. Kilian, Warszawa 2000.
- Kondratowicz I., *Niedomagania wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1938, s. 268-278.
- Konic H., *Projekt Ministerialny Ustawy o Ustroju Adwokatury*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 41/1931, s. 581-583.
- Korobowicz A. (red.), *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2007*, Warszawa 2007.
- Kotliński T., *Projekty urzędu adwokatury polskiej w latach 1917-1938*, „Palestra” nr 11-12/2006, s. 118-129.
- Kotowski S., *Siedemdziesięciolecie Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” nr 4/1989, s. 3-17.
- Kowalski A., *Glosa do uchwały SN z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13, LEX nr 200313*.
- Kozielewicz W., *Sąd Najwyższy – trzy początki*, [w:] T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 1304-1314.
- Król M., *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucyj*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, s. 1-106.
- Kruk M., Olszówka M., Godlewski M., Jarosz M., Laskowska M., Zaleśny J., *Ochrona praw i wolności: system instytucjonalny w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2019.
- Kubiak A., *Zdzisław Czeszejko-Sochacki. Trybunał Konstytucyjny PRL*, Warszawa 1986 (recenzja), „Państwo i Prawo” nr 10/1987, s. 157-159.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- Kumaniecki K.W., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- Langrod J.S., *Sprawa Trybunału Kompetencyjnego*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” nr 6/1946, s. 2-4.
- Lazarevic A.P., *Położenie i rola sędziego w państwie nowoczesnym*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1935, s. 2-5.
- Lernell L., *Nowy ustrój sądów powszechnych*, „Nowe Prawo” nr 10/1950, s. 17-30.
- Lernell L., *Zadania i organizacja sądów w Projekcie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Nowe Prawo” nr 2-3/1952, s. 5-16.
- Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2007.

- Lityński A., *O sądach wojskowych dla osób cywilnych w Polsce (1946)*, „Studia Iuridica Lublensis” nr 3/2016, s. 524-541, <https://doi.org/10.17951/sil.2016.25.3.523>.
- Lutwak A., *O Sąd Najwyższy*, „Głos Prawa” nr 1/1924, s. 12-16; nr 3/1924, s. 3-9; nr 9-10/1924, s. 8-29; nr 11-12/1924, s. 11-30.
- Ławnikowicz G., *Idea niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym i myśli prawniczej II Rzeczypospolitej*, Toruń 2009.
- Ławnikowicz G., *Sędziowie w autorytarnej Polsce*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2016, s. 9-17.
- Łętowska E., *Fasada i rzeczywistość: relacje między jurysdykcjami tworzącymi „trzecią władzę”*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje – tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 735-749.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1127-1146.
- Łętowska E., *Prawo do sądu – różnice perspektywy*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego*, Warszawa 2011, s. 2857-2885.
- Łętowska E., *Skarga konstytucyjna Romualda K. (SK 18/00) – o specyfice indywidualnej kontroli konstytucyjności*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, Kraków 2004, s. 729-739.
- Łętowska E., *Władza sądownicza a pozostałe władze – stan równowagi czy jej zachwiania?*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 124-165, *Monografie Lex*.
- Łętowska E., Łętowski J., *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (komitet red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, *Studia i Materiały Trybunał Konstytucyjny*, t. 4, s. 383-395.
- Machnikowska A. (red.), *Legitymizacja władzy sądowniczej*, Gdańsk 2016.
- Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944-1950*, Gdańsk 2008.
- Madey M., Olszewski J., *Sprawozdanie z dyskusji nad zagadnieniami wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” nr 1/1956, s. 101-117.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Malec J., *Od Trybunału Koronnego do Sądu Najwyższego. Z dziejów wymiaru sprawiedliwości ostatniej instancji w Polsce*, [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk (red.), *Przez tysiąclecia: państwo – prawo – jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17-20.09.2000 r.*, t. 1, Katowice 2001, s. 24-38, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1984.
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.
- Markiewicz K., *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Ercińskiego*, t. 2, Warszawa 2011, s. 2909-2940.

- Marosz M., *Po co Jaruzelskiemu był Trybunał Konstytucyjny? Dla „socjalistycznej odnowy”*, Niezależna, [on-line:] <https://niezalezna.pl/87262-po-co-jaruzelskiemu-byl-trybunal-konstytucyjny-dla-socjalistycznej-odnowy>.
- Materniak-Pawłowska M., *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917-1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” nr 1/2001, s. 275-284, <https://doi.org/10.14746/cph.2001.1.15>.
- Materniak-Pawłowska M., *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003.
- Mączyński A., *Sądownictwo konstytucyjne w polskiej myśli prawniczej pierwszej połowy XX wieku*, [w:] A. Jamróz (red.), *Państwo prawa, parlamentaryzm, sądownictwo konstytucyjne. Pamięci profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 181-196.
- Mączyński A., Podkowik J., *Kilka uwag na temat pojęcia sporu kompetencyjnego (w związku z artykułem profesor S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz) – polemika*, „Palestra” nr 7-8/2020, s. 180-186.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 40/2018, s. 635-648.
- Mrozowski J., *Sądy a administracja*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 48/1918, s. 472-478.
- Naleziński B., *Konstytucyjne zasady organizacji i funkcjonowania sądownictwa*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 388-407, *Podręczniki Prawnicze*.
- Naleziński B., *Przedmiot skargi konstytucyjnej w Polsce – wybrane problemy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] P. Czarny, P. Tuleja (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 163-182.
- Naleziński B., *Trybunał Konstytucyjny w Polsce*, [w:] M. Florczak-Wątor, P. Czarny (red.), *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, Kraków 2019, *Prawo. Konstytucja. Argumentacja*, 6, s. 53-74, <https://doi.org/10.12797/9788381381000>.
- Nawacka K.M., *Propaganda, sprzeciwy i spory wobec ustawy konstytucyjnej z 10 lutego 1976 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” nr 2/2003, s. 25-36.
- Niewiński K., *PZPR a sądownictwo w latach 1980-1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Oświęcim 2016.
- Nowiński W., *Z powodu artykułu „Reforma Sądownictwa Karnego”*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1932, s. 270-274.
- Nowodworski J., *Sąd Najwyższy a art. 13 prawa o ustroju adwokatury*, „Palestra” nr 1-2/1933, s. 22-25.
- Nowodworski J., *Ustawa o prawie o ustroju adwokatury według projektów Ministra Sprawiedliwości i Naczelnej Rady Adwokackiej*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 13/1937, s. 177-179.
- Oliwniak S., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na system prawa w latach 1985-1997*, Białystok 2001.
- Patrzalek A., [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (oprac.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 149-150 (głos w dyskusji).
- Piechota M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 738-749.
- Pietrzak M., *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, nr 1/1981, s. 83-103.

- Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” nr 2/2017, s. 5-29.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3: Okres międzywojenny, Kraków 2001.
- Płowiec W., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z terminem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji*, Poznań 2017.
- Pospieszalski K.M., K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948 (recenzja), „Państwo i Prawo” nr 11/1948, s. 100-102.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015.
- Projekt rządowy Prawa o ustroju adwokatury*, „Nowa Palestra” nr 3/1937, s. 118-122.
- Przegląd prac Zarządu Sprawiedliwości w ciągu okresu od stycznia 1917 do kwietnia 1918 r. (ciąg dalszy)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 41/1918, s. 386-387.
- Przemówienie Tow. Wiesława Gomułki*, „Nowe Drogi” nr 11/1948, s. 40-50.
- Przeorski T., *Z zagadnień konstytucyjnych. O gwarancje konstytucyjności aktów prawodawczych*, „Przegląd Współczesny” nr 153/1935, s. 104-119.
- Radzewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 10/2020, s. 3-24.
- Radzewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2008, s. 55-88.
- Radzewicz P., Tuleja P. (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017, Monografie.
- Rek T., *O roli i zadaniach sądów powszechnych w walce o utrwalenie socjalistycznej praworządności*, „Nowe Prawo” nr 9/1951, s. 3-13.
- Resich Z., *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, „Państwo i Prawo” nr 5-6/1962, s. 773-781.
- Riedl K., *Koncepcja pojęć zastanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2015, s. 83-98.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, I wyd. – Warszawa 1961, II wyd. – Warszawa 1967.
- Rozmaryn S., *Kontrola konstytucyjności ustaw (cz. I)*, „Państwo i Prawo” nr 11/1948, s. 36-60.
- Rozmaryn S., *Kontrola konstytucyjności ustaw (cz. II)*, „Państwo i Prawo” nr 12/1948, s. 3-20.
- Rozmaryn S., *O uchwałach Rady Państwa, ustalających wykładnię i zasady stosowania prawa*, „Nowe Prawo” nr 11/1950, s. 17-25.
- Rybicki M., [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 125-129.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Kontrola konstytucyjności prawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia Prawnicze” nr 2/1983, s. 31-66, <https://doi.org/10.37232/sp.1983.2.2>.
- Rymarz F., Jakiewicz A. (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 15.
- Rymuszko M., *W poszukiwaniu nowego modelu*, „Prawo i Życie” nr 29/1986 (19.07), s. 3.
- Rzepliński A., *Sądownictwo w PRL*, Londyn 1990, *Świat Współczesny*.
- Rzepliński A., *Zasada niezawisłości sądów i jej ustawowa aplikacja w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1993, *Biblioteka Komitetu Helsińskiego w Polsce*.

- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz – art. 1-86*, Warszawa 2016, Duże Komentarze Becka.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz – art. 87-243*, Warszawa 2016, Duże Komentarze Becka.
- Salewicz J., *O unifikację faktyczną wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1935, s. 420-423.
- Salewicz J., *Sądownictwo wobec zagadnień chwili obecnej*, „Głos Sądownictwa” nr 7-8/1936, s. 521-524.
- Salewicz J., *Tendencje rozwojowe ustroju sądowego w dobie obecnej*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1935, s. 640-642.
- Salewicz J., *Z zagadnień faktycznej unifikacji wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1936, s. 131-134.
- Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2006, s. 3-27.
- Sanetra W., *Sąd Najwyższy jako organ i podmiot*, [w:] T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 1361-1373.
- Sanetra W., *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/1999, s. 3-15.
- Sanetra W., *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2011, s. 7-25.
- Sanetra W., *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przegląd Sądowy” nr 6/2008, s. 5-29.
- Sanetra W., *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2003, s. 3-18.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 9 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1-6.
- Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/1998, s. 9-30.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *recenzja monografii Bogumiła Szmulika, Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2010, s. 190-197.
- Sarnecki P., *Władza sądownicza w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Rejent” nr 5/1997, s. 126-144.
- Sarnecki P., *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] K.B. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, Toruń 1992, s. 20-32.
- Sawczuk M., *Rola państwowego arbitrażu gospodarczego w gospodarce uspołecznionej*, „Annales Univeristatis Mariae Curie-Skłodowska” t. 29, nr 3/1982, s. 35-72.
- Sawicki J., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości”, dział nieurzędowy, 1920, s. 178-188.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2010*, Warszawa 2011.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011*, Warszawa 2012.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012*, Warszawa 2013.

- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2013*, Warszawa 2014.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014*, Warszawa 2015.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015*, Warszawa 2016.
- Sądownictwo a nowa Konstytucja, „Głos Sądownictwa” nr 6/1935, s. 417-420.
- Sądownictwo wobec ustroju adwokatury, „Głos Sądownictwa” nr 12/1931, s. 661-668.
- Schaff L., *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, Biblioteka Zrzeszenia Prawników Demokratów, 12.
- Sejm o ustroju sądowym, „Głos Sądownictwa” nr 4/1929, s. 219-221.
- Siedlecki W., Krytyczny rzut oka na II Część Kodeksu Postępowania Cywilnego, „Głos Sądownictwa” nr 2/1937, s. 116-120.
- Siemieński F., *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1972, s. 1-36.
- Sitnicki Z., *Rewizja Konstytucji a sądownictwo*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1930, s. 281-287.
- Sitnicki Z., *Ustrój sądów a nowa Konstytucja*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1935, s. 6-8.
- Skrzydło W. (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Skrzydło W., Zakrzewski W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3/2012, s. 13-30, <https://doi.org/10.15804/ppk.2012.03.01>.
- Sokolewicz W., *Czy rak może być rybą a trybunał sądem?*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja, Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1999, s. 243-259.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 151-196, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 10.
- Sprawozdanie stenograficzne ze 179 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 października 1920 r.
- Stanowisko pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 6/1926, s. 441-442.
- Stanowisko siedmiorga sędziów Trybunału Konstytucyjnego skierowane do Prezes TK Julii Przyłębskiej, Portal Konstytucyjny, [on-line:] http://konstytucyjny.pl/wp-content/uploads/2018/12/List-S%C4%99dzi%C3%B3w-TK_5.12.2018-r..pdf.
- Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w przedmiocie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 14-15.
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Warszawa 2009, *Biblioteka Przeglądu Sejmowego*.
- Stawarska-Rippel A., *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944-1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 2425.

- Stawarska-Rippel A., *Treści „starego” prawa w Polsce Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” nr 5/2004, s. 119-134.
- Stępień-Załucka B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, *Monografie Prawnicze*.
- Strzembosz A., *Pozycja prawna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego*, [w:] A. Dębiński, W. Bar, P. Stanisław (red.), *Divina et humana. Księga jubileuszowa w 65. rocznicę urodzin Księdza Profesora Henryka Misztala*, Lublin 2001, s. 269-284.
- Strzembosz A., *Rzeczpospolita Polska państwem prawnym – czy naprawdę?*, „Rzeczpospolita” nr 234/1991 (7.10), s. 5.
- Strzembosz A., *Sądy a skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” nr 3/1997, s. 3-7.
- Strzembosz A., *Transformacja w polskim sądownictwie*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001 – w poszukiwaniu modelu*, Warszawa 2004, s. 194-208.
- Strzembosz A., *„Trzecia władza” w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum*, Lublin, 16 XII 1995, Lublin 1996, s. 87-108, *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5.
- Strzembosz A., *Władza sądownicza w przyszłej konstytucji w świetle stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1994 r.*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 3-13.
- Strzembosz A., *Wymiar sprawiedliwości w III Rzeczypospolitej*, [w:] B. Spurgiasz (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1995, s. 38-48.
- Strzembosz A., *Zmiany w ustroju sądów w wyniku rozmów „okrągłego stołu”*, [w:] R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), *Ze sztandarem prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieńczysławowi Józefowi Wagnerowi von Igelgrund z okazji 85-lecia urodzin*, Kraków 2002, s. 381-408.
- Suchocka H., Kański L., *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w roku 1989*, „Państwo i Prawo” nr 1/1991, s. 16-27.
- Suleja W., *Próba budowy zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981, *Acta Universitatis Wratislaviensis. Historia*, nr 35.
- Surowiec J., *Ewolucja poglądów na instytucję sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce Ludowej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1987, s. 7-39, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 1037.
- Syryt A., Federczyk W., *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów normatywnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 67-97.
- Szafarz R., *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 19-43.
- Szczucki K., *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, *Komentarze Praktyczne*.
- Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, *Monografie Prawnicze*.

- Szmyt A. (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008.
- T.M., *Sprawozdanie z sesji naukowej poświęconej dwudziestolecu Sądu Najwyższego*, „Państwo i Prawo” nr 2/1967, s. 325-328.
- Terkel A., *O ujednostajnienie zasad praktycznego stosowania przepisów K.P.C.*, „Głos Sądownictwa” nr 5/1939, s. 380-388.
- Thon A., *Główne problemy w dyskusji nad K.P.C.*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1936, s. 15-29.
- Trzciński J., *Czy Trybunał Konstytucyjny jest władzą sądowniczą*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 193-200, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1800.
- Trzciński J., *Trybunał Konstytucyjny – regulacja konstytucyjna i praktyka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 89-105, *Podstawowe Problemy Stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Trzciński J., *Komentarz do art. 173*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 1-12.
- Trzciński J., *Komentarz do art. 174*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, 1999, s. 1-5.
- Trzciński J., *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 207-215.
- Trzciński J., *Z Naczelnego Sądu Administracyjnego może odejść nawet 30 procent sędziów*, *Rzeczpospolita*, [on-line:] <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303059970-Janusz-Trzcinski-Z-Naczelnego-Sadu-Administracyjnego-moze-odejsc-nawet-30-proc-sedziow.html>.
- Trzciński J., *Wiącek M., Komentarz do art. 79 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2: *Art. 30-86*, Warszawa 2016, s. 893-916.
- Tuleja P., *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 312-319.
- Tuleja P., *Czy Konstytucja jest potrzebna do wymierzania sprawiedliwości?*, „Iustitia” nr 2/2019, s. 81-88.
- Tuleja P., *Czy powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw ma znaczenie wyłącznie historyczne?*, [w:] M. Małecki (red.), *Świat, Europa, Mała Ojczyzna. Studia ofiarowane profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, Bielsko-Biała 2009, s. 1185-1192.
- Tuleja P., *Dekomunizacja w prawie polskim*, *Ośrodek Myśli Politycznej*, [on-line:] <http://www.omp.org.pl/artykul.php?artykul=102>.
- Tuleja P., *Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej*, Trybunał Konstytucyjny, [on-line:] <https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/DopuszczalnoscZlozeniaSkargi.pdf>.
- Tuleja P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r. (sygn. II OSK 1403/05)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1/2007, s. 136-141.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2019, *Monografie*.

- Tuleja P., *Kształtowanie się prawa do sądu w Polsce*, [w:] S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Kraków 2010, s. 1043-1051.
- Tuleja P., Maciej Starzewski – znaczenie dorobku dla współczesnego polskiego konstytucjonalizmu, „Państwo i Prawo” nr 11/2018, s. 77-83.
- Tuleja P., *Niezawisłość sędziowska a zasada dwuinstancyjności postępowania*, [w:] M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Brečko, S. Oliwniak (red.), *Demokracja. Teoria prawa. Sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej*, Białystok 2018, s. 685-695.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Podstawy prawne delegalizacji partii politycznych*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Warszawa 2012, s. 603-618.
- Tuleja P., *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka*, [w:] E. Dynia, Cz.P. Kłak (red.), *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 33-44.
- Tuleja P., *Prawo sędziowskie z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] K. Świerk-Bożek (red.), *Konstytucja i sądowe gwarancje jej ochrony. Księga jubileuszowa profesora Pawła Sarneckiego*, Kraków 2004, s. 209-239.
- Tuleja P., *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 53-67, Monografie.
- Tuleja P., *Sądy a skarga konstytucyjna (uwagi w związku z artykułem prof. Adama Strzembosza)*, „Państwo i Prawo” nr 10/1997, s. 72-76.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, Monografie Zakamycza.
- Tuleja P., *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik Konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 573-580.
- Tuleja P., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016.
- Tustanowski S., *Sędziowie a nowe ustawy (Bólączki chwili obecnej)*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1933, s. 536-538.
- Uniejewski J., Pazura A., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2015, s. 99-116.
- Urbanowicz S., *Projekty zmian ustroju adwokatury w Polsce*, „Palestra” nr 4/1935, s. 255-264.
- Walasik M., *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński (red.), *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa 2017, s. 835-865.
- Walczak S., *Teoria i praktyka Wytycznych Sądu Najwyższego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” nr 1/1955, s. 13-39.

- Wasilewski A., *Kolegium kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 8/2000, s. 3-16.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” nr 7/1998, s. 3-20.
- Wasilkowska Z., *O potrzebie i kierunkach zmian przepisów o Sądzie Najwyższym*, „Nowe Prawo” nr 4/1981, s. 57-63.
- Wąskowski E., *Adwokatura przy Sądzie Najwyższym*, „Gazeta Sądowa Warszawska” nr 21/1937, s. 301-304.
- Watoła A., *Problem niezawisłości w świetle obsady kadr Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Wojskowego w Początkach Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” nr 4/2011, s. 235-248.
- Watoła A., *Rozważania nad ewolucją pojęcia niezawisłości sędziowskiej w Polsce w latach 1944-1956*, „Z Dziejów Prawa” nr 8/2015, s. 109-125.
- Watoła A., *Wytyczne wymiaru sprawiedliwości – geneza, podstawowe założenia i ich znaczenie dla sądownictwa powszechnego w pierwszych latach Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” nr 3/2010, s. 127-135.
- Wiącek M., *Orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86*, [w:] M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek (red.), *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2016, s. 33-49.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000.
- Wisznicki B., *O usprawnienie działalności sądów*, „Głos Sądownictwa” nr 6/1930, s. 346-350.
- Witkowski Z., *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 7/1977, s. 37-45.
- Witkowski Z., *Zagadnienia zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL w świetle doktryny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1981, s. 37-49.
- Witkowski Z., Naworski Z., *Kompetencje głowy państwa w zakresie mianowania na stanowiska państwowe w II Rzeczypospolitej Polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem obsady stanowisk sędziowskich)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2008, s. 9-30.
- Włodyka S., *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze*, nr 20.
- Włodyka S., *O naturze prawnej sądowych dyrektyw interpretacyjnych*, „Państwo i Prawo” nr 7/1971, s. 41-54.
- Włodyka S., *Organizacja sądownictwa*, Kraków 1959, *Rozprawy i Studia – Uniwersytet Jagielloński*, t. 9.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
- Włodyka S., *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971.
- Wojtyczek K., *Prawo do wysłuchania w postępowaniu kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wybrane zagadnienia*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 438-460, *Państwo i Prawo wobec Współczesnych Wyzwań*, 3.
- Wojtyczek K., *Prezydent Rzeczypospolitej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 341-370, *Podręczniki Prawnicze*.

- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego. Monografie Konstytucyjne*, nr 4.
- Wojtyczek K., [w:] *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 4/2010, s. 282-286.
- Wojtyczek K., *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009, s. 177-192.
- Wolff E., *O miejsce dla sądownictwa w przyszłej Konstytucji*, „Głos Sądownictwa” nr 2/1929, s. 51-55.
- Wolff E., *Wadliwość ustawodawstwa i ustroju sądowego*, „Głos Sądownictwa” nr 9/1932, s. 512-517.
- Woner T., *Rola jurysdykcyjna Sądu Najwyższego*, „Nowe Prawo” nr 2/1959, s. 148-153.
- Wójcik L., *Jeszcze o unifikacji wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1935, s. 852-854.
- Wójcik L., *Realizacja unifikacji polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Głos Sądownictwa” nr 10/1937, s. 753-757.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” nr 5/2020, s. 46-59.
- Wróbel W., *Granice racjonalizacji wymiaru kary*, referat wygłoszony w trakcie X Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego „Dyrektywy sądowego wymiaru kary”, zorganizowanego w Krakowie w dniu 15 maja 2013 r.
- Wróbel W., *Izba Dyscyplinarna jako sąd wyjątkowy w rozumieniu art. 175 ust. 2 Konstytucji RP*, „Palestra” nr 1-2/2019, s. 17-35.
- Wróbel W., *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i Wolters Kluwer Polska, Gdańsk, 17-18 września 2007*, Warszawa 2008, s. 75-89.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa a prawotwórstwo*, „Państwo i Prawo” nr 6/1967, s. 865-878.
- Wróblewski J., *Trybunał Stanu a Trybunał Konstytucyjny – związki instytucjonalne i problemy wspólne*, „Państwo i Prawo” nr 8/1986, s. 9-19.
- Wróblewski J., *Zagadnienia wykładni teorii prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Zahorski H., *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1931, s. 107-296.
- Zaleski S., *Dwa kryzysy. Reforma sądownictwa karnego*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1932, s. 6-18.
- Zaleski Z., *Konstytucyjne stanowisko sądownictwa w Państwie*, „Głos Sądownictwa” nr 4/1931, s. 194-200.
- Zaleski Z., *Na przełomie rocznej działalności Sądów Pracy*, „Głos Sądownictwa” nr 1/1930, s. 32-37.
- Zalewski R., *Przeciążenie pracą w sądownictwie*, „Głos Sądownictwa” nr 12/1938, s. 922-925.
- Zbiór Praw Rzeczypospolitej Polskiej*, „Głos Sądownictwa” nr 3/1939, s. 251-252.
- Zbrojewska M., *Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym*, Warszawa 2013.
- Zembrzuski T., *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, *Biblioteka Prawnika*.

- Zembrzusi T., *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2019, s. 20-38.
- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, *Stanowisko w przedmiocie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 2/1995, s. 14-15.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” nr 4/2003, s. 20-31.
- Zieliński T., *Czy art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest zgodny z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 4/1989, s. 58-65.
- Ziemiński J., *Sesja naukowa katedr prawa państwowego (sprawozdanie)*, „Państwo i Prawo” nr 12/1961, s. 1051-1054.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Zimmermann M., *Kontrola konstytucyjności ustaw a konstytucja kwietniowa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 4/1936, s. 371*-375*.
- Zoll A., *Idea „prawa prawego” a prawo karne*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w dniach 13-14 lutego 1992 r. w Popowie*, Warszawa 1992, s. 95-116.
- Zoll A., *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 93-99, *Studia i Materiały. Trybunał Konstytucyjny*, t. 15.
- Zoll A., *Trybunał Konstytucyjny w świetle projektów Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin 16 XII 1995*, Lublin 1996, s. 109-123, *Prace Wydziału Nauk Prawnych. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, 5.
- Zrzeszeniowy projekt nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, „Głos Sądownictwa” nr 6/1938, s. 485-487.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” nr 3/2005, s. 3-16.
- Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 4/2009, s. 24-58.

Biuletyny Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr X, Warszawa 1995.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XI, Warszawa 1995.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XII, Warszawa 1995.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXIII, Warszawa 1995.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXIV, Warszawa 1996.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXVI, Warszawa 1996.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XXXVIII, Warszawa 1997.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XLI, Warszawa 1997.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr XLVI, Warszawa 1998.

Akty prawne

- Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 19 sierpnia 1917 r., nr 1, dział I, poz. 1).
- Tymczasowa instrukcja ogólna dla sądów Królestwa Polskiego (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 26 sierpnia 1917 r., nr 2, dział III, poz. 4).
- Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelných w Królestwie Polskiem z dnia 3 stycznia 1918 r. (Dz.U. 1918, nr 1, poz. 1).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 7 czerwca 1918 r. w przedmiocie zmiany art. 9 Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dz.U. 1918, nr 6, poz. 14).
- Rozporządzenie z dnia 19 lipca 1918 r. w przedmiocie etatów urzędów sądowych. („Dziennik Urzędowy Królewsko-Polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości” 1918, nr 11).
- Dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 11 października 1918 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o Urzędach Ziemskich (Dz.U. 1918, nr 11, poz. 22).
- Dekret w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz.U. z dnia 30 grudnia 1918 r., nr 22, poz. 75).
- Dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1919 r. (Dz.Pr., nr 15, poz. 199).
- Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. 1918, nr 18, poz. 46).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich (Dz.U. 1920 r., nr 70, poz. 461).
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o uposażeniu sędziów i prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1920, nr 65, poz. 436).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1921 r. o ustroju i zakresie działania Izb Lekarskich (Dz.U., nr 105, poz. 763).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922, nr 66, poz. 590).
- Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922, nr 67, poz. 600).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415).
- Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. 1925, nr 126, poz. 897).
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928, nr 12, poz. 93).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1928, nr 33, poz. 313).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz.U. 1928, nr 37, poz. 350).

- Ustawa z dnia 4 marca 1929 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928, zawierającego Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1930, nr 5, poz. 43).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1930, nr 83, poz. 651).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. 1932, nr 86, poz. 733).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933, nr 82, poz. 598).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. 1934, nr 57, poz. 502).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz.U. 1938, nr 33, poz. 289).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. o usprawnieniu postępowania sądowego (Dz.U. 1938, nr 89, poz. 609).
- Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz.U. 1944, nr 11, poz. 58).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 27 grudnia 1944 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszeregowaniu funkcjonariuszy państwowych (Dz.U. 1944, nr 16, poz. 89).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 28 grudnia 1944 r. o ślubowaniu urzędników państwowych i sędziów (Dz.U. 1944, nr 18, poz. 94).
- Dekret z dnia 8 marca 1945 r. o częściowej zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1945, nr 11, poz. 54).
- Dekret z dnia 11 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz.U. 1945, nr 53, poz. 302).
- Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o wyjątkowym dopuszczeniu do obejmowania stanowisk sędziowskich, prokuratorskich i notarialnych (Dz.U. 1946, nr 4, poz. 33).
- Dekret z dnia 22 lutego 1946 r. o rejestracji i przymusowym zatrudnieniu we władzach wymiaru sprawiedliwości osób, mających kwalifikacje do objęcia stanowiska sędziowskiego (Dz.U. 1946, nr 9, poz. 65).
- Dekret z dnia 17 października 1946 r. o zniesieniu specjalnych sądów karnych (Dz.U. 1946, nr 59, poz. 324).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).
- Ustawa z dnia 2 czerwca 1947 r. o zwalczaniu drożyzny i zwalczaniu nadmiernych zysków w obrocie handlowym (Dz.U. 1947, nr 43, poz. 218).

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1949, nr 32, poz. 237).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1949 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1949, nr 32, poz. 328).
- Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz.U. 1949, nr 46, poz. 340).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 346).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 347).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 348).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 349).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Dz.U. 1950, nr 38, poz. 350).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 1950 r. o dostosowaniu sądów powszechnych do nowych przepisów ustrojowych i o zniesieniu sądów zbędnych (Dz.U. 1950, nr 54, poz. 496).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. 1960, nr 20, poz. 119).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1962, nr 11, poz. 54).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1963, nr 57, poz. 308).
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 96).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 1972, nr 23, poz. 66).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141).
- Ustawa z dnia 19 października 1974 r. o wynalazczości (Dz.U. 1972, nr 43, poz. 272).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1974, nr 39, poz. 231).
- Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz.U. 1975, nr 34, poz. 183 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36, t.j.).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością z konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni (M.P. 1979, nr 19, poz. 113).

- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 27 września 1984 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M.P. 1984, nr 24, poz. 165).
- Uchwała Rady Państwa z dnia 27 września 1984 r. w sprawie statutu Sądu Najwyższego (M.P. 1984, nr 24, poz. 164).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1985, nr 31, poz. 137).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 1985, nr 39, poz. 184).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1985, nr 37, poz. 173 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 1989, nr 73, poz. 435).
- Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym (Dz.U. 1989, nr 34, poz. 178).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. 1989, nr 73, poz. 436).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001, nr 98, poz. 1070).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002, nr 240, poz. 2052).
- Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007, nr 121, poz. 831).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 2014 r., nr 1131-6-2014 o powołaniu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (M.P. 2014, poz. 498).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016, poz. 2072).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016, poz. 2073).
- Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r. z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2018, poz. 5).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 190).

Orzecnictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych

- Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1948 r.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1950 r., sygn. ZO 5/51.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1952 r., sygn. ZO 32/53.
 Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1955 r., sygn. I CO 4/55.
 Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 1957 r., sygn. I CO 4/57.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 1992 r., sygn. KwPr 5/1992.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1994 r., sygn. II UZP 12/93.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 1995 r., sygn. 19 III CZP 5/95.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 1995 r., sygn. III CZP 166/94.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2002 r., sygn. III CZP 72/01.
 Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 29 października 2004 r., sygn. I KZP 19/04.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2005 r., sygn. II CO 20/04.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2006 r., sygn. V CSK 133/06.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., sygn. III CSK 359/06.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. I KZP 37/07.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2009, sygn. I UZP 10/09.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. III PZP 2/09.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r., sygn. I KZP 17/10.
 Uchwała Sądu Najwyższego z 23 marca 2011 r., sygn. I KZP 31/10.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., sygn. I KZP 39/06.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2013 r., sygn. V CSK 156/12.
 Postanowienia Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 7 października 2013 roku, sygn. akt II AKz 1117/13.
 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. II AKz 1212/13.
 Postanowienie Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. III Kz 426/13.
 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 marca 2014 r., sygn. I ACa 985/13.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2014 r., sygn. I KZP 30/13.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. III CZP 87/13.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2014 r., sygn. II CSK 509/13.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2016 r., sygn. III CZP 72/15.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. III SK 21/15.
 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2016 r., sygn. akt III CZP 38/16.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2019 r., sygn. III CZP 25/19.
 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. III PO 7/18.
 Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. I NSW 251/19.
 Uchwała składu 7 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. I NOZP 3/19.
 Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 1991 r., sygn. K 13/90.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 1991 r., sygn. W 7/91.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1992 r., sygn. U 6/91.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 1992 r., sygn. K 11/91.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1993 r., sygn. W 4/93.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1993 r., sygn. W 3/92.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 1993 r., sygn. W 5/93.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r., sygn. W 6/93.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., sygn. W 3/93.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1994 r., sygn. W 9/93.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 1995 r., sygn. W 16/94.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., sygn. K 14/95.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 1996 r., sygn. W 12/95.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 1996 r., sygn. W 14/95.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 1996 r., sygn. W 18/95.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 1996 r., sygn. W 2/96.
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1996 r., sygn. K 22/95.
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 września 1996 r., sygn. K 2/96.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1997 r., sygn. W 5/96.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r., sygn. K 36/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2000 r., sygn. K 24/99.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2004 r., sygn. SK 10/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005, sygn. K 18/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. SK 53/05.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2007 r., sygn. P 23/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r., sygn. K 44/07.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 68/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., sygn. K 32/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. K 25/09.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11.
 Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. P 45/10.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10.
 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r., sygn. P 14/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. K 1/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2013 r., sygn. Ts 11/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2013, sygn. SK 9/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013, sygn. K 31/12.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2014 r., sygn. P 7/13.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2014 r., sygn. K 9/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. P 31/12.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. P 79/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2016 r., sygn. K 47/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. P 5/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. K 39/16.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2016 r., sygn. K 43/16.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. P 126/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. K 6/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. P 56/14.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. K 58/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15.

Summary

The Constitutional Tribunal and the Supreme Court as Judicial Authorities – The Position within the System and the Problem of Mutual Relations

In view of the constitutional crisis progressing since 2015, addressing the issue of the systemic location of the Supreme Court and the Constitutional Court seems particularly important now. The analyses carried out in this dissertation are aimed at indicating the fundamental assumptions that determine the way both authorities operate. A reconstruction of these assumptions should be reflected in particular in an analysis of the historical process that has led to the adoption by the legislator of certain normative solutions. Against this background, it is possible to answer the question to what extent the model of the judicial authority system, together with the role of the Supreme Court (SC) and the Constitutional Tribunal (CT) defined within it, has been determined by the Polish legal culture and being a resultant of certain historical experiences, and to what extent our legal culture has not defined this model.

Chapter one is devoted to the origins of the Supreme Court. The subject of its considerations is the formation of the structure, competence and position of the SC during the interwar period, the functioning of this authority during the People's Republic of Poland and the political transformation. The next chapter shows the background of the Constitutional Tribunal and the doctrinal discussions accompanying the adoption of the current model of judicial review of the constitutionality of law in Poland.

The outline of the historical setting makes it possible to move on, in chapter three, to reflect on the constitutional basis of the judiciary. The analyses present general political and axiological assumptions on which the constitutional lawmaker relied, characterising the framework of the operation of the judiciary. This chapter also focuses on the legitimacy of the bodies of the judiciary.

Summary

The constitutional position of the Supreme Court is the subject of chapter four. The provisions of the Constitution, which set out the political basis for the operation of this authority, are examined in greater detail. In this context, questions are posed about the functions assigned to the Supreme Court by the legislator, the scope of the legislature's freedom to determine the position of the Supreme Court and the status of its First President. The deliberations carried out in this field also provide an opportunity to present selected problems in the systemic relations between the Supreme Court and the Constitutional Tribunal.

The issues outlined in chapter four are referred to in chapter five, which focuses on the issue of the position of the Constitutional Tribunal within the state's system. The subject of this chapter is to present the general assumptions on which the legislator relied when setting the position of this body, provide an outline of the constitutional regulation determining its status and the question whether these assumptions remain fully valid.

The dissertation ends with conclusions which return to the question posed at the outset, to what extent the arrangements adopted in the 1990s helped to properly form the position of the Supreme Court and Constitutional Tribunal within the system and what the origins of the assumptions adopted at that time were. Answers to these questions enable the identification of essential problems related to the way in which the legislator shaped the relationship between the Constitutional Tribunal and the Supreme Court.

Keywords: Constitutional Tribunal, Supreme Court, judicial system

Indeks osobowy

- Adamczyk Mieczysław 82
Ajnenkiel Andrzej 31
Aleksandrowicz Maciej 195-196
Allerhand Maurycy 19, 22, 136-138
Andruszkiewicz Marta 195-196
Andrzejewski Piotr 262-263, 267, 279-280, 290
Antonowicz L. 171
- Bałaban Andrzej 234
Banaszak Bogusław 248
Banaszkiewicz Bolesław 148, 384
Bar Wiesław 327
Barański W. 34
Bartoszewski J. 260
Bäumlin Richard 193
Bąkowski Tomasz 295
Bendetson Witold 53, 64
Bentkowski Aleksander 262, 278-280
Bereza Arkadiusz 70, 80, 104, 106-109, 115, 126, 128-129
Berutowicz Włodzimierz 118, 120, 171, 179, 336
Białogłowski Wojciech 359
Bibring Julian 58, 65-66
Bielawski Bolesław 24-25
Bień-Kacała Agnieszka 222, 234
Błachucki Mateusz 218, 220-222, 312
Bobkowski Adam 39, 52-53
- Bobrzyński Michał 36
Böckenförde Ernst-Wolfgang 235
Bojarski Łukasz 275
Borkowski Grzegorz 215
Bosek Leszek 191-192, 217, 223, 249, 282, 292, 353, 359, 400
Bożyk Stanisław 100
Breczko Anetta 195-196
Brodziński W. 167
Buczkowski M. 44
Budziło Krzysztof 188, 349, 351-352, 369
Bukowiecki Stanisław 30
Burda Andrzej 154
Burdziej Stanisław 233
Buzek Józef 142
- Car Stanisław 31-34
Chajn Leon 105
Chmielewski Henryk 93-95, 105
Chojnacki Piotr 306
Chrząszczewski Aleksander 148, 159
Ciemniewski Jerzy 182-184, 259, 261, 279-280, 298, 307
Cimoszewicz Włodzimierz 266
Ciżyńska Angelika 370-371
College W. 148
Cyprian Tadeusz 53, 56, 58, 65
Czapla J. 138

- Czarnecki Paweł 214
 Czarny Piotr 70, 72, 82-83, 85, 97, 99, 248, 348, 370
 Czarny Ryszard M. 338
 Czeszejko-Sochacki Zdzisław 131-133, 149-150, 152, 166-167, 175, 189, 248, 335, 354-355, 361, 385-386
- Dąbrowski Stanisław 227
 Derlatka Marta 175
 Dębiński Antoni 327
 Dębowska-Romanowska Teresa 198, 303
 Dobrowolski Marek 330
 Doda Zbigniew 90
 Domagała Michał 157
 Dudek Dariusz 133-134, 144, 147, 150, 152, 157, 166-167
 Dynia Elżbieta 246
 Działocha Kazimierz 71, 106, 171, 174-176, 182-185, 239, 278, 299, 336-337
 Dzięcioł Bogdan 112, 116, 118, 125
- Eimer A. 53
 Ereciński Tadeusz 124, 128, 215, 232, 261, 277, 284-287, 292-293, 310, 343, 367
 Estreicher Stanisław 142
- Fastyn Arkadiusz 145, 149
 Federczyk Wojciech 367
 Fedyński Maurycy 34
 Fenichel Zygmunt 134
 Firstenberg Julian 32, 140
 Fleszyński Kazimierz 44, 55-56, 61, 67
 Florczak-Wątor Monika 250, 348, 369-370, 380
 Frankowski Stanisław 76-79
- Gaj J. 112, 116, 118, 125
 Galič Aleš 294-295, 301, 396
 Garlicki Leszek 15, 69, 111, 113-114, 117-118, 127, 130, 159, 161-164, 166-173, 175, 178-179, 194-198, 202-203, 205-208, 213, 217-218, 222, 224-225, 229-230, 232, 236, 239, 242, 244-245, 247, 249, 261, 267, 272, 281, 290, 298-299, 304, 322-324, 329-330, 335-337, 346, 349, 351-355, 357, 360-361, 369-370, 390, 393, 398-399
- Gdulewicz Ewa 234
 Gebethner Stanisław 307
 Gersdorf Małgorzata 326
 Giese, profesor 146
 Gizbert-Studnicki Tomasz 188
 Godlewski Mariusz 328
 Godlewski Stefan 54
 Gołąb Stanisław 17-18, 26, 31, 33-34, 40, 56, 62-64, 66, 134-136, 138, 140, 283
 Gomułka Władysław 80
 Górski Antoni 292-293, 305, 311
 Górski Grzegorz 72, 97
 Górzyńska Teresa 218, 220-222, 312
 Grabowski Andrzej 384
 Grajewski Krzysztof 275, 295, 323, 325, 327, 329, 332
 Granat Mirosław 133, 146, 149-150, 164, 167, 171, 174
 Grochowski Mateusz 363-364
 Grodzicki Ryszard 278
 Grodziski Stanisław 191
 Gross Stanisław 104
 Grzegorzczak Paweł 128, 215, 223, 229-231, 287, 378
 Grzelak Agnieszka 275, 323, 325
 Grzybowski Kazimierz 37, 39-40, 42, 71-72, 361
 Gudowski Jacek 15-16, 19, 29-30, 34, 69, 96-98, 134, 195, 199, 201, 227, 232, 242, 277, 292, 294, 367
 Gumiński Jan 36
 Gwiżdż Andrzej 150, 154, 171-174
- Hauser Roman 195, 263, 265-266
 Hermeliński Wojciech 195
 Hroboni J. 54
 Iwulski Józef 263, 265-266
 Izdebski Zygmunt 154

- Jabłoński Mariusz 187
 Jackiewicz Irena 128
 Jackowski Michał 375, 400
 Jakimko Witold 195
 Jakubowski Paweł 33
 Jamontt Janusz 32-33, 141-142
 Jamróz Adam 133
 Jankiewicz Adam 132, 171, 175, 177, 182, 189, 198, 303
 Janowski Karol B. 192
 Jarosz Mikołaj 328
 Jarosz-Żukowska Sylwia 187
 Jaskiernia Jerzy 195, 234, 306
 Jastrzębski Robert 85, 138, 221, 312-313, 316
 Jaśkowska Małgorzata 220
 Jaworski Władysław Leopold 17, 142
- Kabat Andrzej 177, 334
 Kański Lesław 105, 158
 Karabowicz Anna 191
 Kardas Piotr 358
 Karlik Piotr 194-195, 198-199, 203-206, 214, 217-218, 282, 292, 298, 305, 319
 Karp Janusz 344
 Kelsen Hans 133, 148-149, 152, 383-384
 Kędzierski T. 139
 Kiewlicz Stefan 351
 Kilian Stanisław 41
 Kisielewicz Andrzej 222
 Klimowiecki Romuald 154
 Kłak Czesław Paweł 246
 Kmiecik Zbigniew 220-221
 Kobiałka Józef 103
 Komarnicki Wacław 23, 25-27, 36-37, 39, 41, 43, 59-60, 146, 236-238
 Kondratowicz Ignacy 34, 56, 65
 Konic Henryk 45, 48-49
 Korobowicz Artur 15-17, 70, 126, 390
 Kotliński Tomasz 44-46
 Kotowski Stanisław 19, 106, 110, 116, 118, 124-125
 Kowalski Artur 378-379
 Kozielewicz Wiesław 128-129, 390
- Kremer Jan 275
 Król Michał 142-143
 Królikowski Jakub 302, 346, 367, 397
 Kruk-Jarosz Maria 241, 308, 328
 Krukowski Józef 182, 258, 345, 347
 Kubiak A. 168
 Kuca Grzegorz 189, 194-197, 344, 361
 Kudej Marcin 351
 Kulczycki Ludwik 142
 Kulig Andrzej 344
 Kumaniecki Kazimierz Władysław 40
 Kwaśniewski Aleksander 262
- Langrod Jerzy Stefan 315
 Laskowska Marzena 250, 328, 348
 Laskowska-Hulisz Agnieszka 202
 Lazarevic A.P. 35
 Lenin Włodzimierz 155
 Lernell Leszek 96, 98, 101
 Lipowicz Irena 307
 Litauer Jan Jakub 18
 Litwin Józef 73
 Lityński Adam 16, 19, 83-87, 89-91, 106
 Lutosławski Kazimierz 142
 Lutwak Antoni 62
- Ławnikowicz Grzegorz 30, 59
 Łętowska Ewa 189, 195, 201, 232, 241, 244, 344, 350
 Łętowski Janusz 189, 201
 Łopatka Adam 351
 Łubieński Feliks 17
 Łukaszczyk-Walter Agnieszka 182, 336
- Machnikowska Anna 72, 74, 79, 83, 85-86, 89-92, 97-98, 139, 233, 235
 Madey M. 74
 Makowski J. 155
 Malec Dorota 17-19, 21-22, 25, 34, 61, 140, 191
 Malec Jerzy 16, 112-113
 Małecki Marian 235, 336, 365
 Markiewicz K. 195
 Marosz Maciej 132

- Materniak-Pawłowska Małgorzata 21, 26-28, 59, 199
 May Joanna 202
 Mączyński Andrzej 133, 142, 353, 358-359, 362-363, 367-368, 400
 Mendelsburg Leon 34
 Meysztowicz Aleksander 33
 Mikołajczyk Marian 16
 Mikuli Piotr 240, 344, 361
 Mogilnicki Aleksander 30-34
 Mojak Ryszard 150, 164, 167, 174
 Motyka Krzysztof 128
 Mrozowski J. 20
 Mrówczyński Marek 202
 Murzynowski Andrzej 183
 Mycielski Andrzej 71
- Naleziński Bogumił 206, 248, 282, 285, 348, 350, 352-353, 363
 Nawacka K.M. 165
 Naworski Zbigniew 27, 33-34, 38
 Niewiński Kamil 108, 112, 118
 Niewiński Łukasz 117-126
 Nowicki Z. 30
 Nowiński Wiktor 52
 Nowodworski J. 47, 49
- Ochimowski Feliks 34
 Ogiełto Leszek 241
 Oliwniak Sławomir 132, 195-196
 Olszewski J. 74
 Olszówka Marcin 328
 Orłowski Wojciech 234
 Orzechowski Jan 265
 Ott Gabriela 275
- Pach Maciej 192
 Pastuszka Stefan 82
 Patrzalek Aleksander 164
 Patyra Sławomir 234
 Pazdan Maksymilian 277, 367
 Pazura Anna 354
 Peretiatkowicz Antoni 71-72
- Piasecki Adam 142
 Piechota Michał 203-205, 208
 Pietrzak Michał 17, 19, 33
 Piłsudski Józef 20, 149
 Piotrowski Ryszard 15, 195, 235, 238, 243, 275, 310
 Płaza Stanisław 17
 Płowiec Witold 370-371
 Podkowik Jan 302, 346, 353, 358-359, 362-363, 367-368, 397, 400
 Podlaski Henryk 74
 Pomian-Srzednicki Stanisław 18
 Popiołek Wojciech 241
 Pospieszalski Karol Marian 155
 Przeorski Tadeusz 131, 149, 151-152
 Przyłębska Julia 325
 Pyziak-Szafnicka Małgorzata 350
- Raczkowski Michał 363-364
 Radziewicz Piotr 159, 195, 239-240, 357, 359, 382-383, 395
 Ratajczak Aleksander 278-280
 Rek Tadeusz 105
 Resich Zbigniew 15, 69, 109-116, 171
 Riedl Krzysztof 332
 Rokita Jan Maria 199, 264-266
 Rosenblüthem Ignacy 19, 63-64, 283
 Rousseau Jean-Jacques 133
 Rozmaryn Stefan 71-72, 88-89, 154-157, 159, 161, 168, 331-332
 Rundstein Szymon 145, 149
 Rybicki Marian 15, 69, 93-95, 110-111, 171, 174
 Rykowski Zbysław 154, 158, 168, 171-173, 393
 Rymarz Ferdynand 132, 171, 175, 177, 182
 Rymuszko Marek 167
 Rzepliński Andrzej 69, 80-81, 86, 92, 106, 112, 114, 117-118, 120-121, 124, 126
- Safjan Marek 175, 191-192, 217, 223, 249, 282, 292, 353, 359, 400
 Salewicz J. 54-55, 66

- Sanetra Walerian 218, 221-222, 233, 239, 282, 287, 290, 292, 296, 299-301, 304, 312-314, 318, 400-401
- Sarnecki Paweł 59, 133, 189, 192-193, 196-197, 206, 224, 241, 264-265, 289, 310, 321, 324, 354-355, 357
- Sawczuk Mieczysław 109
- Sawicki Jan 24-25
- Schaff Leon 83
- Seyda Władysław 33-34
- Sibiga G. 221
- Siedlecki Władysław 54
- Siemieński Feliks 157-162, 164, 166
- Sitnicki Zygmunt 28-29, 32, 43, 60, 139-140
- Skrzydło Wiesław 72, 99, 171, 187, 196, 304, 351
- Sobczak Jacek 150, 164, 167, 174
- Sokolewicz Wojciech 154, 158, 168, 171-173, 198, 303, 309, 321-322, 351, 393
- Spryszak Kamil 338
- Spurgiasz Bogusław 345
- Sroka Tomasz 358
- Stanisz Piotr 327
- Starzewski Maciej 146
- Starzyński Maciej 142
- Starzyński Stanisław 142
- Stawarska-Rippel Anna 70-76, 79-80, 82
- Stefko Kamil 30
- Stępień-Załucka Beata 15, 123-124, 128, 289, 292
- Strzembosz Adam 128, 179, 183, 249, 258-260, 298, 303, 321, 324, 327, 331, 333-334, 344-348
- Stus Marek 191
- Suleja Włodzimierz 17
- Sułkowski Jarosław 302, 346, 367, 397
- Surowiec J. 150, 154-155, 157-158, 166
- Syryt Aleksandra 363, 367
- Szafarz R. 241
- Szczucki Krzysztof 271
- Szeller Oskar 34
- Szumlik Bogumił 15, 21, 84, 107, 110, 112, 114, 123-125, 128, 176, 196, 249, 289, 292, 351
- Szmyt Andrzej 127, 187, 233, 302
- Szpunar Maciej 241
- Szymański Janusz 307, 311
- Śladkowski W. 171
- Świda Zofia 386
- Świerk-Bożek Katarzyna 235
- Tarnowski Jan 144
- Taylor Jacek 279
- Terkel A. 54
- Thon Albert 50, 53-54
- Tokarczyk Roman 128
- Trzciński Janusz 71, 150, 189, 197, 236-237, 238-239, 245, 248-250, 327, 346, 350-352, 354-355, 361
- Tuleja Piotr 100, 127, 146, 166, 188, 191-192, 196, 216, 225, 228-229, 233, 235, 238-239, 246, 248-250, 252, 260, 282, 284, 302, 322, 336, 343, 346-351, 357-363, 365, 369-370, 383, 397
- Tustanowski S. 54
- Uniejewski Jan 354
- Urbanowicz S. 47-49
- Walasik Marcin 202
- Walczak Stanisław 77-78
- Warylewski Jarosław Krzysztof 295
- Wasilewski Andrzej 196, 198, 304, 312, 314-318
- Wasilewski Jan 265-266
- Wasilkowska Zofia 101, 170
- Waśkowski Eugeniusz 47
- Watoła Agnieszka 79-82, 105
- Wawrzyniak Jan 250, 348
- Weitz Karol 128, 195, 215, 227, 232, 242, 284-287, 292
- Wiącek Marcin 175, 249-250, 359, 364
- Wild Mikołaj 249
- Wiliński Paweł 194-195, 198-199, 203-206, 214, 217-218, 282, 292, 298, 305, 319
- Winczorek Piotr 278, 305
- Wisznicki Bronisław 67, 140

Indeks osobowy

- Witkowski Wojciech 16
Witkowski Zbigniew 27, 33-34, 38, 154, 165, 168
Włodyka Stanisław 15, 69-70, 84, 87, 112-114, 160, 171, 368
Wojtyczek Krzysztof 188, 241, 244, 247, 321, 338, 356, 369
Wolff Edward 33, 35, 54-55, 141
Woner Tadeusz 92, 101-104, 202
Wójcik L. 54, 61
Wronkowska-Jaśkiewicz Sławomira 359
Wróbel Andrzej 351
Wróbel Włodzimierz 270-272, 274, 295, 358, 385
Wróblewski Jerzy 73, 77, 167-168

Zahorski Henryk 131, 133-134, 145-147, 149
Zakrzewska Janina 157
Zakrzewski Witold 122

Zakrzewski Wojciech 72, 99
Zaleski Stanisław 50-53, 66
Zaleski Zygmunt 19, 29, 35, 68, 135, 140
Zaleśny Jacek 328
Zalewski Romuald 56
Zbrojewska Monika 15, 50, 70, 81, 84, 91
Zembrzuski Tadeusz 51, 91, 285-286
Zieliński Adam 218-220, 263, 265
Zieliński T. 179
Ziemiński J. 164, 171, 368
Zimmermannn Marian 151-152
Zoll Andrzej 128, 171, 179-180, 182, 184, 345
Zubik Marek 189, 197, 203, 213, 218, 244, 247, 249, 261, 337, 359

Żak Jan 112, 116, 118-119, 125
Żółtek Sławomir 363-364
Żurek Waldemar 275
Żydok Antoni 18

W serii „Prawo – Konstytucja – Argumentacja” ukazały się:

1. Monika Florczak-Wątor, *Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, 2018.
2. Piotr Mikuli, *Sądownictwo w Zjednoczonym Królestwie*, 2018.
3. Josep Aguiló Regla et al., *Studia z teorii konstytucyjnego państwa prawa. Konstytucjonalizm, neokonstytucjonalizm, postpozytywizm*, 2018.
4. Wojciech Ciszewski, *Zasada neutralności światopoglądowej państwa*, 2019.
5. Sebastian Kubas, *Warta na obrzeżach konstytucji. Dekonstrukcja mitu założycielskiego amerykańskiej sądowej kontroli konstytucyjności prawa*, 2019.
6. *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. Monika Florczak-Wątor, Piotr Czarny, 2019.
7. *70 lat Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. Monika Florczak-Wątor, Michał Kowalski, 2019.
8. *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. Monika Florczak-Wątor, Andrzej Grabowski, 2020.
9. *Minister Sprawiedliwości a prokuratura – w poszukiwaniu optymalnego modelu relacji*, red. Michał Mistygacz, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, 2021.
10. *Finanse publiczne w sytuacjach kryzysowych*, red. Grzegorz Kuca, 2022.
11. *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. Monika Florczak-Wątor, Marcin Krzemiński, 2022.

Książka Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej – pozycja ustrojowa i problem wzajemnych relacji jest poświęcona dwóm istotnym ustrojowo organom władzy sądowniczej – Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Sądowi Najwyższemu. Autorka dokonuje kompleksowej analizy dwóch powiązanych ze sobą zagadnień, a więc pozycji ustrojowej obu wymienionych organów oraz ich wzajemnych relacji, nie tylko dokonując egzegezy odpowiednich przepisów (zarówno tych, które obowiązywały w przeszłości, jak i tych, które obowiązują obecnie), lecz również na podstawie analizy praktyki, tj. wzajemnego oddziaływania na siebie TK i SN poprzez orzecznictwo obu tych organów.

Autorka ma ogromną wiedzę na temat przepisów oraz praktyki funkcjonowania organów będących przedmiotem badań. Doskonale zna i posługuje się też literaturą przedmiotu, w tym także literaturą z okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz okresu PRL-u. Zagadnienia poruszane w monografii nie tylko mają znaczenie na tle konstytucyjnej i ustawowej regulacji odnoszących się do tych organów władzy sądowniczej, ale mają również istotny wymiar praktyczny. To przecież w sferze stosowania prawa zarówno przez TK, jak i SN, w pełni ujawnia się cała natura poddanych przez Autorkę gruntownej analizie skomplikowanych relacji między tymi organami.

Nie ma wątpliwości, że ta interesująca, dobrze napisana oraz analizująca ważną ustrojowo tematykę książka spotka się z zainteresowaniem czytelników zajmujących się problematyką prawnoustrojową, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z wymiarem sprawiedliwości i kontrolą konstytucyjności prawa.

(z recenzji wydawniczej dr. hab. Krzysztofa Grajewskiego, prof. UG)

Aleksandra Dębowska – asystentka w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego UJ, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UJ i stacjonarnych studiów doktorskich na WPiA UJ. W latach 2019-2021 była asystentką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UJ. W 2021 r. obroniła z wyróżnieniem rozprawę doktorską, przygotowaną pod kierunkiem prof. dr hab. Piotra Tulei, będącą podstawą niniejszej publikacji. Do zainteresowań badawczych autorki należą w szczególności sądownictwo konstytucyjne, prawa i wolności jednostki oraz ich instytucjonalna ochrona, jak również zagadnienia związane z aksjologią prawa. W latach 2012-2017 współpracowała z Biurem Trybunału Konstytucyjnego. Jest radczynią prawną, członkinią Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie.



<https://akademicka.pl>

