



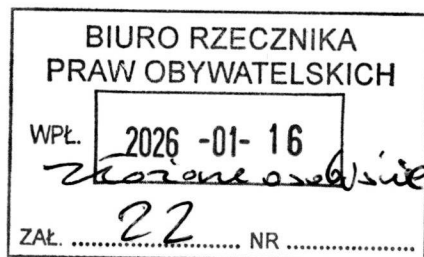
PREZES
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO



RPW/3703/2026 P
Data: 2026-01-16

Warszawa, dnia 14 stycznia 2026 r.

Sygn. akt K 14/23



Pan

Marcin W I A C E K

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

przesyłam odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 14/23.

Łączę wyrazy szacunku

Bogdan Święczkowski

Załącznik 1

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 3 grudnia 2025 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Justyn Piskorski

Jakub Stelina

Bogdan Święczkowski – I sprawozdawca

Michał Warciński – II sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 grudnia 2025 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z upoważnienia Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału

Kierownik Sekretariatu BSP

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 30 sierpnia 2023 r. wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego uchwała Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada lub wnioskodawca) nr 727/2023 w sprawie skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093; dalej: u.SN) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Uzasadniając legitymację KRS do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca zwrócił uwagę na konstytucyjny obowiązek KRS stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, obejmujący sądy powszechne, administracyjne, wojskowe oraz Sąd Najwyższy (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji KRS może wystąpić do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Uprawnienie to potwierdza art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269; dalej: u.KRS). W ocenie wnioskodawcy uprawnienie to jest jednocześnie obowiązkiem KRS. Legitymacja Rady jest ograniczona zakresem jej działania (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) co oznacza, że KRS może wystąpić do Trybunału tylko wtedy, kiedy kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN. Zgodnie z tym przepisem skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Uchwały 7 sędziów są podejmowane na podstawie art. 82 § 1 u.SN na wniosek m.in. składu 3 sędziów Sądu Najwyższego, jeżeli Sąd ten, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia. Zasady prawne wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego i nie jest możliwe odstępianie od uchwalonej zasady prawnej bez uprzedniego ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego (art. 88 u.SN). Uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem

w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sądu Najwyższego (art. 87 § 2 u.SN).

Podstawą kompetencji do sprawowania nadzoru przez Sąd Najwyższy (dalej także: SN) nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania jest art. 183 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości wnioskodawcy budzi umożliwienie nadania uchwale mocy zasady prawnej jedynie przez skład 7 sędziów Sądu Najwyższego. Nadzór judykacyjny, w ocenie KRS, powinien być sprawowany *in pleno*, szczególnie ze względu na normatywny charakter zasad prawnych. Zakwestionowana regulacja nie czyni zadość art. 183 ust. 1 Konstytucji, „gdyż prowadzi do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych jakim jest Prezes Sądu i skład 7 sędziów Sądu” (wniosek KRS, s. 4). Narusza to konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów.

Wnioskodawca zwrócił uwagę na doniosłość normatywną zasad prawnych, będących aktami wewnętrznymi wpływającymi na orzecznictwo krajowe i mającymi charakter zbliżony do powszechnie obowiązującego prawa. Dopuszczalne jest ich podejmowanie przez poszczególne izby Sądu Najwyższego, specjalizujące się w konkretnych dziedzinach prawa. Niezgodne z konstytucyjnym standardem jest natomiast umocowanie do ich podejmowania 7-osobowych składów sędziowskich w sytuacji braku jasnych i jawnych kryteriów ich wyboru (odstąpienie od zasady kolejności wpływu spraw przy wyznaczaniu składów sędziowskich – art. 80 § 2 zdanie drugie u.SN).

Powołując się na orzecznictwo sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego, KRS zauważyła, że uchwały Sądu Najwyższego mające moc zasad prawnych, mimo bycia aktami prawa wewnętrznego, mają wymierny wpływ na określanie kierunków orzecznictwa wszystkich krajowych sądów powszechnych i wojskowych. Przez sądy są traktowane jako jedna z przesłanek poprawności wydawanych orzeczeń, będących aktami stosowania prawa powszechnie obowiązującego. Art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN stanowi wyraz aktywności *quasi* prawotwórczej Sądu Najwyższego i z tego względu może zostać poddany kontroli konstytucyjnej z punktu widzenia jego zgodności z art. 183 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na realne zagrożenie podstawowych zasad konstytucyjnych – zasady legalizmu i zasady niezawisłości sędziowskiej.

1.2. W drugiej części pisma wnioskodawca zreferował wzorce kontroli. Odnosząc się do art. 178 ust. 1 Konstytucji zwrócił uwagę na fundamentalne znaczenie niezawisłości sędziowskiej dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wskazał konstytucyjne mechanizmy gwarantujące niezawisłość sędziów. Nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy musi być ukształtowany w sposób zapewniający gwarancje niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Wyznacznikiem granic oraz gwarancją przestrzegania tych zasad jest zakres związania sędziów w sprawowaniu urzędu jedynie Konstytucją i ustawami. Zaskarżony przepis narusza niezawisłość sędziowską przez to, że umożliwia składowi 7-osobowemu (w praktyce wystarczy poparcie 4 sędziów) „tworzenie prawa” wiążącego całość Sądu Najwyższego. Jest to zdaniem KRS zbyt daleko idąca i nieproporcjonalna ingerencja w zasadę niezawisłości sędziowskiej. Art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN narusza konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej, wynikającą z art. 178 ust. 1 Konstytucji, „prowadząc do wytworzenia obok Konstytucji i ustaw dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów krajowych w postaci zasad prawnych uchwalanych przez niereprezentatywne ciało jakim jest skład 7 sędziów Sądu Najwyższego wybierany bez umocowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w oparciu o ustawę dopuszczającą dowolność wyboru składu orzekającego (art. 80 § 2 zdanie drugie uSN)” (wniosek KRS, s. 10).

Art. 183 ust. 1 Konstytucji przyznaje Sądowi Najwyższemu kompetencję do sprawowania nadzoru judykacyjnego nad aktywnością orzecniczą sądów powszechnych i wojskowych. KRS powołała się na piśmiennictwo, w którym zwrócono uwagę na niebezpieczeństwa związane z potencjalnym przekroczeniem przez Sąd Najwyższy konstytucyjnych kompetencji. Sądowa wykładnia prawa nie może przybierać charakteru prawotwórczego. Granicą nadzoru judykacyjnego SN są kompetencje innych konstytucyjnych organów władzy państwowej: ustawodawczej oraz Trybunału Konstytucyjnego. Nadzór SN powinien być sprawowany w sposób reprezentatywny dla całości jego składu. W ocenie KRS treść art. 87 § 1 zdanie pierwsze u.SN, zgodnie z którym uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych, nie budzi wątpliwości. Niedopuszczalne jest jednak zrównanie mocy prawnej czynności podjętej przez skład 7 sędziów z rozstrzygnięciem dokonany przez pełny skład SN, skład połączonych izb albo skład całej izby. W ocenie KRS rozwiązanie to nie przechodzi testu proporcjonalności z uwagi na brak dobra, które miałyby być w ten sposób chronione kosztem zasady wyrażonej w art. 183 ust. 1 Konstytucji.

Kolejnym wzorcem kontroli wnioskodawca uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki oraz jedną z gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawnym. Zaskarżony przepis

proceedzi do zakłócenia realizacji art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim sądy orzekające kierują się wytycznymi wyrażonymi przez SN w zasadach prawnych uchwalonych w 7-osobowym składzie. Naruszenie przez art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN art. 178 ust. 1 Konstytucji prowadzi jednoznacznie do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

Na zakończenie wnioskodawca odniósł się do naruszenia art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają zasady drugiego i trzeciego stopnia, w tym m.in. zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określana także zasadą lojalności. Wyznacza ona ramy działania organów władzy publicznej w celu zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego, czyli przewidywalności działań organów władzy. Konsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego jest także zasada legalizmu (praworządności formalnej) ujęta w art. 7 Konstytucji. Wynika z niej obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej). Organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji zastrzeżonych dla innych organów. Treść art. 183 ust. 1 Konstytucji należy odczytywać przez pryzmat tych zasad. Nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy nie może być ukształtowany w sposób dowolny. Musi on stanowić klarowny i zrozumiały system, który „w odbiorze zarówno społecznym, jak i środowiska sędziowskiego będzie miał charakter obiektywny i reprezentatywny (...). Okoliczność, że wybór składu 7 sędziów może być dokonywany arbitralnie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej Izby Sądu albo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powoduje, że nadanie mocy zasady prawnej uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego nie czyni zadość art. 183 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych jakim jest Prezes Sądu oraz ułamek sędziów Sądu Najwyższego” (wniosek, s. 14-15). Zaskarżony przepis może rodzić sprzeczności pomiędzy zasadami prawnymi uchwalanymi przez różne 7 osobowe składy sędziów SN.

2. W piśmie z 12 października 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnosząc o stwierdzenie, że art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN jest zgodny z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania

wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t. p.TK).

W piśmie z 19 grudnia 2023 r. Rzecznik przedstawił uzasadnienie stanowiska zawartego w piśmie z 12 października 2023 r.

2.1. Na wstępie RPO zwrócił uwagę na pozytywną rolę uchwał SN o mocy zasad prawnych, które są częścią polskiego systemu prawa od ponad 100 lat. Zasady prawne formułowane przez składy 7-osobowe stanowią w praktyce większość uchwał tego rodzaju, więc ich zakwestionowanie w istocie zmierza do zakwestionowania całej instytucji zasad prawnych. W ocenie Rzecznika, KRS wskazując na zagrożenia i sprzeczności interpretacyjne wywołane przez zasady prawne, nie wyjaśnia na czym miałyby one polegać, a także nie wskazuje szkód lub innych negatywnych konsekwencji wywołanych przez uchwały SN o mocy zasad prawnych.

Uchwały podejmowane przez składy 7-osobowe umożliwiają szybsze wypracowanie stanowiska. Ponadto dotyczą one specjalistycznych zagadnień, związanych z właściwością izby, w ramach której są podejmowane. W ocenie RPO nie byłoby celowe ich rozpatrywanie w składzie całej izby, powiększonych izb lub w pełnym składzie SN. Taka procedura jest uzasadniona w przypadku konieczności rozstrzygnięcia zagadnień interdyscyplinarnych, związanych z różnymi dziedzinami prawa. Instytucja uchwał – zasad prawnych podejmowanych w 7-osobowych składach stanowi ważny i pożyteczny instrument umożliwiający realizację przez SN nadzoru judykacyjnego, zgodnie z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych.

2.2. RPO odniósł się do poszczególnych zarzutów i wzorców kontroli. W ocenie Rzecznika zaskarżony przepis jest zgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Uchwały – zasady prawne wiążą jedynie sędziów SN, a w odniesieniu do sądów powszechnych i wojskowych ich wpływ opiera się jedynie na autorytecie Sądu Najwyższego. Niezgodność orzeczenia sądowego z zasadami prawnymi nie stanowi przesłanki apelacyjnej. Jeżeli pogląd sądu orzekającego jest sprzeczny z uchwałą SN, ale został racjonalnie i wyczerpująco uzasadniony, to nie może być on uznany za rażące naruszenie prawa. Zdaniem Rzecznika związanie sędziów SN zasadami prawa nie narusza ich niezawisłości. Zasady te jedynie doprecyzowują treść obowiązujących norm prawnych. „Orzekając w sposób zgodny z interpretacją dokonaną w uchwale – zasadzie prawnej, skład orzekający SN nie przestaje podlegać «tylko Konstytucji i ustawom»” (pismo RPO z 19 grudnia 2023 r., s. 5).

Ograniczenie swobody interpretacyjnej sędziów nie stanowi naruszenia zasady niezawisłości, ale przypomina związanie sędziów powszechnych oceną prawną dokonaną w wyroku sądu odwoławczego. Zasady prawne nie stanowią dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów obok Konstytucji i ustaw. Zarzut „niereprezentatywności” jest nieadekwatny do wzorca kontroli. Liczebność składu orzekającego może być przedmiotem oceny w świetle art. 183 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten jest ponadto wewnętrznie niespójny. Konstytucja nie uzależnia niezawisłości sędziego od liczebności składu sądu, który ją ogranicza. Jeśli przyjąć, że fakt związania sędziów SN interpretacją dokonaną w uchwale – zasadzie prawnej narusza ich niezawisłość, to zmiana sposobu wyznaczenia składu podejmującego uchwałę nie zmieni istoty problemu, jakim ma być jej wiążąca.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji, RPO zauważył, że przepis ten nie określa instrumentów sprawowania nadzoru judykacyjnego pozostawiając tę kwestię ustawodawcy. Z kolei ustawodawca przyznał Sądowi Najwyższemu dwa uprawnienia: rozpatrywanie indywidualnych środków zaskarżenia oraz wydawanie uchwał wykładniczych. Uchwały abstrakcyjne odgrywają szczególną rolę w systemie sądownictwa, zmniejszając ryzyko rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Sądu Najwyższego, co jednocześnie pozytywnie wpływa na przeciwdziałanie rozbieżnościom w orzecznictwie sądów powszechnych i wojskowych.

W ocenie RPO, problem konstytucyjny dotyczy nie samej instytucji uchwał – zasad, ale sposobu ich wydawania. Odnosząc się do niego Rzecznik zwrócił uwagę na brak logiki w wywodzie KRS, zgodnie z którym uchwała wydana przez skład 7 sędziów ma bardziej ograniczać niezawisłość niż uchwała całej izby lub pełnego składu SN. Z art. 183 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzić nakazu orzekania *in pleno*, a nawet gdyby taki nakaz istniał, to dotyczyłby także orzekania w sprawach skarg kasacyjnych i kasacji. Złamaniem tego zakazu byłoby także podejmowanie uchwał wykładniczych przez izbę SN, czego wnioskodawca zdaje się nie zauważać. Ponadto, zdaniem Rzecznika, przepisy precyzyjnie regulują zasady wyznaczania składów orzekających SN. W szczególnie uzasadnionych przypadkach prezes izby, przy wyznaczaniu składów orzekających, może odstąpić od kryterium kolejności wpływu, ale nie może nigdy odstąpić od kryterium kolejności alfabetycznej. Jego władza w tym zakresie nie jest arbitralna, jak twierdzi KRS, która powinna w tym zakresie uczynić przedmiotem zaskarżenia art. 80 § 2 zdanie drugie u.SN. Ewentualna niezgodność z Konstytucją tego przepisu nie przesądza o niezgodności z Konstytucją art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN. Uchwały wykładnicze SN nie są aktami prawa wewnętrznie obowiązującego, tylko „orzeczeniami dokonującymi abstrakcyjnej

interpretacji określonego przepisu prawa budzącego wątpliwości lub będącym przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie. Uchwały – zasady nie tworzą nowych przepisów prawa, lecz doprecyzowują istniejące przepisy prawa, rozstrzygając kolizje między sprzecznymi normami i objaśniając pojęcia nieostre” (pismo RPO z 19 grudnia 2023 r., s. 11). RPO nie zgodził się także z tezą wnioskodawcy o zrównaniu mocy prawnej czynności podjętej przez skład 7 sędziów z rozstrzygnięciem dokonany przez pełny skład Sądu Najwyższego, skład połączonych izb albo skład całej izby. W ocenie Rzecznika najsilniejszą moc prawną ma uchwała Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wydana w trybie art. 82 § 5 u.SN. Na zakończenie tej części wyводу RPO zwrócił uwagę, że KRS myli test proporcjonalności z przesłanką legalności materialnej. Stwierdzenie, że zaskarżony przepis nie przechodzi testu proporcjonalności nie jest uzasadnione, gdyż wnioskodawca takiego testu nie przeprowadził.

2.3. W dalszej części pisma Rzecznik odniósł się do zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji, choć w jego ocenie został on sformułowany w sposób zdawkowy i ogólnikowy. Zdaniem RPO obowiązek precyzyjnego formułowania przepisów wynika z zasady określoności wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a nie z zasady legalizmu. Zaskarżony przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Ponadto zakaz domniemania kompetencji jest regułą interpretacyjną przy wykładni przepisów kompetencyjnych. Przepis prawa lub parlament nie może tego zakazu naruszyć przyjmując przepisy kompetencyjne. W ocenie Rzecznika pogląd wyrażony przez KRS, że SN przypisuje sobie kompetencje innych organów jest niespójny. Sąd Najwyższy w uchwałach wykładniczych nie tworzy norm prawnych o charakterze niedookreślonym, ale właśnie dookreśla przepisy. Trudno kwestionować twierdzenie, że zasada prawna obejmuje nie tylko treści wyraźnie w niej wysłowione, lecz także to, co z niej logicznie wynika. Jest to oczywiste, a poza tym korzystnie wpływa na uczestników obrotu prawnego.

RPO krótko odniósł się do pozostałych wzorców kontroli. W ocenie Rzecznika, zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji. KRS nie wykazała, na czym miałyby polegać naruszenie tego wzorca kontroli. Uchwały wydawane na podstawie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN realizują zasady pochodne wynikające z zasady państwa prawnego, oddziałując na całe orzecznictwo. W ocenie RPO wnioskodawca nie wyjaśnił, na czym ma polegać zakłócenie realizacji prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na zakończenie Rzecznik podkreślił, że instytucji zasad prawnych SN nie można oceniać przez pryzmat kilku pojedynczych uchwał wydanych w ostatnich latach. „Przez

ponad 100 lat swojej działalności Sąd Najwyższy sformułował setki zasad prawnych, z których zdecydowana większość została podjęta w składach 7-osobowych i miała pozytywny wpływ na usprawnienie obrotu prawnego” (pismo RPO z 19 grudnia 2023 r., s. 17). RPO podał 11 przykładów takich uchwał.

3. W piśmie z 16 listopada 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: PG lub Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN w zakresie, w jakim umożliwia nadanie mocy zasady prawnej uchwale powziętej przez skład sędziów w liczbie określonej w sposób niezależny od liczby sędziów orzekających w danej izbie Sądu Najwyższego, jest niezgodny z art. 178 ust. 1 w związku z art. 183 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

3.1. W pierwszej części pisma Prokurator, powołując się na poglądy przedstawicieli doktryny oraz tezy z orzecznictwa, przypominał charakter zasad prawnych i ich szczególną rolę w systemie ustrojowym RP. PG zwrócił uwagę, że jest to instytucja o charakterze wyjątkowym, która formalnie wiąże tylko składy orzekające Sądu Najwyższego. Natomiast w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych decyzja o dokonaniu wykładni prawa zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego należy każdorazowo do sądu rozpoznającego daną sprawę. Jeśli dana sprawa trafi jednak do Sądu Najwyższego, to skład tego sądu będzie związany zasadą prawną. Prokurator przypominał, że instytucja zasad prawnych ma w Polsce długą tradycję. W ustawach o Sądzie Najwyższym, poczynając od 1962 r., występowała norma uprawniająca skład 7 sędziów Sądu Najwyższego do nadania uchwale mocy zasady prawnej.

Następnie Prokurator przytoczył brzmienie art. 178 ust. 1 Konstytucji, zaznaczając, że niezawisłość sędziowska jest gwarantowana także przez umowy międzynarodowe oraz szereg instytucji ustawowych. Jej treścią jest „stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by podczas wykonywania swoich czynności mógł podejmować decyzje bezstronne, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony od wszelkich bezpośrednich bądź pośrednich nacisków zewnętrznych”, a celem „zapewnienie należytego funkcjonowania sądownictwa, a przez to ustanowienie proceduralnych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki” (pismo PG, s. 7). Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż potrzebny jest mechanizm gwarantujący efektywność zasady kontroli instancyjnej, zmierzający do większej jednolitości orzecznictwa oraz

ograniczający możliwość ponownego zaskarżania orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji po przekazaniu mu sprawy przez sąd odwoławczy. Instancyjność postępowania zakłada związanie sądu rozpoznającego sprawę poglądem sądu odwoławczego.

Drugim ograniczeniem zasady niezawisłości, obok nadzoru instancyjnego, jest nadzór judykacyjny, przewidziany wprost w art. 183 ust. 1 Konstytucji. Ma on znaczenie bardziej abstrakcyjne. Jego celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa w skali całego wymiaru sprawiedliwości. Związanie abstrakcyjnymi uchwałami Sądu Najwyższego stanowi wyjątek od konstytucyjnych zasad niezawisłości sędziowskiej oraz związania sędziów wyłącznie Konstytucją i ustawami. Wyjątek ten uzasadnia zasada sprawności wymiaru sprawiedliwości oraz dążenie do jednolitości orzecznictwa. Wyjątkowy charakter tej instytucji sprawia, że ustawodawca musi szukać takich rozwiązań ustrojowych, które zapewnią równowagę pomiędzy konstytucyjnymi wartościami: niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a nakazem przeciwdziałania wydawaniu rozbieżnych orzeczeń. Ustawodawca nie może więc nadać mocy wiążącej jakimkolwiek orzeczeniom Sądu Najwyższego.

„[W]yjątek powinien mieć granice materialne i formalne, co oznacza, że należy określić nie tylko «co» może być uchwalone w ramach nadzoru judykacyjnego (...), ale i «kto» – w ramach Sądu Najwyższego – może uchwalić środki wiążące innych sędziów. Pilnowanie tych granic jest zaś rolą Trybunału Konstytucyjnego” (pismo PG, s. 11).

3.2. W ocenie Prokuratora problem konstytucyjny nie dotyczy samej możliwości przyjmowania przez Sąd Najwyższy zasad prawnych, a umożliwienie nadawania takiego charakteru orzeczeniom składu 7 sędziów. Ustawodawca traktuje zasadę prawną uchwaloną przez taki skład na równi z zasadą prawną uchwaloną przez całą izbę Sądu Najwyższego (taka sama procedura odstępowania od zasady prawnej).

PG dokonał rekonstrukcji zarzutów postawionych przez wnioskodawcę, gdyż w jego ocenie uzasadnienie wniosku nie potwierdza ich trafności. Po pierwsze, analiza zgodności z Konstytucją powinna dotyczyć kolizji przedmiotu kontroli z atrybutami sędziów Sądu Najwyższego, gdyż tylko oni są formalnie związani uchwałami mającymi moc zasad prawnych. Po drugie, istotą problemu jest mechanizm określenia przez ustawodawcę stałej liczby sędziów (7), która nie jest „zrelatywizowana do aspektu reprezentatywności, który w swych podstawowych faktorach uzależniony jest

od czynników od ustawodawcy już niezależnych” (pismo PG, s. 12). Liczbę stanowisk sędziów orzekających w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego (z wyjątkiem Izby Odpowiedzialności Zawodowej) określa Prezydent w Regulaminie Sądu Najwyższego. Skład 7 sędziów jest, tak jak twierdzi wnioskodawca, niereprezentatywny dla wywołania skutku w postaci związania innych sędziów mocą zasady prawnej. Jednak kontestowanie liczby sędziów powinno zostać zrelatywizowane do liczby sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym.

Prokurator przedstawił liczbę stanowisk sędziego Sądu Najwyższego w poszczególnych izbach. Z zestawienia wynika, że reprezentatywność składu 7 sędziów wynosi w zależności od izby od 16% do 63% i odpowiada 5,6% ogólnej liczby stanowisk sędziowskich. W ocenie PG, przy takiej rozpiętości reprezentatywności, ciężko wysuwać wspólne wnioski. Zakwestionować należy sam mechanizm prowadzący do takich rażących dysproporcji. „Przedmiotem kontroli powinien być zatem przepis art. 87 § 1 zdanie drugie u.s.n., w zakresie w jakim umożliwia nadanie mocy zasady prawnej uchwale powziętej przez skład sędziów w liczbie określonej w sposób niezależny od liczby sędziów orzekających w danej izbie Sądu Najwyższego” (pismo PG, s. 13). Przyznanie zdolności uchwalania zasad prawnych składowi 7 sędziów przewidywały wszystkie powojenne ustawy dotyczące Sądu Najwyższego. Z biegiem lat rosła jednak liczba sędziów Sądu Najwyższego, co doprowadziło do postępującej degradacji reprezentatywności składu 7 sędziów względem ogólnej liczby sędziów orzekających w SN.

Kluczowy, w ocenie PG, jest problem reprezentatywności na tle liczebności danej izby SN. Liczba sędziów orzekających w danej izbie świadczy o faktycznej „mocy” uchwały składu 7 sędziów, gdyż odstąpić od zasady prawnej może cała izba. Zróżnicowanie pozycji sędziego, które wynika „z różnego stopnia mocy legitymizacji związania tego sędziego zasadą prawną” (pismo PG, s. 15) jest niezgodne z Konstytucją. Sędziowie są bowiem równi w niezawisłości oraz podległości Konstytucji i ustawom. Biorąc pod uwagę, że liczba stanowisk w poszczególnych izbach nie jest już współkształtowana przez sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym, „możliwość wpłynięcia przez indywidualnego sędziego na zmianę treści zasady prawnej poprzez zainicjowanie wydania uchwały przez całą izbę, stała się niekorygowalna przez samych sędziów. Pozostają oni związani mocą zasady prawnej uchwalonej przez skład 7 sędziów i nie mają żadnego wpływu na to, jaka jest reprezentatywność takiego składu dla izby Sądu Najwyższego, w której orzekają” (pismo PG, s. 15).

3.3. Odnosząc się do pozostałych zarzutów postawionych przez KRS, Prokurator stwierdził, że mają one charakter wtórny w stosunku do zarzutu naruszenia art. 178 ust. 1 w związku z art. 183 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność zaskarżonego przepisu przynajmniej z jednym wzorcem kontroli sprawia, że orzekanie przez Trybunał w pozostałym zakresie jest zbędne.

4. W piśmie z 15 lutego 2024 r., odpowiadając na wezwanie przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN lub PPSN) wyraził stanowisko SN zajęte w sprawie. Jako podstawę prawną wskazał art. 63 ust. 4 i art. 70 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Zdaniem Pierwszego Prezesa SN art. 87 § 1 zdanie drugie u.S.N. jest niezgodny z art. 183 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. PPSN podziela zdanie KRS w tym zakresie. Uchwała podjęta przez SN w nielicznym składzie 7 sędziów może zobowiązywać do zastosowania określonego sposobu wykładni prawa wszystkie pozostałe składy SN. Zakwestionowany mechanizm prawny nie różnicuje mocy uchwał SN. „[S]posób uregulowania działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego, o którym mowa w kwestionowanym przez KRS art. 87 § 1 zd. 2 u.SN, przejawiający się konkretnie w regule związania poszczególnych składów SN uchwałami mającymi moc zasad prawnych, uniemożliwia zgodne z Konstytucją realizowanie powierzonej Sądowi Najwyższemu funkcji nadzoru judykacyjnego (art. 183 ust. 1 Konstytucji), z jednoczesnym poszanowaniem gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji)” (pismo PPSN, s. 2).

4.1. Z art. 183 ust. 1 Konstytucji wynika szczególna funkcja nadzorcza SN, której realizacja wymaga podejmowania uchwał zmierzających do ujednolicenia wykładni prawa, co ma ścisły związek z zapewnieniem zasady bezpieczeństwa prawnego i stabilności stosunków prawnych, stanowiących komponent zasady zaufania jednostki do państwa (art. 2 Konstytucji).

Równocześnie kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do jednolitości orzecznictwa muszą być związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Granicę nadzoru orzeczniczego SN stanowi zasada niezawisłości sędziowskiej. Ustawodawca musi wyważyć skutki prawne rozwiązań przewidujących oddziaływanie SN na treść orzeczeń sądowych, z zapewnieniem realnego obowiązywania zasady niezawisłości sędziowskiej,

umożliwiającej sędziemu „swobodne, czyli wynikające z doświadczenia oraz obowiązujących zasad wykładni, dokonywanie oceny podstaw prawnych rozstrzyganego sporu” (pismo PPSN, s. 3). Zasada ta wyklucza istnienie prawnego związania sędziów ustaleniami zawartymi w abstrakcyjnych środkach nadzoru judykacyjnego SN. Wątpliwości konstytucyjne nie dotyczą zakresu kompetencji SN do rozstrzygania zagadnień prawnych w drodze uchwał (w tym uchwał o mocy zasad prawnych), ale formy w jakiej ma być ona realizowana. PPSN podziela zarzut niezgodności art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN z art. 183 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji, ale swoje stanowisko opiera na odmiennym niż KRS postrzeganiu znaczenia powołanych wzorców kontroli i wyznaczonych przez nie granic regulacji ustawowej.

4.2. „Bezwzględny charakter uchwały Sądu Najwyższego o mocy zasady prawnej sprawia, że wypowiedź siedmiu sędziów tego Sądu wyznacza wiążąco sposób rozstrzygania spraw przez skład całej izby, połączonych izb czy nawet pełny skład Sądu Najwyższego” (pismo PPSN, s. 3). Istnieje wprowadzenie mechanizmu odstępstwa od zasad prawnych, uregulowany w art. 88 u.SN, ale między tym przepisem, a art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN występuje wyraźna nierównowaga. Zniesienie wiążącego charakteru wykładni określonej uchwałą SN obwarowane jest wyższymi wymaganiami formalnymi niż w przypadku nadania uchwale mocy zasady prawnej.

Związanie uchwałą mającą moc zasady prawnej formalnie ogranicza się tylko do innych składów SN, więc efekt ujednolicający orzecznictwo sądowe jest pozorny. Powoduje jednak usztywnienie na przyszłość samego Sądu Najwyższego, który nie może przez to reagować na pojawiające się wątpliwości i rozbieżności w stosowaniu prawa. Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 183 ust. 1 Konstytucji obejmuje zatem aspekt przedmiotowy, związany z wykonywaniem funkcji Sądu Najwyższego. PPSN nie podziela zdania KRS, że orzeczenia składu 7 sędziów nie mogą być utożsamiane z realizowaniem funkcji przypisanej całemu Sądowi Najwyższemu. Nie podziela również poglądu o kształtowaniu niektórych składów SN w sposób losowy i uznaniowy.

PPSN odniósł się także do zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Powierzenie Sądowi Najwyższemu funkcji sprawowania nadzoru orzeczniczego nad sądami powszechnymi i wojskowymi wiąże się z zapewnieniem jednolitości orzecznictwa. Rzeczywiste obowiązywanie praw jednostki jest więc zabezpieczone unormowaniami o charakterze ustrojowym (nadzorcza funkcja SN). Relacja art. 183 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji jest taka, że rozwiązania ustawowe wyłączające

możliwość realizacji pierwszego przepisu wywołują skutek w sferze drugiego. Występuje także związek między art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż „zasada niezawisłości jest niezbędną cechą organu, którego zadaniem jest rozstrzygnięcie zaistniałego sporu o prawo z poszanowaniem konstytucyjnych wymogów niezależnego i bezstronnego sądu” (pismo PPSN, s. 5). Brak możliwości samodzielnego rozstrzygania spraw powierzonych niektórym składom sędziowskim SN, oznacza również naruszenie proceduralnych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki.

Zdaniem PPSN działalność orzecznicza SN realizowana w formie uchwał nie może być utożsamiana z wydawaniem aktów prawa wewnętrznego. Nie występuje bowiem organizacyjna podległość między organem wydającym akty prawa wewnętrznego a jego adresatem, w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji. Z drugiej strony, zakwalifikowanie uchwał wykładniczych SN do tej grupy aktów wyklucza przypisywanie im cech aktów prawa powszechnie obowiązującego. Nie można zatem wtedy twierdzić, że Sąd Najwyższy prowadzi poprzez nie działalność *quasi* prawotwórczą.

Formułowane przez KRS zarzuty naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji stanowią konsekwencję przyjętej perspektywy naruszenia art. 183 ust. 1 Konstytucji i nie zawierają dodatkowej argumentacji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Z wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny wystąpiła Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca lub KRS). KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić KRS w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji. KRS może wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jej działania (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji).

Problem konstytucyjny w sprawie zainicjowanej wnioskiem KRS dotyczy uprawnienia składu 7 sędziów Sądu Najwyższego do podejmowania uchwał mających moc zasad prawnych. Podstawowym zarzutem stawianym przez wnioskodawcę jest naruszenie przez zaskarżony przepis zasady niezawisłości sędziów.

2. Przedmiot kontroli.

Jako przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: u.SN) Brzmienie całego przepisu jest następujące:

„§ 1. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej”.

3. Zarzuty i wzorce kontroli.

Pierwszym wzorcem kontroli KRS uczyniła art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zarzut został sformułowany jako naruszenie niezawisłości sędziowskiej przez umożliwienie składowi 7-osobowemu „tworzenie prawa” wiążącego całość Sądu Najwyższego. Regulacja ta ma prowadzić do wytworzenia obok Konstytucji i ustaw dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów krajowych w postaci zasad prawnych uchwalanych przez niereprezentatywne ciało jakim jest skład 7 sędziów Sądu Najwyższego wybierany bez umocowania w Konstytucji.

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 183 ust. 1 Konstytucji. Jego naruszenie ma polegać na zrównaniu mocy prawnej czynności podjętej przez skład 7 sędziów z rozstrzygnięciem dokonany przez pełny skład SN, skład połączonych izb albo skład całej izby. W ocenie KRS nie budzi wątpliwości rozwiązanie wynikające z treści art. 87 § 1 zdanie pierwsze u.SN, zgodnie z którym uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych.

Zaskarżony przepis jest niezgodny, zdaniem wnioskodawcy, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ prowadzi do zakłócenia realizacji prawa do sądu w zakresie, w jakim sądy orzekające mają kierować się wytycznymi wyrażonymi przez SN w zasadach prawnych uchwalonych w 7-osobowym składzie. Naruszenie to jest wtórne w stosunku do naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał także jako wzorce kontroli art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Zdaniem KRS z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasady lojalności) oraz zasady legalizmu (praworządności formalnej) wynika obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach kompetencji organów władzy publicznej. Nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy nie może być ukształtowany w sposób dowolny. Wymaganiom tym nie czyni zadość zaskarżony przepis. Nadanie mocy zasady prawnej uchwale składu 7 sędziów SN prowadzi do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania nie przez Sąd Najwyższy, ale jeden z jego organów wykonawczych, którego wybór może być dokonywany arbitralnie przez prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą danej izby albo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Może to także prowadzić do powstawania sprzeczności pomiędzy zasadami prawnymi uchwalanymi przez różne 7-osobowe składy sędziów SN.

4. Ocena dopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ocenia, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania (por. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43).

4.1. Według art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres ten obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wzorca kontroli).

4.2. Zgodnie z zaskarżonym art. 87 § 1 u.SN uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Przepis ten stanowi zatem, w jakim składzie osobowym może być podjęta uchwała, która ma z mocy prawa, albo może mieć nadaną, moc zasady prawnej. Jednakże zarzuty postawione temu przepisowi dotyczą skutków podjęcia uchwały

w składzie 7 sędziów, której nadano moc zasady prawnej. Bez określenia skutków prawnych wpisania uchwały do księgi zasad prawnych procedura nadania uchwale mocy zasady prawnej byłaby normatywnie pusta. Zarzuty skierowane wobec przedmiotu kontroli dotyczą naruszenia art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji przez związanie sędziów uchwałami mającymi moc zasady prawnej. Pojęcia i zakresu tego związania nie określa jednak zaskarżony przepis. Uzasadnienie wniosku dotyczy art. 87 § 1, ale w równym stopniu także art. 88 u.SN. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej izby (§ 1). Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego (§ 2). Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego (§ 3).

Dopiero zatem art. 88 u.SN normuje skutki nadania uchwale mocy zasady prawnej; określa na czym polega zarzucane we wniosku związanie sędziów zasadą prawną. Rolą Trybunału nie jest jednak precyzyjne określanie prawidłowej formuły *petitum* wniosku, dlatego ogranicza się do stwierdzenia, że zważywszy na treść uzasadnienia wniosku, przedmiotem kontroli powinien być nie tylko art. 87 § 1 u.SN, ale także art. 88 u.SN.

W postanowieniu z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, Trybunał stwierdził, że „wniosek o dokonanie przez Trybunał kontroli konstytucyjności określonej regulacji musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem, takich jak precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów (zob. art. 47 ust. 2 [u.o.t.p.TK]). Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (art. 67 [u.o.t.p.TK]), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1

pkt 2 [u.o.t.p.TK]). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólne lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli. (...) [T]o na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Dopóki wnioskodawca nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz tezy o niekonstytucyjności, dopóty Trybunał – kierując się domniemaniem konstytucyjności – uznawać będzie badane przepisy za konstytucyjne. Trybunał nie może ponadto wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować zakres lub podstawy kontroli. Trybunał nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka «poprawiania» wniosków mogłaby *de facto* prowadzić” (OTK ZU A/2017, poz. 12).

Do sanowania przez Trybunał uchybień formalnych pisma procesowego, mającego inicjować postępowanie, nie może służyć zasada *falsa demonstratio non nocet* (por. postanowienia TK z: 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130; 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175). Reguła ta nie stanowi alternatywy wobec zasady związania Trybunału granicami pisma procesowego. W świetle u.o.t.p.TK nie można przyjąć, że Trybunał ma obowiązek w każdym wypadku automatycznie „poszukiwać” dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności i „uzupełniać” pisma procesowe wnioskodawców o niewymienione w nich i – w opinii Trybunału – trafniejsze wzorce konstytucyjne. Praktyka taka byłaby sprzeczna nie tylko z wyraźnym w tym zakresie brzmieniem art. 67 u.o.t.p.TK, lecz także z ogólną zasadą dyspozycyjności postępowania przed Trybunałem, w myśl której postępowanie jest wszczynane na wniosek uprawnionego podmiotu i we wskazanym przez ten podmiot zakresie (por. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24). „Uwagi te należało odnieść odpowiednio do wymagania precyzyjnego wskazania treści żądania we wniosku, jak i dokładnego oznaczenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia” (postanowienie o sygn. K 40/13).

Tezę tę podtrzymał TK w wyroku z 17 stycznia 2019 r., sygn. K 1/18: „[z]godnie bowiem z art. 67 ust. 1 [u.o.t.p.TK] Trybunał przy orzekaniu związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej. Oznacza to, że – o ile nie wynika inaczej z treści uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed TK, co uzasadniałoby sięgnięcie po regułę *falsa demonstratio non*

nocet – Trybunał samodzielnie nie może modyfikować zakresu przedmiotu, jak i wzorców kontroli” (OTK ZU A/2019, poz. 6).

Trybunał Konstytucyjny nie mógł zatem w niniejszej sprawie zmodyfikować przedmiotu kontroli, stosując regułę *falsa demonstratio non nocet*. Z kolei wskazany we wniosku przedmiot zaskarżenia nie miał na tyle ścisłego związku z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, aby pozwolił na wydanie wyroku w sprawie. Postępowanie w niej należało zatem umorzyć (art. 67 ust. 1, art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

z upoważnienia Dyrektora Biura Służby Prawnej Trybunału

Kierownik Sekretariatu BSP

Bartosz Skwara

KIEROWNIK
Sekretariatu Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego
dr Bartosz Skwara

Zdanie odrębne
sędziego TK Justyna Piskorskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 3 grudnia 2025 r., sygn. K 14/23

Na podstawie art. 106 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2025 r. (sygn. K 14/23).

Wskazany postanowieniem zostało umorzone postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) o zbadanie zgodności art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093; dalej: u.SN) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji.

Nie podzielam stanowiska większości składu orzekającego, ponieważ uważam, że nie została spełniona przesłanka, która stanowiłaby podstawę do umorzenia postępowania w całości. W tym zakresie przyłączam się do uwag podniesionych w zdaniu odrębnym sędziego TK Bogdana Świączkowskiego, przy czym chcę wskazać następujące kwestie.

1. W mojej ocenie, Trybunał całkowicie błędnie przyporządkował stan faktyczny, wiążący się z analizą *petitum* i uzasadnienia wniosku inicjującego niniejsze postępowanie, pod unormowanie dekodowane na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, jedną z negatywnych przesłanek procesowych obligujących Trybunał do umorzenia postępowania jest niedopuszczalność wydania orzeczenia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że aktualizacja tej przesłanki – w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału – zachodzi przykładowo w razie uchybienia przez wnioskodawcę obowiązkowi dochowania wymogów formalnych pisma procesowego, o jakich mowa w art. 47 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, a więc w sytuacji braku „określenia kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części”. Wskazanie to jest bowiem konieczne do określenia przedmiotu kontroli (art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK), a w konsekwencji do ustalenia zakresu zaskarżenia, którym Trybunał jest związany przy orzekaniu (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK).

W niniejszym postępowaniu, choć zasadniczo Trybunał prawidłowo zrekonstruował treść wskazanej powyżej normy prawnej, to nieprawidłowo ustalił, że wnioskodawca uchybił obowiązкови określenia kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części.

KRS w *petitum* i uzasadnieniu wniosku *explicite* określiła kwestionowaną część aktu normatywnego, tj. art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, czyli przepis kompetencyjny upoważniający skład 7 sędziów SN do fakultatywnego postanowienia o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej. Trybunał, umarzając niniejsze postępowanie, stwierdził jednak, że przedmiotem kontroli powinien być nie tylko art. 87 § 1 u.SN, lecz także – „w równym stopniu” – art. 88 u.SN. Wskazał bowiem, że „art. 88 u.SN normuje skutki nadania uchwale mocy zasady prawnej; określa na czym polega zarzucane we wniosku związanie sędziów zasadą prawną. Rolą Trybunału nie jest jednak precyzyjne określanie prawidłowej formuły *petitum* wniosku”. Nie mógł zatem „zmodyfikować przedmiotu kontroli, stosując regułę *falsa demonstratio non nocet*”, a „wskazany we wniosku przedmiot zaskarżenia nie miał na tyle ścisłego związku z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, aby pozwolił na wydanie wyroku w sprawie”. Wywodu tego nie można w żadnej mierze zaakceptować, albowiem jest on wadliwy w świetle rudymen tarnej wiedzy z zakresu prawoznawstwa oraz nie ma oparcia w obowiązującej metodyce formułowania sentencji wyroków Trybunału.

Po pierwsze, przepis prawny jest podstawową jednostką redakcyjną tekstu prawnego, przybierającą postać zdania w sensie gramatycznym, zazwyczaj opatrzonego nazwą indywidualizującą (w postaci artykułu, ustępu lub paragrafu itp.). Pojęcie to nie jest jednak znaczeniowo tożsame z pojęciem normy prawnej, przez które rozumie się wyrażenie dekodowane – zgodnie z przyjętymi w prawoznawstwie regułami wykładni prawa – z przepisów prawnych (por. Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 1/1960). Wreszcie, czym innym jest instytucja prawna, rozumiana jako zbiór norm prawnych powiązanych funkcjonalnie, regulujących jakąś dziedzinę spraw (por. tenże, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 34 i n.). Trzeba było także przypomnieć, że wśród norm prawnych wyróżnia się normy kompetencyjne, które udzielają określonemu podmiotowi upoważnienia do ważnego dokonania danej czynności konwencjonalnej z takim skutkiem, że jej dokonanie aktualizuje obowiązek adresata normy kompetencyjnej (por.: tamże, s. 160 i n.; tegoż, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 4/1969; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*

państwa i prawa, Warszawa 1994, s. 82-84). Choć – jak wskazuje Z. Ziemiński – norma kompetencyjna w razie jej zdekodowania jest nadzwyczaj rozbudowana, to rozbija się ją „redakcyjne na dwie wypowiedzi. Jedna to wypowiedź, która określa, jak należy wykonywać czynności konwencjonalne danego rodzaju (może być ona traktowana jako równoważnik reguły nakazującej nadawać tak a tak dokonanej czynności sens takiej a takiej czynności konwencjonalnej, doniosłej prawnie). Druga natomiast – to norma nakazująca tak a tak reagować na czynności konwencjonalne we właściwy sposób dokonane. Jeśli pierwszą z tych wypowiedzi traktować będziemy jako normę postępowania, to związana z nią będzie w zasadzie tylko «sankcja nieważności» – brak oczekiwanych skutków prawnych (...). Natomiast druga część tak zredagowanej normy kompetencyjnej jest klasyczną normą prawną (...), tyle tylko, że poprzednik tej normy, obejmujący fakt dokonania przez odpowiedni podmiot czynności konwencjonalnej, zapisany jest w tym przypadku w sposób skrótowy” (tenże, *Problemy...*, s. 169-170).

Należało zatem zauważyć, że instytucja mocy zasad prawnych uchwał SN regulowana jest różnymi normami prawnymi dekodowanymi z wielu przepisów prawnych, przede wszystkim zawartych w rozdziale 8 u.SN i mających charakter *lex generalis* (art. 87 i art. 88 u.SN), jak również *lex specialis* (art. 82 § 4 i 5 oraz art. 94 § 3 i 4 u.SN). Instytucja ta składa się z funkcjonalnie powiązanych norm kompetencyjnych i merytorycznych, przy czym poszczególne normy prawne mogą być wywodzone jednocześnie z wielu jednostek redakcyjnych u.SN, jak również z tej samej jednostki redakcyjnej u.SN można wywodzić wiele norm prawnych o różnym charakterze. W kontekście upoważnienia składu 7 sędziów do wydania postanowienia o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej, art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN należy rozpatrywać w kategorii najistotniejszego przepisu prawnego dla zdekodowania normy kompetencyjnej. Z kolei w odniesieniu do skutków nadania uchwale przez skład 7 sędziów mocy zasady prawnej, w tym interpretowanego przez doktrynę związania innych składów SN uchwałą o takiej mocy, art. 88 § 1 u.SN, choć też niepozbawiony znaczenia dla wykładni normy kompetencyjnej, powinien być jednak postrzegany przede wszystkim jako centralny przepis prawny dla zdekodowania normy merytorycznej.

Ustrojowa rola Trybunału Konstytucyjnego wiąże się przeprowadzaniem kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Choć ustrojodawca posłużył się pojęciem aktu normatywnego (art. 190 ust. 2-4, art. 191 ust. 2 i art. 193 Konstytucji), ustawodawca zaś uzupełnił to pojęcie o sformułowanie „lub jego części” (art. 47 ust. 1 pkt 4 i art. 67 ust. 2 u.o.t.p.TK), to nie ulega wątpliwości, że przedmiotem oceny Trybunału jest określona

norma prawna. Oczywiście żadna norma prawna nie powinna być analizowana w oderwaniu od innych norm, ponieważ jest elementem systemu prawnego. Bez uwzględnienia całego układu normatywnego analiza normy jako samoistnej pozbawiona jest większego sensu. Rozważając problem konstytucyjności normy regulującej dokonanie czynności konwencjonalnej, uwzględnić należy zatem inne normy współtworzące daną instytucję prawną, zwłaszcza normy merytoryczne, albowiem pozostają one w relacji funkcjonalnego współistnienia. Nie sposób więc pomijać w badaniu art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN pozostałych unormowań określonych w ustawie, w szczególności w art. 88 § 1 u.SN, albowiem można z nich wywodzić obowiązki powstające w związku z należytych dokonaniem czynności konwencjonalnej. Jednakże brak wyraźnego wskazania powołanej jednostki redakcyjnej jako przedmiotu kontroli (nawet ujętego związkowo) powinien pozostać irrelevantny z perspektywy oceny konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej. KRS wskazała przecież *expressis verbis*, że przedmiotem kontroli jest norma prawna wynikająca z art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, wprowadzająca „możliwość nadania uchwale przez skład 7 sędziów [SN] mocy zasady prawnej” (wniosek, s. 3), czyli norma określająca sposób dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju, nie zaś sama norma określająca skutki prawne realizacji przewidzianego upoważnienia, dekodowana z art. 88 § 1 u.SN.

Po drugie, określenie jako przedmiotu kontroli wyłącznie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, a nie ujęcie tego przepisu w związku z art. 88 § 1 u.SN, jest prawidłowe z perspektywy metodyki formułowania sentencji wyroków Trybunału (art. 108 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK). Bez względu na to, czy w konsekwencji oceny Trybunału zapadnie wyrok negatoryjny, czy afirmatywny, to sentencja musi mieć charakter operatywny, tj. być adekwatna dla wywołania skutków, jakie wiążą się z kontrolą konstytucyjności prawa. Innymi słowy, w razie ewentualnego stwierdzenia niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli sentencja wyroku Trybunału powinna pozwolić na precyzyjne derogowanie zakwestionowanej normy z systemu prawnego. Wskazanie przez KRS art. art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN było zatem w pełni poprawne, albowiem intencją wnioskodawcy było wyeliminowanie normy określającej sposób dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju, a nie normy merytorycznej – obowiązków adresata normy kompetencyjnej. Zauważyć należało ponadto, że z art. 88 § 1 u.SN wywodzić można m.in. normę upoważniającą do przedstawienia powstałego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia całej izbie SN, normę merytoryczną nakazującą skorzystać z tego upoważnienia jakimkolwiek składowi SN w razie zamiaru odstąpienia od zasady

prawnej, normę merytoryczną nakazującą rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego składowi całej izby SN, normę upoważniającą cały skład izby SN do rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, jak też normę merytoryczną – dekodowaną w orzecznictwie i doktrynie – nakazującą związanie innych składów SN zasadą prawną. W celu derogowania normy upoważniającej skład 7 sędziów do postanowienia o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej konieczne było wskazanie jako przedmiotu kontroli wyłącznie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN.

Nieprawidłowe było zatem twierdzenie zawarte w uzasadnieniu postanowienia umarzającego niniejsze postępowanie, że „w równym stopniu” przedmiotem kontroli powinien być art. 88 u.SN. Wnioskodawca prawidłowo zrekonstruował normę kompetencyjną, albowiem obok określenia przedmiotu kontroli w postaci art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN omówił skutki prawne uchwały, której nadano moc zasady prawnej, wywodzone z art. 88 u.SN, czyli wyraźnie rozróżnił składające się na nią dwie normy prawne. Wskazane skutki (normę merytoryczną) analizował nawet w szerszym zakresie, albowiem podkreślił, że zgodnie z art. 87 § 2 u.SN uchwały, które uzyskały moc zasad prawnych, są publikowane wraz z uzasadnieniem w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej SN. Argumentacja przedstawiona we wniosku nie była przy tym wymierzona w instytucję mocy zasad prawnych uchwał SN jako taką (w tym skutki prawne w postaci związania treścią takiej uchwały innych składów SN), lecz w samą możliwość nadania uchwale przez skład 7 sędziów SN mocy zasady prawnej, czyli w rozwinięcie domniemania przyjętego przez ustawodawcę na mocy art. 87 § 1 zdanie pierwsze u.SN. Wnioskodawca wyraźnie zakwestionował zatem element normy kompetencyjnej w postaci poprzednika normy merytorycznej. Takie określenie przedmiotu kontroli było adekwatne z perspektywy metodyki formułowania sentencji wyroku Trybunału, albowiem w razie orzeczenia o niekonstytucyjności wyeliminowana byłaby norma prawna regulująca dokonanie czynności konwencjonalnej. Ujęcie w sentencji wyroku art. 88 u.SN (a precyzyjnej jego § 1) jako związkowego przepisu określającego przedmiot kontroli przekładać musiałoby się zaś na wydanie wyroku zakresowego, a nie prostego. Taka sentencja sprowadzałaby się do wyrażenia: „art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 § 1 u.SN w zakresie, w jakim skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej jest zgodny/niezgodny z (określonym artykułem) Konstytucji”. Mając na względzie brzmienie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN taka sentencja byłaby redundantna.

Po trzecie, za nieprawidłowe należy uznać twierdzenie zawarte w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania w zakresie braku możliwości zastosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* względem określenia przedmiotu kontroli. Pomijając fakt, że wnioskodawca prawidłowo powołał w *petitum* wniosku jedynie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, to w uzasadnieniu wielokrotnie odwoływał się do art. 88 u.SN, dokonując wykładni normy merytorycznej, aby w pełni scharakteryzować normę kompetencyjną, omawiając skutki prawne ciążące na jej adresatach. W tym zakresie Trybunał najwidoczniej jednak nie zrozumiał sensu wyводу zawartego w powołanym w uzasadnieniu postanowienia wyroku TK z 17 stycznia 2019 r., sygn. K 1/18 (OTK ZU A/2019, poz. 6), albowiem w przytoczonym cytacie wskazano, że sięgnięcie po zasadę *falsa demonstratio non nocet* jest dopuszczalne, o ile konieczność modyfikacji zakresu zaskarżenia wynika z treści uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Innymi słowy, Trybunał w niniejszym postępowaniu miał możliwość doprecyzowania określenia przedmiotu kontroli, co jednak – w mojej ocenie – i tak nie było konieczne.

Przywołany we wniosku przedmiot zaskarżenia miał ścisły związek z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, co pozwalało na wydanie wyroku w sprawie. Osobną kwestią pozostawała przy tym konieczność rozważenia, czy wszystkie wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli były adekwatne. Analizy takiej jednak zabrakło w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania. Co więcej, za niekonsekwentne należało uznać uwagi dotyczące stosowania zasady *falsa demonstratio non nocet* względem wzorców kontroli, albowiem Trybunał nie stwierdził braków w tym zakresie i kwestia ta nie stanowiła podstawy prawnej umorzenia postępowania (*a contrario* art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 5 u.o.t.p.TK).

Z tych względów uważam, że Trybunał w sposób nieprawidłowy dokonał subsumpcji, a w konsekwencji niezasadnie umorzył niniejsze postępowanie w całości.

2. Na marginesie zaznaczam, że złożoność problematyki konstytucyjnej przedstawionej we wniosku KRS przemawiała za koniecznością przeprowadzenia przez Trybunał rzetelnej i pogłębionej analizy instytucji mocy zasad prawnych uchwał SN w zakresie, w jakim kompetencję nadawania takiej mocy uchwałom przyznano składowi 7 sędziów SN. Mając na względzie ewolucję SN na przestrzeni ostatniego stulecia, kontekst ustrojowy, a także sygnalizowane przez uczestników postępowania kwestie związane z reprezentatywnością i możliwością ewentualnego naruszania niezawisłości sędziowskiej,

należało uznać przedłożone Trybunałowi do oceny zagadnienie za ciekawe i godne rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze przywołane powyżej okoliczności, złożenie niniejszego zdania odrębnego stało się konieczne.

J. Piskorski

Zdanie odrębne
sędziego TK Bogdana Świączkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 3 grudnia 2025 r., sygn. akt K 14/23

1. Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2025 r. (sygn. K 14/23) oraz do jego uzasadnienia.

Wskazany postanowieniem Trybunał umorzył postępowanie zainicjowane wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: KRS) o zbadanie zgodności art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (ówcześnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1093; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 622; dalej: u.SN albo ustawa o Sądzie Najwyższym) z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem większości składu orzekającego co do kierunku orzeczenia, a także nie podzielam argumentów wyrażonych w jego uzasadnieniu, mających wykazać wystąpienie rzekomej przeszkody uniemożliwiającej wyrokowanie w sprawie. Moim zdaniem, w niniejszej sprawie nie ziściły się przesłanki do umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. W moim przekonaniu, Trybunał powinien orzec, że art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym (ewentualnie – art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 ustawy o Sądzie Najwyższym) jest niezgodny z art. 178 ust. 1 w związku z art. 183 ust. 1, w związku z art. 2, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

2. Przyczyny niedopuszczalności wydania wyroku Trybunał dopatrzył się w niewłaściwie wskazanym przedmiocie kontroli.

2.1. W uzasadnieniu postanowienia, do którego zgłaszam zdanie odrębne, wskazano, że „[z]godnie z zaskarżonym art. 87 § 1 u.SN uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale

mocy zasady prawnej. Przepis ten stanowi zatem, w jakim składzie osobowym może być podjęta uchwała, która ma z mocy prawa, albo może mieć nadaną, moc zasady prawnej. Jednakże zarzuty postawione temu przepisowi dotyczą skutków podjęcia uchwały w składzie 7 sędziów, której nadano moc zasady prawnej. Bez określenia skutków prawnych wpisania uchwały do księgi zasad prawnych procedura nadania uchwale mocy zasady prawnej byłaby normatywnie pusta. Zarzuty skierowane wobec przedmiotu kontroli dotyczą naruszenia art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji przez związanie sędziów uchwałami mającymi moc zasady prawnej. Pojęcia i zakresu tego związania nie określa jednak zaskarżony przepis. Uzasadnienie wniosku dotyczy art. 87 § 1, ale w równym stopniu także art. 88 u.SN. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli jakikolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia całemu sądu (§ 1). Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego (§ 2). Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego (§ 3). Dopiero zatem art. 88 u.SN normuje skutki nadania uchwale mocy zasady prawnej; określa na czym polega zarzucane we wniosku związanie sędziów zasadą prawną. Rolą Trybunału nie jest jednak precyzyjne określanie prawidłowej formuły *petitum* wniosku, dlatego ogranicza się do stwierdzenia, że zważywszy na treść uzasadnienia wniosku, przedmiotem kontroli powinien być nie tylko art. 87 § 1 u.SN, ale także art. 88 u.SN”. Następnie Trybunał przywołał poglądy zaczerpnięte z dotychczasowego orzecznictwa dotyczące: warunków formalnych wniosku, zasady związania granicami wniosku, ciężaru udowodnienia niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcem oraz zasady *falsa demonstratio non nocet*. W konkluzjach Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś, że **„nie mógł zatem w niniejszej sprawie zmodyfikować przedmiotu kontroli, stosując regułę *falsa demonstratio non nocet*. Z kolei wskazany we wniosku przedmiot zaskarżenia nie miał na tyle ścisłego związku z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, aby pozwolił na wydanie wyroku w sprawie. Postępowanie w niej należało zatem umorzyć (art. 67 ust. 1, art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK)”** (pogrubienie własne – B.Ś.).

2.2. Nie zgadzam się z konkluzją Trybunału jakoby wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne.

O ile zgadzam się z twierdzeniem, że na gruncie rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie – oprócz wskazanego w *petitum* wniosku art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN – miał również art. 88 u.SN, **o tyle nie mogę zaakceptować poglądu zakładającego, iż nieobjęcie wprost zakresem zaskarżenia drugiego z tych przepisów uniemożliwiło rozstrzygnięcie przedstawionego problemu konstytucyjnego.**

Art. 87 § 1 u.SN stanowi, że „[u]chwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Skład 7 sędziów może postanowić o nadaniu uchwale mocy zasady prawnej”. Z pierwszego zdania zacytowanego przepisu wynika, że uchwały pochodzące od konkretnych (poszerzonych) składów Sądu Najwyższego z chwilą ich podjęcia uzyskują *ipso iure* moc zasad prawnych. Są to uchwały: pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu izby. Natomiast objęte zakresem zaskarżenia zdanie drugie tego przepisu przewiduje uprawnienie składu 7 sędziów SN do nadania uchwale mocy zasady prawnej.

Należy zgodzić się z poglądem, że zasada związania uchwałą mającą moc zasady prawnej znajduje swoją normatywną podstawę w regulacji przewidującej tryb odstępowania przez Sąd Najwyższy od uchwał będących zasadami prawnymi. W aktualnym stanie prawnym jest to art. 88 u.SN w brzmieniu: „§ 1. Jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej izby. § 2. Odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, połączone izby albo pełny skład Sądu Najwyższego, wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego. § 3. Jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego”.

Wiążący charakter uchwał mających moc zasady prawnej potwierdził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w uzasadnieniu jednego z wyroków, że „uchwały SN z reguły wiążą jedynie w sprawach, w związku z którymi zostały podjęte. Nie są zatem wiążące dla innych składów sędziowskich SN ani innych, ale rodzajowo tożsamyh spraw. Sytuacja ulega jednak zmianie w związku z uzyskaniem przez omawiane uchwały mocy tzw. zasad prawnych. Wpisanie uchwały do księgi zasad prawnych oznacza bowiem, że wiąże ona Sąd Najwyższy nie tylko w sprawie, w której została podjęta, ale także w innych rodzajowo jednorodnych sprawach. Składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać

sprzecznie z zasadą prawną, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego (wyrok SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UK 23/07, OSNP nr 19-20/2008, poz. 296). **Co więcej, «zasady prawne do czasu odstąpienia od nich są dla sędziów Sądu Najwyższego wiążące, w tym znaczeniu, że muszą być one przez nich «stosowane», i w gruncie rzeczy funkcjonują jako rodzaj norm prawnych ustanawiających obowiązek określonego sposobu rozumienia (innej) normy prawnej ustalonego w odpowiedniej uchwale Sądu Najwyższego»** (W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, «Przegląd Sądowy», nr 11-12/2008, s. 24-25). Ponadto odstąpienie od zasady prawnej możliwe jest wyłącznie w szczególnym trybie określonym art. 62 ustawy o Sądzie Najwyższym [obecnie: art. 88 u.SN]. Aby to nastąpiło, muszą znaleźć się ku temu nowe, nieznane dotąd i przez to nierozważone argumenty (...)» – (wyrok z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; pogrubienie własne – B.Ś.). Zacytowany pogląd został wyrażony na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN z 2002 r.). Zachowuje jednak aktualność, ponieważ ówczesnie obowiązujące art. 61 § 6 zdanie drugie oraz art. 62 ustawy o SN z 2002 r. zawierały treść analogiczną względem art. 87 § 1 zdanie drugie i art. 88 u.SN.

Ocena wskazująca, że „[s]kutkiem podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwał mających moc zasad prawnych, rozstrzygających zagadnienia prawne lub rozbieżności w orzecznictwie, jak wynika z art. 86-88 ustawy o SN, jest związanie przyjętą w nich wykładnią prawa innych składów orzekających Sądu Najwyższego”, została także wyrażona w postanowieniu TK z 17 lipca 2018 r. (sygn. P 3/16, OTK ZU A/2018, poz. 47).

Z kolei, w orzecznictwie Sądu Najwyższego podnoszono m.in., że uchwała pełnego składu izby uzyskuje *ipso iure* moc zasady prawnej. Składy orzekające w danej izbie są związane uchwałą innej izby Sądu Najwyższego w tym sensie, że jeżeli zamierzają odstąpić od takiej zasady prawnej, powinny wystąpić o podjęcie uchwały przez obie izby. Składy Sądu Najwyższego nie mogą orzekać sprzecznie z zasadą prawną dopóty, dopóki nie nastąpi zmiana stanu prawnego. Zmiana treści, okresu lub zakresu stosowania przepisu, którego dotyczy zasada prawna, oznacza, że jest to już inny przepis (zob. wyrok SN z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt III PK 96/06, Legalis; zob. także np. wyrok SN z 9 listopada 2012 r., sygn. akt IV CSK 151/12, Legalis oraz postanowienie SN z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt II KK 55/04, Legalis). Podobny pogląd dotyczący wiążącego charakteru zasad prawnych wyrażono także w postanowieniu SN z 8 sierpnia 2006 r. (sygn. akt I PZP 2/06, Legalis). W uzasadnieniu wskazanego orzeczenia stwierdzono

jednak, że zasada związania wszystkich składów Sądu Najwyższego „obejmuje nie tylko to, co dana zasada prawna głosi bezpośrednio, lecz także to, co z absolutną koniecznością logiczną z niej wynika. Skład sądzący SN nie może więc oprzeć swego orzeczenia na poglądzie, którego pogodzenie z zasadą prawną byłoby logicznym niepodobieństwem”.

Po wejściu w życie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym (powielającej w art. 87 § 1 oraz art. 88 uprzednio obowiązujące rozwiązania legislacyjne dotyczące zasad prawnych), w orzecznictwie utrzymano pogląd odnoszący się do wiążącego charakteru uchwał mających moc zasady prawnej (zob. np. postanowienie całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2021 r., sygn. akt I NZP 1/21, Lex nr 3159005).

Również w nauce prawa wskazuje się, że „[f]ormalnie rzecz biorąc, uchwały Sądu Najwyższego mające moc zasady prawnej wiążą tylko składy Sądu Najwyższego. **Nie mogą one orzekać sprzecznie z taką uchwałą, chyba że nastąpi zmiana stanu prawnego lub też Sąd Najwyższy, w specjalnej przewidzianej do tego procedurze, odstąpi od danej zasady prawnej. Uchwały mające moc zasad prawnych wiążą wszystkie składy Sądu Najwyższego, niezależnie od ich rangi. Oznacza to, że uchwała składu siedmiu sędziów, mająca moc zasady prawnej, wiąże nawet pełny skład Sądu Najwyższego. Nie oznacza to, że nie można od takiej zasady odstąpić, ale trzeba to zrobić zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 88 ustawy o SN**” (K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 453; pogrubienie własne – B.Ś.). W piśmiennictwie wskazuje się także, że wśród uchwał Sądu Najwyższego występują takie, które wywołują „szczególny skutek, a więc mają moc zasady prawnej. (...) Podstawową konsekwencją zasady prawnej, jest to, że wiąże ona tylko wszystkie składy Sądu Najwyższego” (A. Nieć, B. Szyprowski, *Udział Prokuratora Generalnego w posiedzeniach Sądu Najwyższego dotyczących zagadnień prawnych w sprawach cywilnych*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2023, s. 48).

Wobec powyższego, ustawa o Sądzie Najwyższym *de lege lata* w żadnej jednostce redakcyjnej nie wyraża wprost zasady związania Sądu Najwyższego uchwałą mającą moc zasady prawnej. Z drugiej jednak strony zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, jak i w doktrynie prawa nie ulega wątpliwości, że uchwały takie mają charakter wiążący dla Sądu Najwyższego; wskazana moc wiążąca wynika z trybu odstępowania od uchwał mających moc zasad prawnych określonego w art. 88 u.SN. Wskazana okoliczność, według mnie, uzasadniała sposób określenia przez wnioskodawcę zakresu zaskarżenia; Krajowa Rada Sądownictwa mogła ograniczyć swoje

żądanie wyrażone w *petitum* wniosku do art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN. Moim zdaniem, przedstawione przez wnioskodawcę wątpliwości konstytucyjnoprawne nie dotyczyły generalnego zanegowania podejmowania przez SN uchwał o mocy zasad prawnych ze skutkiem związania takimi uchwałami całego SN, lecz tego, iż również uchwała wydana przez skład 7 sędziów może uzyskać moc zasady prawnej i wiązać cały skład SN. Problemem konstytucyjnym wymagającym rozstrzygnięcia było zatem przesądzenie, czy dopuszczalne konstytucyjnie jest nadawanie przez skład 7 sędziów uchwałom mocy zasady prawnej, ze skutkiem związania wszystkich składów Sądu Najwyższego taką uchwałą, który to skutek nie został *expressis verbis* wskazany w żadnym przepisie rangi ustawowej, lecz wynika z art. 88 u.SN przewidującego sformalizowany tryb odstąpienia przez Sąd Najwyższy od uchwały mającej moc zasady prawnej. Przy tak zidentyfikowanym problemie konstytucyjnym samo źródło zasady związania miało charakter niejako akcesoryjny. Nie było zatem, moim zdaniem, konieczne, aby w *petitum* wniosku art. 88 u.SN został wprost wskazany jako przedmiot kontroli.

Trybunał mógł dokonać kontroli art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym, postrzeganego z uwzględnieniem zasady związania uchwałą mającą moc zasady prawnej wynikającą z art. 88 u.SN, i to nawet bez „ujawniania” drugiego z tych przepisów w tenorze wyroku, jako przepisu związkowego względem art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym. Moim zdaniem, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie był bowiem nie tyle przepis prawa rozumiany jako jednostka redakcyjna aktu normatywnego, ile norma (generalno-abstrakcyjna) zakładająca, że uchwała, której skład 7 sędziów SN postanowił nadać moc zasady prawnej, wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego (nawet skład pełny) aż do czasu odstąpienia od niej, względnie zmiany stanu prawnego.

Trybunał mógł zatem wydać wyrok, postępując w oparciu o występujący w orzecznictwie Trybunału *modus procedendi*, którego odpowiednie zastosowanie na gruncie niniejszej sprawy – w moim przekonaniu – było zasadne i mogło skutecznie rozwiązać wątpliwości związane ze sposobem określenia przedmiotu kontroli. Ten sposób postępowania ujawnił się na gruncie sprawy o sygn. P 4/98, która dotyczyła konstytucyjności przepisu określającego zasady wynagradzania w państwowej sferze budżetowej. Pytający sąd przedstawił wówczas Trybunałowi wątpliwości konstytucyjne dotyczące art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 601) w zakresie odnoszącym się do prokuratorów. Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 1994 r.

i miał zastosowanie przy ustalaniu wynagrodzeń, m.in. prokuratorów, za okres od 1 stycznia 1994 r. do 31 maja 1994 r. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd rejonowy nie kwestionował samej istoty regulacji przewidzianej w art. 5 ust. 3, ale termin jej wejścia w życie, który określał art. 11 ustawy – niewskazany w *petitum* pytania prawnego jako przedmiot kontroli. Zdaniem pytającego sądu, przedmiot kontroli budził wątpliwość co do zgodności z Konstytucją z powodu nieustanowienia odpowiedniej *vacatio legis*, naruszenia zasady pewności prawa i zasady zaufania obywateli do państwa oraz obowiązującego w tym państwie prawa; dlatego wzorcem kontroli uczyniono w tej sprawie art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu trybunalskiego orzeczenia wskazano, że „Trybunał Konstytucyjny uznał również za konieczne uściślenie zakresu przedmiotowego pytania prawnego. Sąd Rejonowy w pytaniu prawnym powołał jedynie art. 5 ust. 3 ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r., choć w istocie, co wynika z treści uzasadnienia pytania prawnego, kwestionuje niewystarczający okres dostosowawczy, określony w art. 11 tejże ustawy. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym [obecnie: art. 67 u.o.t.p.TK – przyp. B.Ś.). Bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52, s. 498). Zasada ta ma zastosowanie w niniejszej sprawie, w której przedstawione pytanie prawne zostało uzasadnione przez Sąd Rejonowy w sposób jasny i jednoznaczny, chociaż przyporządkowano mu jednostkę redakcyjną ustawy, która samodzielnie nie w pełni odzwierciedla istotę zagadnienia, którego dotyczy pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ze względu na treść sformułowanego

zarzutu przedmiot kontroli konstytucyjnej obejmuje nie tylko wskazany art. 5 ust. 3 ustawy, lecz także art. 11 tejże ustawy, który określił termin wejścia ustawy w życie. Powyższe rozumienie przedmiotu kontroli, jako szerszego od treści samego art. 5 ust. 3 ustawy, wskazanego w pytaniu prawnym, mieści się w granicach dopuszczalnej interpretacji pytania prawnego i nie stanowi wykroczenia poza jego granice” (wyrok z 16 czerwca 1999 r., OTK ZU nr 5/1999, poz. 98; pogrubienia własne – B.Ś.). W konsekwencji Trybunał dokonał w tamtej sprawie kontroli art. 5 ust. 3 w związku z art. 11 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. z art. 2 Konstytucji, mimo że w samym tenorze wyroku ujawniony został tylko art. 5 ust. 3 – „art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 1994 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 601), w zakresie odnoszącym się do prokuratorów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Moim zdaniem, wskazany pogląd i sposób procedowania należało zaaplikować w niniejszej sprawie. Chociaż w *petitum* wniosku Krajowa Rada Sądownictwa wskazała wyłącznie art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym, to uwzględniając całokształt wniosku – zwłaszcza argumentację odnoszącą się w uzasadnieniu do art. 88 u.SN i zasady związania Sądu Najwyższego uchwałą mającą moc zasady prawnej – Trybunał był kompetentny do rekonstrukcji (uściślenia) przedmiotu kontroli przez przyjęcie, że zakresem kontroli został objęty art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN w związku z art. 88 u.SN.

Jednocześnie Trybunał powinien rozstrzygnąć, czy w takiej sytuacji w tenorze wyroku należało wskazać wyłącznie art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN – analogicznie jak w sprawie o sygn. P 4/98 znalazł się wyłącznie art. 5 ust. 3 – czy też przedmiot kontroli powinien być określony jako art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 u.SN. Oba sposoby zredagowania przedmiotu kontroli, moim zdaniem, byłyby dopuszczalne, w perspektywie zasady związania granicami wniosku.

W tym miejscu należy stanowczo podkreślić, że zaprezentowany sposób postępowania nie powinien być traktowany jako sanowanie przez Trybunał wad formalnych wniosku, lecz jako pełne zidentyfikowanie przedmiotu kontroli w oparciu o ogół materiału procesowego będącego w dyspozycji Trybunału.

Przypominam, że w orzecznictwie Trybunału wskazywano, iż „[b]adanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z [K]onstytucją aktu ustawodawczego na wniosek uprawnionego podmiotu, (...) oznacza, że **Trybunał bada akt ustawodawczy tylko**

w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę. Jeżeli natomiast wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (nie wskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna. W europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; pogrubienia własne – B.Ś.). Zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienia z: 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25 i 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU A/2017, poz. 12). Celem zasady *falsa demonstratio non nocet* jest niwelowanie nadmiernego aspektu formalnego w trakcie rozstrzygania sprawy. Zasada ta jest stosowana przez Trybunał Konstytucyjny z urzędu z racji istotności toczących się przed nim spraw (por. np. wyroki z: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 27 lipca 2021 r., sygn. K 10/18, OTK ZU A/2021, poz. 64; również postanowienie z 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU A/2021, poz. 38). Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* pozwala „na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia). Na podstawie tej zasady Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast sanować braków formalnych, gdy zarzuty stawiane przez wnioskodawcę są całkowicie pozbawione uzasadnienia albo niepowiązane z żadnym adekwatnym i prawidłowo interpretowanym wzorcem kontroli (byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą skargowości [...])” – (postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170).

Dodatkowo warto wskazać, że możliwość ingerencji w przedmiot kontroli jest dopuszczana także w piśmiennictwie. W dyskursie prawniczym wskazuje się m.in.,

że „(...) jeżeli do zrekonstruowania zaskarżonej przez inicjatora postępowania normy prawnej konieczne jest wzięcie pod uwagę jeszcze innych przepisów prawa niż te, które zostały wskazane w *petitum* wniosku, TK jest uprawniony do dokonania kontroli całej normy, również przy uwzględnieniu treści przepisów niewymienionych w *petitum*, jednak nie może czynić tego arbitralnie. Wola podmiotu inicjującego postępowanie, choć nie wyrażona w sposób pełny w *petitum*, to bardziej szczegółowo jest przedstawiana w uzasadnieniu wniosku. I to właśnie uzasadnienie wniosku, a pomocniczo stanowisko wyrażone przez inicjatora w trakcie rozprawy przed TK, wyznaczają – razem z *petitum* wniosku – granice zaskarżenia w konkretnej sprawie zawisłej przez Trybunałem” (A. Kustra, *Zasada związania granicami wniosku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3(98)/2010, s. 45).

W niniejszej sprawie – pomimo możliwości zrekonstruowania przedmiotu kontroli w oparciu o ogół materiału procesowego – Trybunał stwierdził wystąpienie przeszkody uzasadniającej umorzenie postępowania. Nie skorzystał także z dopuszczalnych metod procesowych, które mogłyby rozwiązać ewentualne wątpliwości co do przedmiotu kontroli. Taką metodą, moim zdaniem, mogło być przeprowadzenie rozprawy i wyjaśnienie tej kwestii w formie pytań zadawanych uczestnikom postępowania. Z tej możliwości jednak nie skorzystano, decydując się na umorzenie postępowania na posiedzeniu niejawnym.

Na marginesie pragnę także zwrócić uwagę, że żaden z uczestników postępowania, którzy zajęli pisemne stanowiska w sprawie, nie dostrzegli po stronie przedmiotu kontroli przeszkód uniemożliwiających wydanie wyroku w sprawie. Uczestnicy Ci reprezentowali odmienne stanowiska co do kierunku, jaki Trybunał powinien przyjąć w wyroku – zob. pismo procesowe Prokuratora Generalnego z 16 listopada 2023 r. co do zasady popierające wniosek KRS oraz pisma procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 października 2023 r. oraz z 19 grudnia 2023 r. wyrażające stanowisko odmienne względem zarzutów KRS. Żaden z tych uczestników nie wnosił jednak o umorzenie postępowania. W swoim piśmie procesowym z 15 lutego 2024 r. również Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zajął stanowisko merytoryczne, w którym przedstawił swój pogląd co do konstytucyjności art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN. Co więcej, sam Sąd Najwyższy, tj. podmiot stosujący przepisy dotyczące uchwał mających moc zasad prawnych, postanowieniem z 11 maja 2023 r. wystąpił do Trybunału z następującym pytaniem prawnym: „czy art. 87 § 1 zdanie 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.) jest

zgodny z art. 8, art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”. Sąd Najwyższy zatem w identyczny sposób jak KRS określił przedmiot kontroli oraz wskazał częściowo zbliżony katalog wzorów. Sprawa ta czeka na rozstrzygnięcie Trybunału pod sygn. P 1/24.

Z przedstawionych względów uważam, że wydanie wyroku było dopuszczalne.

3. Należy zgodzić się z poglądem, że formuła zdania odrębnego zgłaszanego od konkretnego postanowienia umarzającego postępowanie oraz jego uzasadnienia powinna ograniczać się do przedstawienia argumentów przeciwko wydanemu orzeczeniu. Z uwagi jednak na szczególne okoliczności polegające na tym, że w niniejszej sprawie początkowo występowałem w charakterze sprawozdawcy składu orzekającego (od 12 września 2023 r. do 21 marca 2024 r.), a następnie aż do zakończenia postępowania w charakterze I sprawozdawcy, w niniejszym zdaniu odrębnym postanowiłem krótko zaprezentować także kierunek orzecznicy, który Trybunał, w mojej ocenie, powinien przyjąć.

Uważam, że wniosek Krajowej Rady Sądownictwa kierunkowo zasługiwał na uwzględnienie. Wobec tego ponownie podkreślam, że TK winien orzec, iż **art. 87 § 1 zdanie drugie ustawy o Sądzie Najwyższym (ewentualnie – art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 ustawy o Sądzie Najwyższym) jest niezgodny z art. 178 ust. 1 w związku z art. 183 ust. 1, w związku z art. 2, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Kontrolowana norma prawna przewidująca możliwość nadania przez skład 7 sędziów SN uchwale mocy zasady prawnej ze skutkiem związania nią całego Sądu Najwyższego, moim zdaniem, narusza wskazane wzorce kontroli, na czele z art. 178 ust. 1 Konstytucji przewidującym, że „[s]ędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”; z uwzględnieniem związkowo powołanych: art. 183 ust. 1: „Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania”, art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, art. 7: „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

W efekcie regulacji art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN, postrzeganej z uwzględnieniem art. 88 u.SN, każdy skład Sądu Najwyższego związany jest uchwałą

Sądu Najwyższego, której skład 7 sędziów SN nadał moc zasady prawnej. Oznacza to, że Sąd Najwyższy zobowiązany jest do zaakceptowania zaprezentowanej w uchwale wykładni (interpretacji) prawa. Skład orzekający nie może przeprowadzić własnej wykładni, co w praktyce oznacza, że sędziowie tworzący składy Sądu Najwyższego podlegają nie tylko aktom prawa powszechnie obowiązującego, lecz także wiążącej wykładni tego prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale mającej moc zasady prawnej.

Związanie uchwałą o mocy zasady prawnej uniemożliwia sędziom tworzącym określony skład orzekający (czyli sąd w znaczeniu procesowym) uwzględnienie własnej interpretacji przepisu. Stanowi to, w mojej ocenie, naruszenie samodzielności orzeczniczej oraz niezawisłości sędziowskiej sędziów Sądu Najwyższego.

Podkreślenia wymaga, że niezawisłość sędziowska w ujęciu pozytywnym oznacza podleganie sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości tylko Konstytucji i ustawom oraz własnemu wewnętrznemu przekonaniu. Wiążący charakter uchwał SN, którym nadano moc zasad prawnych, narusza zreferowany w zdaniu poprzedzającym standard niezawisłości sędziowskiej. Podzielam w całej rozciągłości stanowisko zajęte w wyroku Trybunału z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), w którym trafnie wskazano, że „zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu. Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości, i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji faktycznie niezawisłej”. W mojej ocenie, norma dekodowana z art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 u.SN na pewno nie przyczynia się do wzrostu stopnia przekonania o pełnej niezawisłości sędziów SN, a nawet rodzi realne niebezpieczeństwo jego obniżenia.

Regulacja objęta wnioskiem KRS, w moim przekonaniu, nie znajduje również swojego konstytucyjnego uzasadnienia w świetle art. 183 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten ogranicza bowiem zakres sprawowanego przez SN nadzoru judykacyjnego wyłącznie do działalności sądów powszechnych i wojskowych. O ile zatem art. 183 ust. 1 Konstytucji bywa niekiedy traktowany jako wyjątek od wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasady, że sędzia podlega tylko Konstytucji i ustawie (por. P. Wiliński, P. Karlik, uwaga III. 3 do art. 183 Konstytucji, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 i powołana tam literatura), o tyle nie może on

z pewnością pełnić takiej funkcji w stosunku do sędziów orzekających w Sądzie Najwyższym.

Demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), którego ustrój zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, gwarantuje na poziomie Konstytucji niezawisłość sędziów w sprawowaniu urzędu, a także określa, jakim aktom normatywnym sędziowie mogą podlegać.

Dokonując oceny zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji postrzegany jako wzorzec związkowy względem art. 178 ust. 1 Konstytucji, moim zdaniem, należało stwierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne ustanowienie podległości sędziów Sądu Najwyższego uchwałom mającym moc zasady prawnej. Konstytucja określa, jakim aktom sędziowie mogą podlegać. Ewentualne rozszerzenie katalogu tych aktów wymaga zmiany Konstytucji. Tym samym nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że w perspektywie standardu kreowanego przez art. 2 Konstytucji dopuszczalne jest, aby wbrew wyraźnej regulacji konstytucyjnej, wprowadzać na poziomie ustawodawstwa rozwiązania legislacyjne umożliwiające ustanowienie – jak określił wnioskodawca – dodatkowych wzorców postępowania dla sędziów w postaci zasad prawnych (zob. wniosek, s. 9).

Zaskarżona regulacja prowadzi – moim zdaniem – do ustanowienia podległości sędziów Sądu Najwyższego nieznanym Konstytucji aktom o charakterze *quasi*-prawotwórczym, które: po pierwsze, nie należą do katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa; po drugie, są efektem działalności organu władzy sądowniczej, który nie posiada konstytucyjnej legitymacji do stanowienia prawa, w tym do normatywnego określania wzorców postępowania sędziów. W efekcie, wynikająca z wprowadzonych przez ustawodawcę regulacji ustawowych zasada związania wszystkich składów Sądu Najwyższego zasadą prawną doprowadziła do wykreowania stanu, w którym uchwała Sądu Najwyższego – wbrew swojej funkcji polegającej na wyjaśnianiu wątpliwości interpretacyjnych – może kreować normę postępowania określającą, w jaki sposób wszystkie składy Sądu Najwyższego powinny rozstrzygać określony rodzaj spraw. Zaskarżony przepis prowadzi, w moim przekonaniu, do faktycznego związania sędziów tego sądu własnymi uchwałami, czyniąc je obok Konstytucji i ustaw nowym wzorcem postępowania.

Nadto działalność Sądu Najwyższego oparta na art. 87 § 1 zdanie drugie w związku z art. 88 u.SN rodzi niebezpieczeństwo przeprowadzania (pod pozorem

działalności uchwałodawczej) kontroli konstytucyjności prawa, zastrzeżonej przez ustrojodawcę Trybunałowi Konstytucyjnemu. Wskazane niebezpieczeństwo zaktualizowało się już w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 26 kwietnia 2023 r., sygn. akt III PZP 6/22, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny rzekomo utracił możliwość wykonywania swoich konstytucyjnych kompetencji, a następnie dokonał samodzielnej kontroli konstytucyjności przepisu ustawowego, ze skutkiem wiążącym wszystkie składy Sądu Najwyższego. Tym samym zaskarżony przedmiot kontroli umożliwia Sądowi Najwyższemu wkraczanie w konstytucyjne kompetencje innego organu władzy publicznej również należącego do władzy sądowniczej, co prowadzi do naruszenia zasady państwa prawnego.

W tym miejscu warto także wskazać na inny niechlubny przykład działalności uchwałodawczej Sądu Najwyższego podejmowanej w składzie 7 sędziów. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 24 września 2025 r., sygn. akt III PZP 1/25, Sąd Najwyższy pod pozorem interpretacji prawa uznał za niebyłe orzeczenia wydane przez Sąd Najwyższy Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; uchwale tej nadano moc zasady prawnej. Co istotne, w dniu zakończenia niniejszego postępowania, tj. 3 grudnia 2025 r., Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uchwałą o sygn. akt I NZP 7/25 odstąpił od zasady prawnej sformułowanej w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 24 września 2025 r., sygn. akt III PZP 1/25, jednakże wymagało to orzekania w składzie dwóch połączonych izb.

Moim zdaniem, możliwość wydawania uchwał mających moc zasady prawnej, funkcjonujących w obrocie prawnym jako akty *quasi*-prawotwórcze, prowadzi do zatarcia naturalnych różnic występujących pomiędzy praktyką stosowania prawa stanowiącą domenę organów władzy sądowniczej i praktyką tworzenia prawa stanowiącą domenę organów władzy ustawodawczej/prawodawczej. Moim zdaniem, w perspektywie standardu kreowanego przez art. 2 Konstytucji pożądane jest, aby działalność wymiaru sprawiedliwości polegała na stosowaniu prawa uchwalonego przez konstytucyjnie upoważniony organ władzy publicznej, a nie na *quasi*-prawotwórczej działalności uchwałodawczej skutkującej związaniem całego składu Sądu Najwyższego poglądem prawnym nielicznej grupy sędziów.

W odniesieniu do art. 7 Konstytucji należy stwierdzić, że możliwość nadania przez skład 7 sędziów SN uchwale mocy zasady prawnej ma wyraźną podstawę

kompetencyjną wyrażoną w art. 87 § 1 zdanie drugie u.SN. Kompetencja ta została jasno i precyzyjnie określona w przepisie prawa. Tym samym nadanie przez skład 7 sędziów uchwale mocy zasady prawnej należy ocenić jako spełniające wymóg „działania na podstawie prawa”. Jednocześnie art. 7 Konstytucji zobowiązuje organy władzy publicznej do działania również w granicach prawa. Zastosowana koniunkcja wskazuje jednoznacznie, że oba elementy zasady legalizmu muszą występować łącznie (na podstawie i w granicach prawa). W tym kontekście należało przypomnieć, że „działanie w granicach prawa” oznacza konstytucyjny obowiązek przestrzegania nie tylko norm wyznaczających zadania i kompetencje organu władzy publicznej, lecz także zakaz naruszania innych obowiązujących norm prawnych – zwłaszcza o randze konstytucyjnej. Moim zdaniem, nadanie przez skład 7 sędziów SN uchwale Sądu Najwyższego mocy zasady prawnej, a tym samym związanie wszystkich jego składów poglądem prawnym w niej wyrażonym – choć dokonane na podstawie kompetencji ustawowej – jest działaniem poza granicami prawa, ponieważ prowadzi do naruszenia art. 178 ust. 1 Konstytucji, przez wprowadzenie podległości sędziów Sądu Najwyższego uchwale, która w świetle regulacji konstytucyjnej nie może stanowić dla nich wzorca postępowania.

Skutek związania Sądu Najwyższego (zatem *de facto* sędziów tego sądu) uchwałą o mocy zasady prawnej występuje, mimo że Konstytucja określa, jakim aktom normatywnym sędzia w sprawowaniu swojego urzędu może podlegać. W świetle regulacji konstytucyjnej, uchwały o mocy zasady prawnej nie należą do grupy aktów, którym sędzia może podlegać. Uchwały te nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże, z uwagi na zasadę związania wynikającą z przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, prowadzą do wytworzenia dodatkowego wzorca postępowania dla sędziów, ograniczając im możliwość przeprowadzenia własnej wykładni stosowanego prawa. Owo wytworzenie wzorca postępowania w postaci zasady prawnej następuje, moim zdaniem, z naruszeniem zasady legalizmu, co czyni przedmiot kontroli niezgodnym z art. 7 Konstytucji.

Podsumowując wątek oceny zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami, uważam, że związanie *de iure* Sądu Najwyższego, a *de facto* sędziów w nim orzekających, uchwałami składu 7 sędziów Sądu Najwyższego mającymi moc zasady prawnej stanowi niekonstytucyjną ingerencję w zasadę niezawisłości sędziowskiej, statutowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Związanie to wykracza także poza – dekodowane z art. 183 ust. 1 Konstytucji – dopuszczalne ramy nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez Sąd

Najwyższy. Pozostaje ono również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji). Nadto rozwiązanie to prowadzi do absurdalnych skutków polegających na związaniu całego Sądu Najwyższego poglądem prawnym nielicznej grupy sędziów; uwzględniając okoliczność, że uchwały te zapadają większością głosów, wystarczające jest, aby znalazły akceptację zaledwie czterech sędziów orzekających w składzie siedmioosobowym. Składy szersze, aby „uwolnić się” od takowych uchwał, muszą przeprowadzić sformalizowaną procedurę.

Moim zdaniem, dopuszczalne jest, aby uchwały składu 7 sędziów SN były dobrowolnie uwzględniane przez inne składy Sądu Najwyższego w toku orzekania, z uwagi m.in. na trafność przedstawionego poglądu interpretacyjnego oraz wysoką merytoryczną wartość wywodów opatrzonych odpowiednimi dedukcyjnymi argumentami judykacyjnymi. Uchwały te powinny być postrzegane jako wskazówki interpretacyjne o niewiążącym charakterze, które mogą (lecz nie muszą) być wykorzystywane przez Sąd Najwyższy orzekający w podobnych sprawach. Ostatecznie to skład orzekający powinien podejmować decyzję, czy w konkretnej sprawie należy podzielić wykładnię zaprezentowaną w uchwale składu 7 sędziów SN, czy też konieczne jest przeprowadzenie przez ten sąd samodzielnej wykładni.

4. Podsumowując, nie zgadzam się z decyzją większości składu orzekającego o umorzeniu postępowania z racji rzekomego zaistnienia przeszkody skutkującej niedopuszczalnością wydania wyroku w sprawie. Moim zdaniem, Trybunał pobieżnie podszedł do przedłożonego mu zagadnienia prawnego i pod nieprzekonującym pretekstem formalnym uchylił się od zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie i rozstrzygnięcia ważnego problemu konstytucyjnego dostrzeganego przez liczne organy państwowe, do których należy również sam Sąd Najwyższy, tj. adresat zaskarżonej regulacji – zob. sprawa o sygn. P 1/24. W mojej ocenie, wydanie wyroku w sprawie było dopuszczalne proceduralnie, a także w pełni uzasadnione z uwagi na szczególne znaczenie praktyczne dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Wobec powyższego złożenie niniejszego zdania odrębnego uznałem za konieczne.

Bogdan Święczkowski





TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

K 14/23

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2026 -01- 16
ZAŁ. NR	

Pan
Marcin W I A C E K
Rzecznik Praw Obyw