

UNIwersytet Gdański  
Wydział Prawa i Administracji

**Mgr Aleksandra Anna Szydzik**

**Skarga nadzwyczajna  
jako środek kontroli konstytucyjności  
sądowego stosowania prawa**

Rozprawa doktorska

napisana pod kierunkiem promotora

**dr. hab. Krzysztofa Grajewskiego, prof. UG**

oraz promotora pomocniczego

**dr. Macieja Fingasa**

Gdańsk 2025

## **Spis treści**

<b>Wykaz skrótów</b>	<b>4</b>
<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Rozdział I Kontrola konstytucyjności sądowego stosowania prawa</b>	<b>14</b>
1. Uwagi wprowadzające	14
2. Kontrola konstytucyjności prawa – pojęcie, zakres i modele	14
3. Akty sądowego stosowania prawa jako przedmiot kontroli konstytucyjności	23
3.1. Sądowe stosowanie prawa	23
3.2. Środki kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa	32
3.2.1. Skarga konstytucyjna	33
3.2.2. Inne środki zaskarżenia	45
4. Geneza skargi nadzwyczajnej w Polsce	55
5. Podsumowanie	72
<b>Rozdział II Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi nadzwyczajnej</b>	<b>75</b>
1. Uwagi wprowadzające	75
2. Zakres podmiotowy skargi nadzwyczajnej	76
2.1. Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej	77
2.2. Podmioty objęte ochroną skargi nadzwyczajnej	98
3. Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej	105
3.1. Orzeczenie sądu powszechnego i sądu wojskowego	106
3.2. Orzeczenie prawomocne	109
3.2.1. Prawomocność orzeczenia w postępowaniu cywilnym	110
3.2.2. Prawomocność orzeczenia w postępowaniu karnym	117
3.3. Orzeczenie kończące postępowanie w sprawie	121
3.4. Granice czasowe orzeczenia sądowego	126
3.5. Niezaskarżalność orzeczenia sądowego w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia	129

3.6. Wyłączenia przedmiotowe	137
4. Podsumowanie	140
<b>Rozdział III Przesłanki dopuszczalności oraz wzorce kontroli skargi nadzwyczajnej</b>	<b>144</b>
1. Uwagi wprowadzające	144
2. Klasyfikacja przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej	144
3. Przesłanki materialne	147
3.1. Przesłanka ogólna (funkcjonalna)	149
3.2. Przesłanki szczególne	168
3.2.1. Naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP	169
3.2.1.1. Zasady określone w Konstytucji RP	169
3.2.1.2. Wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP	181
3.2.2. Rażąco naruszenie prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie	187
3.2.3. Oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego	195
4. Sposób rekonstrukcji wzorców kontroli przez Sąd Najwyższy	201
5. Podsumowanie	205
<b>Rozdział IV Rodzaje orzeczeń Sądu najwyższego w sprawach skarg nadzwyczajnych i ich skutki prawne</b>	<b>210</b>
1. Uwagi wprowadzające	210
2. Skarga nadzwyczajna jako obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego	211
3. Rodzaje orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną	223
3.1. Orzeczenia uwzględniające skargę nadzwyczajną (orzeczenia pozytywne)	224
3.2. Orzeczenia nieuwzględniające skargi nadzwyczajnej (orzeczenia negatywne)	232
4. Skutki prawne orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach skarg nadzwyczajnych	237
4.1. Skutki prawne orzeczenia na płaszczyźnie indywidualnej	238

4.1.1. Skutki prawne orzeczenia pozytywnego	238
4.1.1.1. Skutki prawne orzeczenia reformatoryjnego i orzeczenia kasatoryjnego	238
4.1.1.2. Skutki prawne orzeczenia deklaratoryjnego	248
4.1.2. Skutki prawne orzeczenia negatywnego	254
4.2. Skutki prawne orzeczenia na płaszczyźnie systemowej	254
5. Podsumowanie	274
<b>Podsumowanie i wnioski <i>de lege ferenda</i></b>	<b>278</b>
<b>Wykaz aktów prawnych</b>	<b>294</b>
<b>Wykaz innych dokumentów</b>	<b>298</b>
<b>Wykaz orzecznictwa</b>	<b>300</b>
<b>Literatura</b>	<b>311</b>

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

<b>EKPCz</b>	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.)
<b>KC</b>	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, ze zm.)
<b>Konstytucja PRL</b>	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.)
<b>Konstytucja RP</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. i uzup.)
<b>KPA</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572)
<b>KPC</b>	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1568, ze zm.)
<b>KPK</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 36, ze zm.)
<b>KPK z 1969 r.</b>	Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.)
<b>KPP</b>	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389-405)
<b>PP</b>	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 236, ze zm.)
<b>TFUE</b>	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–360)
<b>TUE</b>	Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992, s. 1)
<b>uPGRP</b>	Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192)

<b>uPP</b>	Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 581)
<b>uRPD</b>	Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 292)
<b>uSN</b>	Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 622)

## **Organy i instytucje**

<b>ETPC</b>	Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>SA</b>	sąd apelacyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>SO</b>	sąd okręgowy
<b>SR</b>	sąd rejonowy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>TSUE</b>	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
<b>UE</b>	Unia Europejska
<b>WSA</b>	wojewódzki sąd administracyjny

## **Publikatory**

<b>ONSA</b>	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej
<b>OSNCP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
<b>OSNKW</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Karnej i Wojskowej
<b>OSNP</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
<b>OSP</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich
<b>OSPİKA</b>	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

**OTK-B** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B  
**OTK ZU** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

## Wstęp

Zasada nadrzędności Konstytucji RP zazwyczaj jest rozpatrywana w dwóch podstawowych ujęciach – pozytywnym, który wiąże się z nakazem realizacji jej postanowień oraz negatywnym, obejmującym zakaz podejmowania działań naruszających jej postanowienia. Wskazane dyrektywy odnoszą się do wszystkich płaszczyzn funkcjonowania prawa, a zatem sfery jego stanowienia, obowiązywania, przestrzegania, stosowania i wykładni. Uznanie Konstytucji RP za akt o najwyższej randze prawnej wiąże się z potrzebą zapewnienia odpowiednich mechanizmów prawnych ukierunkowanych na ochronę jej nadrzędności w systemie prawnym. Jest to szczególnie istotne, z uwagi na fakt, że pozycja jednostki oraz przysługujące jej prawa i wolności zostały określone przede wszystkim przez przepisy ustawy zasadniczej. W konsekwencji zapewnienie nadrzędności Konstytucji RP w sposób bezpośredni przekłada się na poszanowanie konstytucyjnych praw i wolności w polskim systemie prawnym.

Podstawową gwarancją zasady nadrzędności Konstytucji RP jest kontrola konstytucyjności prawa. Na płaszczyźnie stanowienia prawa jest ona realizowana przede wszystkim przez hierarchiczną kontrolę aktów normatywnych, którą zajmuje się Trybunał Konstytucyjny, a w odniesieniu do aktów prawa miejscowego – sądy administracyjne. Na płaszczyźnie stosowania prawa zasada nadrzędności Konstytucji RP wiąże się z obowiązkiem bezpośredniego stosowania jej przepisów przez wszystkie organy władzy publicznej. W tym zakresie szczególną rolę odgrywa Sąd Najwyższy, który sprawuje nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Naczelny Sąd Administracyjny, kontrolujący działalność orzeczniczą wojewódzkich sądów administracyjnych, badających legalność działalności administracji publicznej.

Kontrola konstytucyjności prawa ukierunkowana jest nie tylko na zapewnienie obiektywnej spójności i koherentności systemu prawnego, ale stanowi również ważne narzędzie ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Środkiem prawnym, który zasadniczo łączy w sobie realizację obu funkcji, jest skarga konstytucyjna. W obowiązującym stanie prawnym może zostać wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Polski ustrojodawca przyjął zatem wąski model skargi konstytucyjnej, umożliwiając skarżącemu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestionowanie zgodności z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia w jego indywidualnej sprawie. Poza zakresem przedmiotowym skargi



konstytucyjnej pozostawiono natomiast ocenę konstytucyjności samego rozstrzygnięcia. To ostatnie może zostać wzruszone dopiero po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, o ile skarżący zdecyduje się uruchomić kolejne postępowanie, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Tak ukształtowany mechanizm skargowy został poddany krytyce<sup>1</sup>. W sposób wyraźny przyznaje on prymat ochronie nadrzędności Konstytucji RP na płaszczyźnie obiektywnej. Subiektywny aspekt tej ochrony, związany z konstytucyjnymi prawami i wolnościami jednostki, stanowi jedynie refleks podstawowej funkcji skargi konstytucyjnej<sup>2</sup>. Wynika to z wąskiego zakresu przedmiotowego tego środka prawnego, który został ograniczony wyłącznie do aktów stanowienia prawa, uniemożliwiając wyeliminowanie wielu naruszeń konstytucyjnych praw i wolności wywołanych aktami stosowania prawa. W związku z tym od dłuższego czasu w doktrynie i orzecznictwie zgłaszane są postulaty reformy skargi konstytucyjnej poprzez objęcie jej zakresem przedmiotowym także płaszczyzny stosowania prawa.

W 2018 r. do polskiego porządku prawnego została wprowadzona skarga nadzwyczajna, umożliwiając zaskarżenie prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawa. W założeniu ustawodawcy miała ona uzupełniać system prawny „o instytucję chroniącą konstytucyjne wolności i prawa obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy istniejące środki prawne są niewystarczające dla ich ochrony”<sup>3</sup>. Zważywszy na główny cel przyświecający wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego, a także oparcie jej konstrukcji na konstytucyjnoprawnych wzorcach kontroli, zarówno w orzecznictwie<sup>4</sup>, jak i doktrynie<sup>5</sup>, uznano ją za środek prawny służący

---

<sup>1</sup> Zastrzeżenia dotyczące modelu polskiej skargi konstytucyjnej zostały szeroko opisane w piśmiennictwie. Zob. na ten temat m.in. P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka* [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dyna, C. Kłak, Warszawa 2005, s. 42; P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 122; M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 55; M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 59-62; M. Dąbrowski, *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015, s. 255-276.

<sup>2</sup> P. Czarny, *Skarga konstytucyjna w Niemczech i w Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3(61), s. 62–63.

<sup>3</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 7.

<sup>4</sup> Zob. m.in. wyroki SN: z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, LEX nr 3093105 oraz z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021, nr 1, poz. 4.

<sup>5</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 77.

skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa. Skarga nadzwyczajna ma uzupełniać skargę konstytucyjną, gwarantując ochronę konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa, rozszerzając w ten sposób zakres dotychczasowej ochrony skargowej w polskim porządku prawnym i czyniąc zadość zgłaszanym w doktrynie prawa konstytucyjnego postulatom o potrzebie reformy skargi konstytucyjnej. W konsekwencji zakresy zastosowania skargi konstytucyjnej i skargi nadzwyczajnej zostały wyraźnie rozgraniczone – każda z nich ma na celu ochronę Konstytucji RP, w tym w szczególności gwarantowanych w niej praw i wolności, lecz w innych obszarach systemu prawnego.

Pomimo licznych zastrzeżeń i wątpliwości zgłaszanych pod adresem skargi nadzwyczajnej, instytucja ta nie została dotychczas poddana kompleksowej analizie konstytucyjnoprawnej. W przeważającym zakresie stanowiła przedmiot rozważań przedstawicieli nauki prawa procesowego – karnego i cywilnego. W tym zakresie należy odnotować jedno opracowanie monograficzne podejmujące problematykę skargi nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym<sup>6</sup>, a także artykuły naukowe, w których dokonano ogólnej charakterystyki skargi nadzwyczajnej<sup>7</sup>, odnoszące się do relacji, w jakich pozostaje ona względem innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia<sup>8</sup>, a także przedstawiające analizę przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej<sup>9</sup>. W nielicznych pracach podjęto natomiast rozważania nad tą instytucją prawną z konstytucyjnego punktu widzenia<sup>10</sup>, odnosząc je do toczącej się w nauce prawa konstytucyjnego dyskusji na temat optymalnego modelu kontroli konstytucyjności prawa, a także postulatów dotyczących poszerzenia zakresu ochrony skargowej gwarantowanej za pośrednictwem skargi konstytucyjnej. Należy również podkreślić, że w dotychczasowej literaturze oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego poświęconym

---

<sup>6</sup> Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020.

<sup>7</sup> Zob. T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 2, s. 7-19; T. Zembrzusi, *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 6, s. 123-138; M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 3, s. 64-78.

<sup>8</sup> Zob. T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 2, s. 20-38; A. Kotowski, *Skarga na tle modeli kontroli odwoławczej*, „Prawo i Prokuratura” 2019, nr 9, s. 51-85; J. Kluza, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 2, s. 105-119.

<sup>9</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka skargi nadzwyczajnej*, „Prawo i Więź” 2023, nr 2(45), s. 333-360; O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3(50), s. 367-391.

<sup>10</sup> Zob. M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 64-81; A. Syryt, *Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP*, „Prawo i Więź” 2021, nr 4(38), s. 36-58; A. Tarnacka, *Skarga nadzwyczajna jako instrument kontroli zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69), s. 39-51.

skardze nadzwyczajnej, różnie określany jest charakter tego środka prawnego. Z jednej strony zwraca się uwagę na deklarowaną przez ustawodawcę funkcję skargi nadzwyczajnej jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa. Z drugiej strony akcentuje się również jej szersze systemowe znaczenie jako środka ochrony porządku konstytucyjnego, ukierunkowanego na zapewnienie spójności systemu prawnego, rozumianego jako suma indywidualnych aktów stosowania prawa przez sądy<sup>11</sup>. Z uwagi na dotychczasowy stan badań naukowych, a także wychodząc z założenia, że problematyka skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa stanowi istotny z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia problem naukowy, za zasadne uznano podjęcie rozważań w tym zakresie.

Podstawowym celem badawczym i osią prowadzonych rozważań jest analiza skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy stanowi ona alternatywne rozwiązanie dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym. Poczynione w tym zakresie ustalenia pozwolą następnie na określenie stopnia realizacji przez skargę nadzwyczajną jej podstawowych funkcji ustrojowych oraz wskazanie, która z nich ma charakter przeważający w konstrukcji tego środka prawnego. W rezultacie przeprowadzonych badań nad instytucją skargi nadzwyczajnej będzie również możliwa ocena konsekwencji jakie wywołało wprowadzenie tej instytucji prawnej do polskiego porządku prawnego, w szczególności określenie jej wpływu na zastany model kontroli konstytucyjności prawa.

Prowadząc badania nad instytucją skargi nadzwyczajnej, przyjęto następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, uznano, że skarga nadzwyczajna nie zapewnia optymalnej ochrony skargowej, spójnej z założeniami, które przyświecały wprowadzeniu jej do polskiego porządku prawnego, a także nie stanowi alternatywnego rozwiązania dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym. Po drugie, założono, że chociaż skarga nadzwyczajna miała na celu realizację funkcji subiektywnej, ukierunkowanej na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, to konstrukcja tego środka prawnego i sposób jego funkcjonowania w praktyce prowadzi do wniosku, że w większym zakresie realizuje ona funkcję obiektywną, związaną z ochroną porządku konstytucyjnego. Po trzecie, uznano, że skarga nadzwyczajna dokonała swojej ewolucji zastanego modelu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, przy czym, na potrzeby prowadzonych badań, przyjęto szerokie rozumienie kontroli konstytucyjności prawa i jest ono odnoszone zarówno do sfery jego stanowienia, jak i stosowania.

---

<sup>11</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 75.

Praca składa się z czterech rozdziałów – każdy z nich rozpoczyna się uwagami wprowadzającymi oraz kończy podsumowaniem.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający i służy wyjaśnieniu pojęć wyjściowych. W pierwszej kolejności poddano analizie pojęcie kontroli konstytucyjności prawa, z uwzględnieniem jego zakresu oraz modeli prezentowanych w doktrynie prawa konstytucyjnego. Zważywszy na założoną w pracy hipotezę badawczą, zaproponowano szersze podejście do kontroli konstytucyjności prawa, biorąc pod uwagę wymiar (sferę) funkcjonowania prawa, której kontrola dotyczy. Przyjęcie tej systemowej perspektywy pozwoliło na przeanalizowanie zjawiska, jakim jest kontrola konstytucyjności prawa, także w odniesieniu do sfery jego stosowania. Następnie wyjaśniono pojęcie sądowego stosowania prawa oraz wskazano na istniejące instrumenty kontroli konstytucyjności aktów stanowiących rezultat tego procesu. Za punkt odniesienia przyjęto z jednej strony instytucję skargi konstytucyjnej w tych państwach, w których jej konstrukcja umożliwia zaskarżenie aktu sądowego stosowania prawa, zaś z drugiej strony środki zaskarżenia funkcjonujące w polskim porządku prawnym, które również mogą służyć kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa. Ostatnia część tego rozdziału została poświęcona przedstawieniu genezy skargi nadzwyczajnej, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu polityczno-prawnego oraz konstytucyjnoprawnych motywów jej wprowadzenia do polskiego porządku prawnego.

Rozdział drugi został poświęcony przedstawieniu zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej, które w istotny sposób determinują charakter tego środka prawnego. Z uwagi na specyficzną konstrukcję skargi nadzwyczajnej, rozważania w tym zakresie były prowadzone dwutorowo. Z jednej strony wyróżniono kategorię podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej oraz przeanalizowano zakres ich działania. Z drugiej strony wyodrębniono kategorię podmiotów objętych ochroną skargi nadzwyczajnej w celu określenia zakresu gwarantowanej przez nią ochrony skargowej. Dążąc do wyznaczenia przedmiotu zaskarżenia skargi nadzwyczajnej, uznano za konieczne omówienie cech, jakimi musi charakteryzować się orzeczenie sądowe, aby mogło stanowić przedmiot kontroli Sądu Najwyższego, a częściowo także wymogów formalnych tego środka prawnego, bowiem one również determinują katalog orzeczeń sądowych, które mogą być zaskarżone za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej.

Problematyka przesłanek dopuszczalności oraz wzorców kontroli skargi nadzwyczajnej została scharakteryzowana w rozdziale trzecim. W pierwszej kolejności dokonano klasyfikacji przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, wyróżniając w ich ramach przesłanki materialne i formalne. Następnie poddano analizie materialne przesłanki dopuszczalności

z punktu widzenia skorelowanych z nimi konstytucyjnoprawnych wzorców kontroli. W tym zakresie zidentyfikowano normy konstytucyjne, których naruszenie ma kluczowe znaczenie dla dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, celem rekonstrukcji zakresu ochrony gwarantowanej przez ten środek prawny. Poza zakresem rozważań pozostawiono natomiast przesłanki formalne skargi nadzwyczajnej, uznając, że w niezbędnym zakresie odwołano się do nich w rozdziale drugim. Na koniec przeanalizowano również sposób rekonstrukcji przez Sąd Najwyższy konstytucyjnoprawnych wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną.

Ostatni, czwarty rozdział pracy stanowi próbę spojrzenia na skargę nadzwyczajną jako nowy obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego. Wobec tego rozważania podjęte w ostatnim rozdziale rozpoczynają się od charakterystyki sądu, któremu powierzono rozstrzyganie spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną. W tym zakresie za zasadne uznano skorelowanie kompetencji do rozpoznawania skargi nadzwyczajnej z dotychczasowymi rolami ustrojowymi Sądu Najwyższego oraz próbę umiejscowienia jej w tych ramach. Następnie analizie poddano rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną oraz skutki prawne, jakie wywołują one w rzeczywistości prawnej. Szczególna uwaga została poświęcona orzeczeniom pozytywnym, tj. uwzględniającym skargę nadzwyczajną, z uwagi na ich doniosłe znaczenie dla stron postępowania. Rodzaje rozstrzygnięć oraz ich skutki prawne stanowią funkcjonalnie powiązane elementy konstrukcyjne skargi nadzwyczajnej. Ich analiza pozwoliła na dookreślenie roli, jaką skarga nadzwyczajna odgrywa w polskim systemie prawnym, a także charakteru kontroli, jaka jest za jej pośrednictwem realizowana.

Całość pracy wieńczy podsumowanie wszystkich rozdziałów oraz wnioski końcowe, a także bibliografia.

Prowadzone na potrzeby dysertacji badania naukowe opierały się przede wszystkim na wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej. Przedmiot analizy stanowiły krajowe przepisy konstytucyjne i ustawowe, w szczególności poświęcone regulacji skargi nadzwyczajnej, skargi konstytucyjnej, a także innych środków ochrony prawnej. W zakresie, w jakim analizie poddano instytucję skargi konstytucyjnej w obcych porządkach prawnych, posłużono się metodą porównawczą. Odwołano się przy tym do poglądów wyrażanych w polskiej i zagranicznej literaturze poświęconej skardze konstytucyjnej oraz zjawisku kontroli konstytucyjności prawa. Rozważania dotyczące rewizji nadzwyczajnej zostały przeprowadzone w oparciu o metodę historycznoprawną. Uzupełniająco wykorzystano także metodę teoretycznoprawną, dokonując analizy modelu sądowego stosowania prawa.

Przedstawione w niniejszej rozprawie rozważania i wnioski odnoszą się do stanu prawnego obowiązującego na dzień 3 lutego 2025 r.

## **Rozdział I**

### **Kontrola konstytucyjności sądowego stosowania prawa**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Scharakteryzowanie skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa wymaga przedstawienia przyjętej w pracy aparatury pojęciowej. W tym zakresie kluczowe jest określenie, na czym polega istota procesu, jakim jest kontrola konstytucyjności prawa, a także wyjaśnienie pojęcia sądowego stosowania prawa. Poczynione założenia definicyjne pozwolą na doprecyzowanie, co konkretnie stanowi przedmiot kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną.

W przypadku kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa – jako pewnej płaszczyzny jego funkcjonowania – przedmiotu kontroli nie należy ograniczać wyłącznie do aktu stosowania prawa, lecz zasadne jest odniesienie jej do całego procesu zmierzającego do jego wydania. Wynika to z faktu, że stosowanie prawa jest procesem wieloetapowym, składającym się z szeregu czynności decyzyjnych. Akt stosowania prawa jest zaś rezultatem tego procesu, odzwierciedlającym podjęte w jego ramach decyzje, jak również poczynione w jego toku ustalenia. Z tego względu kontrola decyzji sądowej, jako zmaterializowanego rezultatu procesu sądowego stosowania prawa, jest w istocie kontrolą samego procesu.

#### **2. Kontrola konstytucyjności prawa – pojęcie, zakres i modele**

Kontrola konstytucyjności prawa to proces kompleksowej oceny prawa pojmowanego jako zjawisko o złożonym statusie ontologicznym. Prawo nie ogranicza się bowiem wyłącznie do wypowiedzi językowych, ale także chroni pewne wartości i zawiera odniesienia do rzeczywistości empirycznej, wskazując pożądane stany rzeczy i wzorce zachowań. Złożoność prawa w bezpośredni sposób przekłada się na proces jego kontroli, ponieważ wymaga dokonywania ustaleń na co najmniej trzech przenikających się płaszczyznach – płaszczyźnie językowej obejmującej normy prawne, płaszczyźnie zjawisk społecznych i psychicznych, a także płaszczyźnie aksjologicznej obejmującej wartości<sup>1</sup>.

Pod kątem konstrukcyjnym kontrola konstytucyjności opiera się na istnieniu pewnych kluczowych elementów, do których należy zaliczyć przedmiot kontroli, wzorce kontroli, relację

---

<sup>1</sup> K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 31-32.

pomiędzy przedmiotem kontroli a wzorcami kontroli, a także wynikiem kontroli, będący rozstrzygnięciem stwierdzającym charakter tej relacji<sup>2</sup>. Istota tego procesu polega na badaniu zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli, którymi są przepisy prawa, przede wszystkim zaś konstytucja – jako nadrzędny akt prawny w hierarchii źródeł prawa – w celu ustalenia istnienia między nimi relacji zgodności albo niezgodności. Pojęcie kontroli konstytucyjności prawa rozumiane jest zatem w szerokim znaczeniu, co wiąże się z założeniem, że potencjalnym wzorcem kontroli są nie tylko przepisy Konstytucji RP, ale także aktów prawnych niższej rangi<sup>3</sup>. Podstawowym celem tak rozumianego procesu jest zapewnienie spójnego i niesprzecznego systemu prawnego, opartego na zasadzie hierarchiczności, w którym nadrzędne miejsce zajmuje ustawa zasadnicza.

Kontrola konstytucyjności prawa – jako zjawisko o złożonym charakterze – może być klasyfikowana z punktu widzenia różnych kryteriów. W oparciu o nie w doktrynie prawa konstytucyjnego wyróżnia się modele kontroli konstytucyjności prawa. Przez model należy przy tym rozumieć uproszczone odzwierciedlenie określonego zjawiska prawnego, które jest konstruowane dla konkretnych celów badawczych, stanowiąc formę poznania naukowego<sup>4</sup>. Jak wskazuje Hanna Wolska, model to „środek poznania i zdobywania informacji o badanych przedmiotach (zjawiskach), które mogą mieć postać zarówno materialną, jak i wyobrażeniową (intelektualną). Modele są również myślowym odzwierciedleniem uproszczonego (schematycznego) obrazu badanego przedmiotu, który jest tworzony za pomocą konkretnych elementów. Elementy te są zaś częścią składową modelu nadającą mu odrębną właściwość oraz ułatwiającą poznanie i zrozumienie badanego przedmiotu”<sup>5</sup>. Mając na względzie przedstawiony pogląd, przez model kontroli konstytucyjności rozumiem uproszczone odzwierciedlenie sposobu kontroli prawa z punktu widzenia jego hierarchicznej zgodności, w szczególności zaś zgodności z Konstytucją RP, natomiast przez elementy modelu – kryteria, w oparciu o które dochodzi do jego wyróżnienia.

Biorąc pod uwagę podmiot sprawujący kontrolę, w doktrynie przyjęło się wyróżniać dwa zasadnicze modele kontroli konstytucyjności prawa – model kontroli parlamentarnej, w którym

---

<sup>2</sup> K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 32.

<sup>3</sup> L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa, Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 8; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 11.

<sup>4</sup> W najnowszej literaturze problematykę modelu w naukach prawnych opisuje H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 11-44; oraz H. Wolska, *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania*, „Prawo i Więź” 2023, nr 2(45), s. 53-72. W dawniejszej literaturze na temat modelu w naukach prawnych zob. m.in. T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 9, s. 39-48; A. Malinowski, L. Nowak, *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 12, s. 86-95.

<sup>5</sup> H. Wolska, *Model jako forma poznania naukowego...*, s. 71.



to izba parlamentu lub jej wewnętrzna komisja odpowiada za kontrolę konstytucyjności prawa, oraz model kontroli pozaparlamentarnej, w którym kontrola jest sprawowana przez organ usytuowany poza strukturą parlamentu, najczęściej przez organ władzy sądowniczej. Podział ten podlega dalszej klasyfikacji – w ramach modelu kontroli pozaparlamentarnej wyróżnia się model kontroli sądowej i pozasądowej, przy czym w ramach sądowej kontroli konstytucyjności prawa doszło do wyodrębnienia modelu scentralizowanego, zwanego także europejskim, oraz modelu zdecentralizowanego, zwanego amerykańskim<sup>6</sup>. W ramach amerykańskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa kompetencje kontrolne należą do sądów powszechnych, z kolei w modelu europejskim – zasadniczo do jednego, wyspecjalizowanego organu władzy sądowniczej, wyodrębnionego ze struktury sądownictwa powszechnego, nazywanego sądem lub trybunałem konstytucyjnym<sup>7</sup>. Należy przy tym zastrzec, że są to pewne założenia modelowe, które mają raczej charakter ogólnych schematów, aniżeli bardziej szczegółowej typologii<sup>8</sup>. W praktyce nie spotyka się bowiem systemów, w których kompetencje kontrolne byłyby w sposób bezwzględny przyznane jednemu organowi. Potwierdza to wewnętrzne zróżnicowanie modelu europejskiego z uwagi na szczegółowe rozwiązania prawne przyjmowane w poszczególnych porządkach prawnych. Ogólne założenia tego modelu są dostosowywane do tradycji ustrojowej, aksjologii konstytucyjnej czy kultury prawnej poszczególnych państw<sup>9</sup>. Przykładowo w Portugalii funkcjonuje mieszany model kontroli konstytucyjności prawa, który łączy w sobie elementy kontroli scentralizowanej i zdecentralizowanej. Z jednej strony Trybunał Konstytucyjny sprawuje kontrolę scentralizowaną, a z drugiej strony sądy powszechne zostały wyposażone w kompetencje do odmowy stosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy. Konstytucja Republiki Portugalskiej z 1976 r. zawiera sformułowany w art. 204 zakaz stosowania przepisów sprzecznych z ustawą zasadniczą lub z zasadami w niej wyrażonymi. Należy jednak podkreślić, że orzeczenia sądów powszechnych odmawiające zastosowania niekonstytucyjnego przepisu

---

<sup>6</sup> K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 12-13; A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 25-39.

<sup>7</sup> Na ten temat zob. m.in. A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 25-41.

<sup>8</sup> J. Szymanek, *Modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 5(148), s. 96.

<sup>9</sup> A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 16. Hans Kelsen twierdził, że niemożliwe jest zaproponowanie jednolitego rozwiązania w zakresie kontroli konstytucyjności prawa dla wszystkich możliwych konstytucji, lecz trzeba ją zorganizować zgodnie ze specyfiką każdej z nich. Zob. L. Garlicki, *Constitutional courts versus supreme courts*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, nr 5(1), s. 44.

prawa podlegają zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 280 Konstytucji Republiki Portugalskiej<sup>10</sup>.

Ze względu na kryterium podmiotowe w Polsce obowiązuje europejski, a zatem scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa, w którym zasadniczo kompetencje kontrolne zostały powierzone Trybunałowi Konstytucyjnemu. Trudno jednak uznać, aby jego kognicja miała w tym zakresie charakter wyłączny. W praktyce istotną rolę w zakresie kontroli konstytucyjności prawa odgrywają także sądy, które w ramach procesu stosowania prawa są uprawnione do kontroli konstytucyjności norm prawnych zawartych w aktach podustawowych i ewentualnej odmowy ich zastosowania na gruncie konkretnej sprawy w razie stwierdzenia ich niezgodności z aktami prawnymi wyższej rangi, w szczególności z Konstytucją RP<sup>11</sup>. Jednocześnie w doktrynie prawa konstytucyjnego od dłuższego czasu istnieje spór co do tego, czy sądy są również uprawnione do kontroli norm prawnych zawartych w aktach prawnych wyższej rangi, tj. norm ustawowych<sup>12</sup>. W przypadku, w którym normy prawne mające stanowić podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie budzą wątpliwości sądu co do ich zgodności z Konstytucją RP, sąd ten może skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, przy czym, według części przedstawicieli doktryny<sup>13</sup>, nie ma takiego obowiązku w świetle art. 193 Konstytucji RP, lecz jest to jego uprawnienie.

---

<sup>10</sup> K. Szostak, *Comparative Analysis of the Models of Constitutional Review in Portugal and in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4, s. 315-316.

<sup>11</sup> Jak wskazuje M. Bogusz, sformułowanie „kontrola konstytucyjności prawa” jest *de facto* skrótem myślowym, ponieważ kontrola legalności tworzenia prawa, tj. aktów normatywnych, dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądy administracyjne, nie obejmuje wyłącznie badania norm prawnych pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP, lecz ma szerszy charakter i polega na badaniu hierarchicznej zgodności norm prawnych w obrębie całego systemu prawnego. Zob. M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1(45), s. 145.

<sup>12</sup> Zob. A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3(67), s. 25-37, która podsumowuje dotychczasowy przebieg debaty na temat dopuszczalności rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce.

<sup>13</sup> Zastrzec należy, że jest to kwestia sporna. Część przedstawicieli doktryny opowiada się za poglądem o wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, co w konsekwencji przesądza o obowiązku zadania pytania prawnego w każdym przypadku, w którym istnieją po stronie sądu wątpliwości co do konstytucyjności przepisu ustawy. Coraz większa część doktryny opowiada się jednak za poglądem przeciwnym, tj. możliwością sprawowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa. Zob. m.in. A. Mączyński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5, s. 5; R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2, s. 13; M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 24-25; P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 642, 648; P. Kardas, *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 4, s. 35-36.

Zwłaszcza w sytuacji, w której zachodzi przypadek tzw. oczywistej niekonstytucyjności przepisu ustawy, uznaje się, że nie ma potrzeby zadawania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego<sup>14</sup>, a sąd może odmówić zastosowania przepisu ustawy w danej sprawie i wydać rozstrzygnięcie bezpośrednio na podstawie Konstytucji RP. Należy wskazać, że aktualnie większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego uznaje, iż Konstytucja RP dopuszcza funkcjonowanie mieszanego modelu kontroli konstytucyjności prawa, co jest uzasadnione dysfunkcjami w działalności Trybunału Konstytucyjnego, zapoczątkowanymi w 2015 r. wraz z nadejściem kryzysu konstytucyjnego w Polsce<sup>15</sup>. Nadto, w pewnym zakresie kontrola konstytucyjności prawa została powierzona w polskim porządku prawnym także sądom administracyjnym – te bowiem są uprawnione do kontroli prawa miejscowego pod kątem jego zgodności z Konstytucją RP i innymi aktami prawnymi wyższego rzędu. W konsekwencji w aspekcie podmiotowym obowiązujący w Polsce model kontroli konstytucyjności prawa ma charakter złożony, a wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej spowodowało dalej idące rozproszenie kompetencji w tym zakresie, co zostanie poddane analizie w dalszej części pracy.

Kontrola konstytucyjności prawa może mieć zróżnicowany zakres. Z tego względu w doktrynie prawa konstytucyjnego proponuje się wyróżnienie uniwersalnej oraz ograniczonej kontroli konstytucyjności prawa. Pierwsza z nich obejmuje swym zakresem ogół aktów normatywnych funkcjonujących w systemie prawnym, z kolei druga – wyłącznie określone rodzaje aktów normatywnych<sup>16</sup>. Wydaje się jednak, że z przedmiotowego punktu widzenia wskazane rozróżnienie reprezentuje zbyt wąskie spojrzenie na zjawisko kontroli konstytucyjności prawa, ponieważ przyjmuje za przedmiot kontroli wyłącznie akty normatywne. W związku z tym, zważywszy na przyjęte w pracy hipotezy badawcze, warto

---

<sup>14</sup> R. Hauser i J. Trzciniński wskazują na dwa przypadki, w których sąd nie jest zobowiązany do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie kontroli konstytucyjności przepisu ustawy – po pierwsze w przypadku tzw. wtórnej niekonstytucyjności przepisu ustawy, a po drugie – w przypadku oczywistej niekonstytucyjności przepisu ustawy. Wtórna niekonstytucyjność przepisu ustawy zachodzi wówczas, gdy przepis ustawy został wydany przed wejściem w życie Konstytucji RP i jest z nią niezgodny. Z uwagi na fakt, że Konstytucja RP obowiązuje już od ponad 25 lat, przypadek tzw. wtórnej niekonstytucyjności nie ma aktualnie tak istotnego znaczenia jak wcześniej, chociaż nie można wykluczyć jego wystąpienia w praktyce. Zob. R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności...*, s. 13-15.

<sup>15</sup> Na temat kryzysu konstytucyjnego w Polsce zob. m.in. W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019, s. 58-95; P. Radziejewicz, *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 3-24; P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 254-275; A. Grochal-Chmielarz, J. Sułkowski, *Appointment of Judges to the Constitutional Tribunal in 2015 as the Trigger Point for a Deep Constitutional Crisis in Poland*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2, s. 91-119; T. Pietrzykowski, *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3, s. 3-17.

<sup>16</sup> K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 14. Por. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 23

poszerzyć perspektywę rozumienia tego pojęcia i dokonać rozróżnienia kontroli konstytucyjności prawa, biorąc pod uwagę wymiar (sferę) funkcjonowania prawa, której kontrola dotyczy.

Rozróżnienie to ma szczególne znaczenie dla instrumentów kontroli konkretnej, takich jak skarga konstytucyjna. Należy bowiem wskazać, że w różnych porządkach prawnych konstrukcja tego środka prawnego jest zróżnicowana pod względem zakresu przedmiotowego. Skarga konstytucyjna o wąskim zakresie przedmiotowym umożliwia wyłącznie zaskarżenie niekonstytucyjności normy prawnej, jeżeli na jej podstawie zostało wydane rozstrzygnięcie traktujące o prawach i wolnościach skarżącego. Z kolei skarga konstytucyjna o szerokim zakresie przedmiotowym umożliwia nie tylko zaskarżenie niekonstytucyjności normy prawnej, ale także samego rozstrzygnięcia traktującego o prawach i wolnościach skarżącego<sup>17</sup>. W konsekwencji uzasadnione jest twierdzenie, że za pośrednictwem skargi konstytucyjnej ukształtowanej według modelu szerokiego dopuszczalna jest nie tylko kontrola konstytucyjności prawa, ale także kontrola konstytucyjności jego stosowania. Skoro bowiem stan, jakim jest niekonstytucyjność, może tkwić nie tyle w treści normy prawnej, ile w samym orzeczeniu, które zostało wydane na jej podstawie, to proces kontroli musi obejmować swym zakresem również sferę stosowania tej normy prawnej. Warto przy tym zaznaczyć, że w Rzeczypospolitej Polskiej skarga konstytucyjna została ukształtowana według modelu wąskiego, a w konsekwencji za jej pośrednictwem można kwestionować jedynie konstytucyjność podstawy prawnej rozstrzygnięcia, nie zaś samo rozstrzygnięcie. W założeniu ustawodawcy pewnego rodzaju uzupełnieniem skargi konstytucyjnej ma być skarga nadzwyczajna, która umożliwia kwestionowanie konstytucyjności orzeczenia sądowego.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że potencjalnym przedmiotem kontroli konstytucyjności są nie tylko akty normatywne, ale także akty stosowania prawa, stanowiące odzwierciedlenie procesu zmierzającego do ich wydania.

Zaproponowana wyżej klasyfikacja kontroli konstytucyjności prawa ze względu na kryterium wymiaru (sfery) funkcjonowania prawa, której kontrola dotyczy, koresponduje z wielowymiarowym charakterem zasady nadrzędności Konstytucji RP. Jak wskazuje się w doktrynie, zasada ta odnosi się także do sfery stosowania prawa, ponieważ rozstrzygnięcia podejmowane na podstawie Konstytucji RP powinny być zgodne z jej normami oraz

---

<sup>17</sup> W sposób szczegółowy modele skargi konstytucyjnej przedstawia m.in. B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 39-49; B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 9-32; E. Zwierzchowski, *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich* [w:] *Prawa człowieka a nowa konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, Warszawa 1998, s. 86.

urzeczywistniać je w możliwie najwyższym stopniu<sup>18</sup>. Z zasady nadrzędności Konstytucji RP wynika zatem obowiązek stosowania i wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją RP, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 października 1995 r.: „zawsze wtedy, gdy możliwe jest takie wyłożenie przepisu, aby był on zgodny z konstytucją należy z tej możliwości skorzystać, odrzucając takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego”<sup>19</sup>. W podobny sposób wypowiada się także Sąd Najwyższy, wskazując, że „rzeczą sądu, który dokonuje wykładni przepisów, jest ocena wyników przeprowadzonej wykładni pod kątem jej zgodności z Konstytucją zgodnie z podstawową dyrektywą wykładni systemowej, wykładnia powinna mieć charakter prokonstytucyjny”<sup>20</sup>.

Z uwagi na moment dokonywania kontroli może ona przybrać postać kontroli uprzedniej, zwanej także prewencyjną, oraz kontroli następczej, nazywanej inaczej represyjną<sup>21</sup>. Kontrola prewencyjna przeprowadzana jest w stosunku do aktów normatywnych, które nie weszły jeszcze w życie, np. takich, które są na etapie postępowania legislacyjnego czy też nie zostały jeszcze ogłoszone. Dlatego w doktrynie funkcjonuje pogląd, że uprzednia kontrola konstytucyjności ustawy stanowi „odrębne stadium procesu legislacyjnego”<sup>22</sup>. Kontroli represyjnej podlegają natomiast akty normatywne, które zostały należycie ogłoszone i weszły w życie. Pewne wątpliwości może budzić kontrola konstytucyjności aktu normatywnego, który został już ogłoszony, ale pozostaje jeszcze w okresie *vacatio legis*. Ponieważ na tym etapie kontrola dotyczy aktu normatywnego, w stosunku do którego wszystkie czynności organów państwa niezbędne do jego wejścia w życie zostały już dokonane, wskazuje się, że tego typu kontrolę należy kwalifikować jako kontrolę następczą<sup>23</sup>. W Polsce, podobnie jak w przypadku większości państw funkcjonujących w ramach modelu europejskiego, kontrola konstytucyjności prawa może być realizowana zarówno przed, jak i po wejściu w życie aktu normatywnego.

Biorąc pod uwagę charakter dokonywanej kontroli, w doktrynie przyjęło się rozróżniać abstrakcyjną oraz konkretną kontrolę konstytucyjności prawa. Kontrola abstrakcyjna to taka,

---

<sup>18</sup> W. Płowiec, *Gwarancje zasady nadrzędności konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 81-82. Problematykę zasady nadrzędności Konstytucji RP w kontekście stosowania prawa porusza P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, ss. 400.

<sup>19</sup> Orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.

<sup>20</sup> Uchwała SN w składzie 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2010 r., III CZP 86/10, OSNC 2011, nr 5, poz. 49.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 225.

<sup>22</sup> J. Repel, *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 297.

<sup>23</sup> A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 43. Por. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 15.

która jest sprawowana w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy i procesu stosowania prawa, na podstawie ogólnego przeświadczenia o niekonstytucyjności przepisu prawa podmiotu powołanego do czuwania nad jego zgodnością z konstytucją. *A contrario* kontrola konkretna jest realizowana na tle indywidualnego przypadku oraz w związku z procesem stosowania prawa w określonej sprawie<sup>24</sup>. Jeżeli więc w toku postępowania sądowego powstaną wątpliwości, czy przepis prawa mający stanowić podstawę rozstrzygnięcia jest zgodny z konstytucją, to w europejskim modelu kontroli sąd dysponuje stosownymi instrumentami, za pośrednictwem których może przekazać tę kwestię do rozstrzygnięcia sądowi (trybunałowi) konstytucyjnemu, a w modelu amerykańskim – samodzielnie rozstrzygnąć problem konstytucyjności tego przepisu. O ile zatem kontrola abstrakcyjna ma charakter obiektywny i wiąże się z dążeniem do zapewnienia koherentności systemu prawa, o tyle kontrola konkretna ma charakter subiektywny, służąc rozstrzygnięciu konkretnej sprawy. Najczęściej model kontroli konstytucyjności prawa przyjęty w danym porządku prawnym zapewnia zarówno instrumenty służące realizacji kontroli abstrakcyjnej, jak i kontroli konkretnej, przy czym, stosunek tych procedur w systemie prawnym może być ukształtowany z różnym natężeniem. Przykładowo w polskim porządku prawnym do instrumentów kontroli konkretnej można zaliczyć instytucję skargi konstytucyjnej oraz pytania prawnego. Z kolei przejawem realizacji kontroli abstrakcyjnej jest możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z aktem normatywnym wyższej rangi przez podmioty wskazane w art. 191 Konstytucji RP.

Z zaprezentowanym wyżej podziałem wiąże się rozróżnienie kontroli konstytucyjności prawa ze względu na kryterium trybu jej uruchomienia. W tym ujęciu proponuje się wyróżnienie kontroli *per viam actionis* oraz kontroli *per viam exceptionis*<sup>25</sup>. Pierwsza z nich jest uruchamiana za pomocą odrębnego środka prawnego, co jest ukierunkowane na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie konstytucyjności normy prawnej w odrębnym postępowaniu. Z kolei druga z nich jest uruchamiana w ramach toczącego się postępowania, na wniosek (zarzut) zgłoszony przez jego uczestników lub z urzędu. W takim przypadku rozstrzygnięcie zapada w tym samym albo w odrębnym postępowaniu i stanowi podstawę do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego w postępowaniu, w ramach którego kontrola została zainicjowana. Należy zauważyć, że o ile kontrola abstrakcyjna jest zawsze uruchamiana *per viam actionis*, o tyle kontrola konkretna jest pod tym względem zróżnicowana – może być uruchomiona zarówno *per viam actionis*, czego przykładem jest instytucja skargi

---

<sup>24</sup> L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 231-232.

<sup>25</sup> K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 18.

konstytucyjnej, jak również *per viam exceptionis*, co odnosi się do instytucji pytania prawnego<sup>26</sup>.

Warto również odnotować, że kontrola konstytucyjności prawa może wywoływać zróżnicowane skutki prawne. Z tego względu, biorąc pod uwagę kryterium mocy wiążącej rozstrzygnięć stanowiących wynik procesu kontroli, wyróżnia się kontrolę o charakterze niewiążącym i wiążącym. W przypadku kontroli niewiążącej rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności nie wiąże innych podmiotów i nie wywołuje skutków prawnych w sferze obowiązywania czy stosowania prawa. Z kolei kontrola wiążąca prowadzi do wydania rozstrzygnięcia wiążącego określone podmioty i wywołującego skutki prawne o szerszym lub węższym zakresie. Takie rozstrzygnięcie może mieć więc różne konsekwencje na płaszczyźnie obowiązywania lub stosowania prawa, co pozwala na dokonanie dalszego podziału kontroli wiążącej – odpowiednio na kontrolę względną i bezwzględną. Pierwsza z nich polega na wydaniu rozstrzygnięcia o skutkach *inter partes*, a zatem wiążącego tylko uczestników konkretnej sprawy, na tle której takie rozstrzygnięcie zostało wydane, zaś druga prowadzi do wydania rozstrzygnięcia o skutkach *erga omnes*, a zatem o mocy powszechnie obowiązującej. W doktrynie wskazuje się, że powyższe rozróżnienie ma charakter typologii, ponieważ w praktyce może zdarzyć się sytuacja, w której orzeczenie nie będzie miało ani skutku *erga omnes*, ani wyłącznie skutku *inter partes*, ponieważ jego oddziaływanie będzie wykraczać poza indywidualną sprawę<sup>27</sup>.

Obok wskazanych wyżej kryteriów kontroli konstytucyjności prawa, w piśmiennictwie można również odnotować posługiwanie się pojęciem kontroli zorientowanej przedmiotowo i kontroli zorientowanej podmiotowo<sup>28</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że kontrola zorientowana przedmiotowo służy ochronie prawa przed naruszeniami ze strony prawodawcy. Jej celem jest wyłącznie wyeliminowanie niezgodności w przepisach prawa. W takim przypadku organ inicjujący kontrolę nie ma własnego interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia. W tym więc sensie jest to kontrola skorelowana z interesem publicznym. Z kolei kontrola zorientowana podmiotowo służy ochronie praw podmiotowych przed ich naruszeniami ze strony prawodawcy. Jej celem jest usunięcie takich naruszeń oraz ich ewentualnych skutków. W konsekwencji organ inicjujący taką kontrolę ma własny interes w uzyskaniu rozstrzygnięcia i żeby to osiągnąć, powinien uprawdopodobnić naruszenie jego praw podmiotowych. W praktyce modele kontroli konstytucyjności w różnej proporcji łączą w sobie elementy

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 16-17.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 19.

przedmiotowe i podmiotowe, ponieważ prawa podmiotowe wynikają z norm prawa przedmiotowego, a w konsekwencji naruszenia praw podmiotowych stanowią jednocześnie naruszenie norm prawa przedmiotowego<sup>29</sup>.

### **3. Akty sądowego stosowania prawa jako przedmiot kontroli konstytucyjności**

Przyjęcie założenia, że kontrola konstytucyjności prawa może być także odnoszona do sfery jego stosowania, wiąże się z potrzebą dokonania charakterystyki tego procesu oraz rekonstrukcją jego zakresu znaczeniowego. Biorąc pod uwagę tematykę niniejszej pracy, szczególna uwaga zostanie poświęcona typowi sądowego stosowania prawa, co uzasadnione jest tym, że skarga nadzwyczajna jest środkiem kontroli orzeczeń sądowych. Ustalenia w tym zakresie pozwolą na określenie, jakie konkretnie czynności i działania stanowią przedmiot kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa oraz na czym konkretnie może polegać niekonstytucyjność tego procesu.

Jednocześnie zastrzec należy, że w przypadku kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, jako pewnego przejawu jego funkcjonowania, przedmiotu kontroli nie należy ograniczać wyłącznie do aktu stosowania prawa, lecz powinien być on byc odnoszony do całego procesu zmierzającego do jego wydania. Wynika to z faktu, że stosowanie prawa jest procesem o wieloetapowym i złożonym charakterze, składającym się z szeregu czynności decyzyjnych. Akt stosowania prawa jest zaś rezultatem tego procesu, odzwierciedlając podjęte w jego ramach decyzje, jak również poczynione w jego toku ustalenia. Z tego względu kontrola decyzji sądowej, jako zmaterializowanego rezultatu procesu stosowania prawa, jest w istocie kontrolą samego procesu.

#### **3.1. Sądowe stosowanie prawa**

Pojęcie „stosowanie prawa” nie ma sprecyzowanego znaczenia zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym. Jest to termin wieloznaczny, używany w różnych kontekstach, co uwarunkowane jest m.in. przyjętymi koncepcjami teoretycznymi<sup>30</sup>. W polskiej teorii prawa ukształtowały się dwa zasadnicze znaczenia tego pojęcia. W szerszym ujęciu przez stosowanie prawa rozumie się „proces ustalania przez organ państwa konsekwencji prawnych (pozytywnych lub negatywnych) faktów w sposób wiążący (dla określonych podmiotów) na

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 19-20.

<sup>30</sup> J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] *Teoria państwa i prawa*, W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1986, s. 453.



podstawie norm prawa obowiązującego”<sup>31</sup>. W węższym ujęciu stosowanie prawa rozumiane jest jako korzystanie przez określony podmiot, w szczególności organ państwa, z przyznanego mu przez prawo upoważnienia do dokonania określonej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie, a zatem wyznaczającej lub aktualizującej czyjś obowiązek prawny<sup>32</sup>. Niezależnie od przyjętego ujęcia, rezultatem procesu stosowania prawa jest decyzja stosowania prawa, która w praktyce może przyjąć postać orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej. Jednocześnie oba ujęcia rozróżniają stosowanie prawa od stanowienia prawa, przyjmując, że akty stanowienia prawa to normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zaś akty stosowania prawa to normy prawne o charakterze indywidualnym i konkretnym<sup>33</sup>.

Jerzy Wróblewski wskazuje, że zdefiniowanie pojęcia „stosowanie prawa” uzależnione jest od jego elementów składowych, takich jak: element podmiotowy, określający kto jest podmiotem stosującym prawo; element przedmiotowy, określający aktywność nazywaną „stosowaniem prawa”; skutek aktywności nazywanej „stosowaniem prawa” oraz element dotyczący punktu odniesienia, relatywizujący stosowanie do określonego systemu prawa<sup>34</sup>.

Z przedmiotowego punktu widzenia, przez stosowanie prawa rozumie się „aktywność polegającą na:

- a) wiążącym ustalaniu praw lub obowiązków osób lub stanu prawnego w decyzji stosowania prawa, lub
- b) wykorzystaniu kompetencji do działań polegających na wydaniu określonego rodzaju decyzji, lub
- c) wykonywaniu uprawnień i spełnianiu obowiązków nałożonych przez reguły prawne”<sup>35</sup>.

Aktywność ta może być realizowana przez różne podmioty – sądy, organy administracji publicznej, pełnomocników procesowych czy też inne jednostki. W związku z tym, w oparciu o kryterium podmiotowe, w teorii prawa wyróżnia się dwa typy stosowania prawa – typ sądowy oraz typ pozasądowy<sup>36</sup>, przy czym drugi z nich jest również określany jako typ kierowniczy,

---

<sup>31</sup> K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 285; J. Niesiołowski, *Stosowanie prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, wyd. 2 zm. i uzupeł., Warszawa 2017, s. 308.

<sup>32</sup> Z. Ziemiński, *Stosowanie prawa* [w:] *Zarys teorii prawa*, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań 2001, s. 213. Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 69.

<sup>33</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 70.

<sup>34</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 7.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>36</sup> Odnotować należy, że w teorii prawa wyróżnia się także podział na sądowe i kierownicze stosowanie prawa biorąc pod uwagę nie tyle kryterium podmiotu stosującego prawo, co kryterium podstawy prawnej określającej sposób postępowania organu stosującego prawo. W przypadku sądowego stosowania prawa treść aktu stosowania prawa wyznaczona jest przez treść przepisów prawa materialnego, a w konsekwencji proces ten zasadniczo sprowadza się do ustalania skutków prawnych pewnego stanu faktycznego. Z kolei w przypadku kierowniczego stosowania prawa organ ma kompetencje do wydania aktu stosowania prawa, którego treść jest wyznaczana

administracyjny, a czasami także administracyjno-kierowniczy<sup>37</sup>. Niektórzy autorzy wskazują zaś, że są to podtypy pozasądowego stosowania prawa jako typu podstawowego<sup>38</sup>. Ich wyróżnienie podyktowane jest odmienną pozycją ustrojową i zadaniami z jednej strony wymiaru sprawiedliwości, który jest sprawowany przez sądy, a z drugiej strony administracji publicznej, wykonującej zadania publiczne za pośrednictwem swoich organów.

Biorąc pod uwagę problematykę niniejszej pracy, szczególnie istotne znaczenie należy przypisać typowi sądowemu. Jak wskazuje J. Wróblewski, sądowe stosowanie prawa to aktywność organów, które na gruncie określonego systemu organów państwowych są sądami<sup>39</sup>. Ten typ stosowania prawa charakteryzują następujące cechy szczególne:

- a) podmiot stosujący prawo nie pozostaje w żadnym stosunku służbowym lub organizacyjnym wobec adresatów aktu stosowania prawa,
- b) podmiot stosujący prawo nie jest osobiście zainteresowany wydaniem aktu stosowania prawa, który zapada na podstawie niezależnych od niego reguł – zgodnie z paremią *nemo iudex in causa sua* (łac. nikt nie może być sędzią we własnej sprawie),
- c) podmiot stosujący prawo jest kompetentny w zakresie swojego działania, a sposób stosowania przez niego prawa określają przepisy proceduralne, przy czym kompetencja tego podmiotu nie wynika z pozycji, jaką zajmuje w strukturze organizacyjnej (kompetencja ogólna), lecz jest określona ze względu na charakterystykę spraw lub stosowanych przepisów (kompetencja szczegółowa),
- d) stosowanie prawa polega na ustaleniu konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione na podstawie obowiązującego prawa (brak decyzji opartych na swobodnym uznaniu),
- e) akt stosowania prawa podejmowany jest w sytuacji sporu lub w sytuacji nieustalenia<sup>40</sup>,
- f) akt stosowania prawa jest decyzją indywidualną i konkretną,

---

jedynie w sposób ogólny przez przepisy prawa materialnego. Dlatego też w tym ujęciu działalność sądu może w pewnych przypadkach sprowadzać się do *kierowniczego stosowania prawa*, a działalność organu administracji do sądowego stosowania. Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 70; Z. Ziemiński, *Stosowanie prawa* [w:] *Zarys teorii prawa...*, s. 215-216.

<sup>37</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 115; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 9-10; J. Wróblewski, *Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa. Problemy teorii i ideologii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. 26, s. 7-21; J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] *Teoria państwa i prawa...*, s. 453.

<sup>38</sup> A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 115.

<sup>39</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 9; J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] *Teoria państwa i prawa...*, s. 453.

<sup>40</sup> Sytuacja sporu występuje między stronami zgłaszającymi odrębne roszczenia w sensie procesowym, zaś sytuacja nieustalenia ma miejsce wówczas, gdy ustalenie stanu prawnego wymaga decyzji stosowania prawa. J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] *Teoria państwa i prawa...*, s. 454.

g) akt stosowania prawa służy stwierdzeniu zgodności określonych faktów z regułami, które stanowią podstawę tego aktu, oraz ustaleniu konsekwencji, które z tego stwierdzenia wynikają na podstawie obowiązującego prawa<sup>41</sup>.

Mając na względzie powyższe, wskazać należy, że sądowe stosowanie prawa to proces wiążącego ustalania przez sądy konsekwencji prawnych określonych faktów w oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa, w formie aktów stosowania prawa<sup>42</sup>, określanych w doktrynie również mianem decyzji sądowego stosowania prawa<sup>43</sup> czy też decyzji sądowych<sup>44</sup>. Akty stosowania prawa mogą funkcjonować w obrocie prawnym w różnej formie, przyjmując postać orzeczeń sądowych – wyroków, postanowień czy też uchwał<sup>45</sup>.

Sądowe stosowanie prawa jest przedmiotem analiz teoretycznoprawnych, zarówno w aspekcie opisowym, jak i normatywnym<sup>46</sup>. Ich celem jest przedstawienie procesu sądowego stosowania prawa w pewnym uproszczeniu. W związku z tym w teorii prawa mówi się o tzw. modelowaniu procesu stosowania prawa, które rozumiane jest jako uproszczone przedstawienie tego procesu jako przedmiotu opisu<sup>47</sup>. W zakresie modeli opisowych wyodrębnia się trzy podstawowe modele sądowego stosowania prawa, spośród których najbardziej rozpowszechniony i jednocześnie najbardziej adekwatny dla przedmiotu podjętych rozważań jest model decyzyjny, traktujący stosowanie prawa jako proces prowadzący do wydania decyzji sądowej, w ramach którego wyodrębnia się poszczególne etapy na jakich podejmowane są decyzje cząstkowe<sup>48</sup>. Model ten jest przy tym modelem materialnym, ponieważ traktuje decyzję

---

<sup>41</sup> Cechy poszczególnych typów stosowania prawa wskazują za J. Wróblewski, *Stosowanie prawa [w:] Teoria państwa i prawa...*, s. 453-456.

<sup>42</sup> J. Wróblewski, *Stosowanie prawa [w:] Teoria państwa i prawa...*, s. 456. Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 10.

<sup>43</sup> Tak m. in. A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 128; S. Wróblewski, *Stosowanie prawa [w:] Teoria państwa i prawa...*, s. 473.

<sup>44</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 18; J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 39.

<sup>45</sup> Należy jednak zastrzec, że w przypadku, w którym uchwała ma charakter abstrakcyjny, a zatem nie jest podejmowana na tle konkretnej sprawy, to chociaż z prakseologicznego punktu widzenia stanowi decyzję, to jednak nie jest decyzją stosowania prawa, ponieważ nie ma w niej kwalifikacji stanu faktycznego, jak również jego konsekwencji normatywnych. A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 128.

<sup>46</sup> W doktrynie wyróżnia się opisowe, normatywne i mieszane modele sądowego stosowania prawa. Model opisowy służy uproszczonemu przedstawieniu procesu lub decyzji sądowego stosowania prawa. Model normatywny nie opisuje sądowego stosowania prawa, lecz wskazuje, jak prawo powinno być stosowane przez sąd, a zatem kształtuje pewien wzorzec idealny tego procesu. Z kolei model mieszany łączy w sobie elementy opisowe oraz normatywne. Więcej na ten temat zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 37-41.

<sup>47</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 34-35. Proces budowy modelu określa się w teorii nauki jako procedurę idealizacji, a operacje z nimi związane jako różne rodzaje abstrakcji i konkretyzacji. Dlatego też w teorii prawa mówi się o „modelowaniu” czy też „idealizacji” przedmiotu opisu. Zob. A. Malewski, *O nowy kształt nauk społecznych*, Warszawa 1975, s. 88-109.

<sup>48</sup> Oprócz modelu decyzyjnego, w ramach teoretycznych modeli stosowania prawa wyróżnia się także model informacyjny, ujmujący stosowanie prawa jako proces przetwarzania określonych informacji, oraz model funkcjonalny, traktujący stosowanie prawa jako środek kontroli społecznej poprzez prawo. Więcej na temat modeli sądowego stosowania prawa zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 34-92.

jako rezultat zastosowania przepisów prawa materialnego, która powinna być racjonalna, a zatem uzasadniona przez określone normy prawne, ustalone fakty i przyjęte oceny przy posłużeniu się przyjętymi w tym procesie regułami rozumowania<sup>49</sup>.

Przyjęcie decyzyjnego modelu sądowego stosowania prawa pozwala na wyróżnienie następujących elementów (etapów) tego procesu, do których J. Wróblewski zalicza:

- a) ustalenie norm prawnych obowiązujących w znaczeniu dostatecznie określonym dla potrzeb rozstrzygnięcia,
- b) uznanie określonych faktów za udowodnione na podstawie materiałów i przyjętej teorii dowodów oraz ujęcie tych faktów w języku stosowanej normy prawnej,
- c) subsumpcja faktów uznanych za udowodnione pod stosowną normę prawną,
- d) wiążące ustalenie w decyzji sądowej konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie zastosowanej normy prawnej<sup>50</sup>.

Poszczególne etapy decyzyjnego modelu sądowego stosowania prawa (z wyjątkiem subsumpcji) są realizowane za pośrednictwem decyzji częściowych sądowego stosowania prawa. Można zatem wskazać, że na ostateczną decyzję sądowego stosowania prawa składa się suma uprzednio podjętych decyzji częściowych oraz metadecyzja źródeł, która dotyczy wyboru argumentów uzasadniających decyzje częściowe. Do decyzji częściowych zalicza się: decyzję walidacyjną, decyzję interpretacyjną, decyzję dowodową oraz decyzję wyboru konsekwencji. Decyzja walidacyjna polega na ustaleniu obowiązywania określonej normy prawnej, która może znaleźć zastosowanie w rozstrzyganej sprawie. Decyzja interpretacyjna przejawia się w ustaleniu znaczenia określonej normy prawnej, przy czym może ona zostać podjęta w dwóch różnych sytuacjach – po pierwsze w sytuacji izomorfii, gdy istnieje pełna zgodność pomiędzy bezpośrednim rozumieniem normy prawnej a sytuacją wymagającą rozstrzygnięcia, oraz w sytuacji wykładni, gdy zaistnieją wątpliwości co do sposobu rozumienia stosowanego przepisu prawnego, które można usunąć przy wykorzystaniu dyrektyw interpretacyjnych wykładni operatywnej. Następnie podejmowana jest decyzja dowodowa, polegająca na uznaniu faktów będących przedmiotem dowodzenia za udowodnione w oparciu o zgromadzone materiały oraz przyjętą teorię dowodów<sup>51</sup>, zaś jako ostatnia podejmowana jest decyzja wyboru

---

<sup>49</sup> J. Wróblewski, *Stosowanie prawa* [w:] *Teoria państwa i prawa...*, s. 461.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 463-473. Należy przy tym zaznaczyć, że wyróżnienie etapów sądowego stosowania prawa w ramach modelu decyzyjnego ma charakter konwencjonalny, a stopień szczegółowości ich wyróżnienia zależy od postawionych celów badawczych. W sposób bardziej szczegółowy etapy sądowego stosowania prawa w ramach modelu decyzyjnego przedstawia J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 43.

<sup>51</sup> Sąd dysponuje zebrany w sprawie materiałem dowodowym, który powinien ocenić z punktu widzenia jego wiarygodności, przyjmując określoną teorię dowodów. Zasadniczo zwykło się wyróżniać teorie legalnej (formalnej) oceny dowodów oraz teorie swobodnej oceny dowodów.

konsekwencji, gdy stosowana norma prawna pozostawia sądowi pewną swobodę decyzyjną w zakresie wyboru konsekwencji<sup>52</sup>. W ramach tego modelu jedynie subsumpcja nie stanowi decyzji cząstkowej, lecz uznaje się ją za operację logiczną, co wynika z założenia, że udowodniony fakt sprawy jest już określony w języku przepisu. W tym ujęciu subsumpcja stanowi element decyzji dowodowej<sup>53</sup>.

Końcowym rezultatem procesu sądowego stosowania prawa jest decyzja sądowa, która w wiążący sposób ustala konsekwencje prawne faktów sprawy. Zasadniczo pokrywa się ona z ostatnią z wymienionych wyżej decyzji cząstkowych, tj. decyzją wyboru konsekwencji. Decyzja sądowa jest uzasadniona przez wszystkie decyzje cząstkowe, które zawierają różnego rodzaju argumenty oraz metadecyzję źródeł, która określa wybór tych argumentów<sup>54</sup> - sąd stosujący prawo posiada bowiem pewną swobodę w zakresie wyboru źródeł prawa w rozumieniu decyzyjnym<sup>55</sup>. Ponieważ źródła te dotyczą uzasadnienia każdej z decyzji cząstkowych stosowania prawa, stąd mówi się o tzw. „metadecyzji wyboru źródeł”, przy czym jest to decyzja o innym charakterze niż pozostałe.

W najnowszym piśmiennictwie dyskusję na temat optymalnego modelu sądowego stosowania prawa podjęli Maciej Gutowski oraz Piotr Kardas, podkreślając, że proces ten nie ma charakteru jednorodnego, lecz zasadniczo składa się z trzech faz – fazy ustaleń faktycznych, fazy wykładni prawa oraz fazy aplikacji normy prawnej. Takie założenie ma jednak charakter modelowy, ponieważ w praktyce proces stosowania prawa jest bardziej zróżnicowany. Jego dokładny i ostateczny przebieg uzależniony jest od wielu czynników, takich jak charakter sprawy, rodzaj postępowania czy możliwości dowodowe stron. W rzeczywistości fazy procesu stosowania prawa nie przebiegają w ściśle określonej sekwencji, lecz interferują, nakładając się na siebie wzajemnie w różnej kolejności. W ramach poszczególnych faz podejmowane są określone, skonwencjonalizowane czynności, które jedynie w ogólnym zarysie odpowiadają założonemu modelowi. Dlatego też dostrzeżenie zróżnicowanego charakteru procesu stosowania prawa pozwala na jego uszczegółowienie poprzez wyróżnienie w ramach ogólnego, trójfazowego podejścia do procesu stosowania prawa odpowiednio modelu badania kontroli konstytucyjności prawa oraz modelu kontroli odwoławczej<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie...*, s. 44.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>55</sup> Źródłem prawa w rozumieniu decyzyjnym jest to, na co powołuje się decyzja tworzenia prawa. Zob. J. Wróblewski, *System prawa [w:] Teoria państwa i prawa...*, s. 415.

<sup>56</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 57-58.

Chociaż w praktyce istnieją znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi środkami zaskarżenia orzeczeń sądowych, wynikające chociażby ze specyfiki określonej procedury czy gałęzi prawa, to jednak każdy proces sądowego stosowania prawa zainicjowany środkiem zaskarżenia opiera się na podobnym mechanizmie orzeczniczym, charakterystycznym dla sądu odwoławczego<sup>57</sup>. W konsekwencji, w ramach modelu kontroli odwoławczej można wskazać na następujące fazy tego procesu:

- 1) analizę środka zaskarżenia i wskazanych w nim uchybień oraz kwestii podlegających uwzględnieniu przez sąd z urzędu (zakres zaskarżenia, wnioski, zarzuty, podstawy oraz argumenty wskazane w uzasadnieniu),
- 2) kontrolę zaskarżonego orzeczenia w zakresie zgodności z prawem procesowym, w tym:
  - a) kontrolę procedowania przez sąd stosujący prawo z normami prawa procesowego;
  - b) kontrolę legalności lub prawidłowości ustaleń faktycznych, w tym legalności oceny materiału dowodowego przez sąd stosujący prawo;
- 3) kontrolę zaskarżonego orzeczenia w zakresie zgodności z prawem materialnym, w tym:
  - a) kontrolę wykładni dokonanej przez sąd w ramach modelu stosowania prawa, oraz
  - b) kontrolę aplikacji dokonanej przez sąd w ramach modelu stosowania prawa;
- 4) ustalenie normy indywidualnej i konkretnej w ramach orzeczenia reformatoryjnego albo wydanie orzeczenia kasatoryjnego albo inne rozstrzygnięcie o charakterze formalnym (np. umarzające postępowanie, odrzucające środek zaskarżenia itd.)<sup>58</sup>.

W inny sposób przebiega proces sądowego stosowania prawa w ramach modelu kontroli konstytucyjności prawa, przede wszystkim z uwagi na odmienny cel tego procesu. W ramach tego modelu wyróżnia się następujące fazy stosowania prawa:

- 1) ustalenie wzorca konstytucyjnego,
- 2) wykładnię przepisu kontrolowanego, w tym:
  - a) rekonstrukcję z przepisów prawa wstępnego wyrażenia normokształtnego na gruncie kontrolowanego aktu prawnego (pierwsza faza wykładni),
  - b) próbę uzgodnienia normy zgodnej z wzorcem konstytucyjnym przy wykorzystaniu odpowiednich dyrektyw wykładni (druga faza wykładni),

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>58</sup> Model kontroli odwoławczej przyjmuje za M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 58, z zastrzeżeniem jego nieznaczącej modyfikacji na potrzeby podjętych rozważań. Autorzy posługują się pojęciem modelu kontroli instancyjnej, ponieważ w ich założeniu miał on odnosić się wyłącznie do zwyczajnych środków zaskarżenia. W tej części pracy moje rozważania skupiają się na środkach zaskarżenia w ogólności, w tym również na środkach nadzwyczajnych. Z tego względu posługuje się pojęciem modelu kontroli odwoławczej, zamiast pojęciem modelu kontroli instancyjnej.

- c) ocenę zgodności normy z wzorcem konstytucyjnym i zawartą w nim aksjologią konstytucyjną, na gruncie mechanizmu wrażeniowego, ewentualnie zastosowanie reguły kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori* (trzecia faza wykładni);
- 3) rozstrzygnięcie co do zgodności normy z wzorcem konstytucyjnym i wiążące określenie konsekwencji oceny konstytucyjności<sup>59</sup>.

Pomimo pewnych różnic w zaprezentowanych wyżej koncepcjach, wskazać należy, że ich wspólnym elementem jest etap wykładni prawa<sup>60</sup>. Stanowi on szczególnie istotny komponent procesu sądowego stosowania prawa. Wykładnia prawa dokonywana w procesie sądowego stosowania prawa określana jest mianem wykładni operatywnej<sup>61</sup>, którą cechuje pewna specyfika. Z uwagi na fakt, że jest dokonywana w procesie sądowego stosowania prawa, ma charakter decyzyjny, a zatem podejmowana jest przez sąd w celu wydania decyzji sądowej. Wynik wykładni operatywnej ma przy tym charakter pewny w tym sensie, że nakaz podjęcia decyzji sądowej w określonych okolicznościach faktycznych implikuje nakaz dojścia przez sąd stosujący prawo do takiego wyniku wykładni, który wystarczy do podjęcia i uzasadnienia tej decyzji. Nadto wykładnia operatywna jest także wykładnią o charakterze sytuacyjnym, ponieważ prowadzona jest równoległe do dokonujących się w procesie stosowania prawa ustaleń faktycznych. Ma to bezpośredni wpływ na zakres wyniku wykładni, ponieważ zazwyczaj w toku tego procesu nie dochodzi do rekonstrukcji całej normy prawnej, lecz jedynie tej części, której potrzeba zastosowania wynika z okoliczności stanu faktycznego. W konsekwencji zakres wykładni operatywnej ograniczony jest do normatywnej podstawy decyzji<sup>62</sup>.

Na początku XX wieku Leszek Leszczyński sformułował walidacyjno-derywacyjną koncepcję wykładni prawa, która w możliwie najbardziej adekwatny sposób ma odpowiadać

---

<sup>59</sup> Model kontroli konstytucyjności prawa również przyjmuję za M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 57-58.

<sup>60</sup> Wskazać należy, że samo pojęcie wykładni może być rozumiane w różny sposób – jako pewien zespół czynności mających na celu ustalenie i zrozumienie znaczenia przepisów prawnych (wykładnia pragmatyczna) lub jako rezultat tych czynności (wykładnia apragmatyczna). Wykładnia prawa pojmowana w ujęciu pragmatycznym może być przy tym rozumiana w wąskim albo szerokim znaczeniu – odpowiednio jako zespół czynności związanych z rozumieniem tekstów prawnych (wąskie znaczenie) albo jako zespół czynności ukierunkowanych nie tylko na zrozumienie tekstu prawnego, ale także czynności polegających na wywnioskowaniu z norm odtworzonych z tekstu prawnego innych norm za pomocą reguł inferencyjnych (znaczenie szerokie). W doktrynie wskazuje się jednak, że problemy inferencyjne w istocie bardzo często dotyczą problematyki walidacji (obowiązywania), a nie wykładni, a ponadto generują także problem prawotwórczy, dlatego też część przedstawicieli doktryny skupia swoje rozważania dotyczące wykładni na jej ścisłym (węższym) rozumieniu. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, wyd. 7 uzup., Warszawa 2017, s. 43-46.

<sup>61</sup> L. Leszczyński, *Wykładnia w procesie stosowania prawa* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 151. Na temat wykładni operatywnej zob. także: L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 12 i n.

<sup>62</sup> L. Leszczyński, *Wykładnia w procesie stosowania prawa* [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 151-152.

specyficznie wykładni operatywnej<sup>63</sup>. Autor ten co do zasady opowiada się za derywacyjną koncepcją wykładni<sup>64</sup>, pod warunkiem, że jej zakresem obejmie się zarówno wyjaśnienie znaczeń wypowiedzi stanowiących składniki normy prawnej, jak również źródła, z którego rekonstruowana jest taka norma prawna. W konsekwencji w ramach procesu sądowego stosowania prawa, na etapie wykładni operatywnej, proponuje on wyróżnienie fazy walidacyjnej oraz derywacyjnej<sup>65</sup>, przy założeniu ich wymiennego charakteru w tym sensie, że dopuszczalne jest płynne przechodzenie między nimi, bez potrzeby definitywnego zakończenia jednej z nich. W tym ujęciu proces wykładni, którego celem jest skonstruowanie normatywnej podstawy decyzji sądowego stosowania prawa, powinien obejmować dwa rodzaje rozumowań interpretacyjnych – rozumowania walidacyjne, których istotą jest identyfikacja źródeł rekonstrukcji norm prawnych do zastosowania oraz rozumowania derywacyjne, polegające na rekonstrukcji (derywowaniu) norm prawnych z uprzednio zidentyfikowanych źródeł. Po skonstruowaniu w ten sposób normatywnej podstawy decyzji, przechodzi się do fazy redukcyjnej, która polega na sprowadzeniu zrekonstruowanej normy prawnej o charakterze ogólnym i generalnym do jednostkowej i indywidualnej sytuacji adresata decyzji (tzw. redukcja decyzyjna), w wyniku czego dochodzi do wydania ostatecznej decyzji sądowego stosowania prawa.

W oparciu o przedstawione wyżej założenia koncepcji walidacyjno-derywacyjnej, można wskazać na trzy zasadnicze fazy wykładni operatywnej, tj. fazę ustaleń walidacyjnych, fazę konstruowania normatywnej podstawy decyzji oraz fazę redukcji decyzyjnej, z zastrzeżeniem, że w ramach poszczególnych faz występują także subfazy obejmujące określone rozumowania interpretacyjne<sup>66</sup>. Operatywna wykładnia prawa przebiega bowiem w oparciu o reguły wykładni (językowe, systemowe, pozasystemowe), zwane także jej dyrektywami lub zasadami, które pełnią rolę argumentów uzasadniających uzyskany rezultat wykładni<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Chociaż jest to koncepcja stosunkowo nowa, a tym samym bardziej dostosowana do zmieniającej się rzeczywistości, to jednak również pod jej adresem sformułowane są pewne uwagi krytyczne. Zob. M. Smyl, *Sprzeczności w koncepcjach wykładni walidacyjno-derywacyjnej oraz derywacyjnej (faza percepcyjna)*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006, nr 13, s. 88-92.

<sup>64</sup> Problematyka wykładni prawa ściśle wiąże się z jej koncepcjami, spośród których najbardziej doniosłe znaczenie należy przypisać koncepcji klaryfikacyjnej, której twórcą jest J. Wróblewski oraz koncepcji derywacyjnej, której autorstwo przypisuje się Z. Ziemińskiemu oraz M. Zielińskiemu. Koncepcja klaryfikacyjna zakłada, że wykładnia przepisu prawnego powinna mieć miejsce jedynie wówczas, gdy budzi on wątpliwości interpretacyjne. Z kolei według koncepcji derywacyjnej wykładnia prawa powinna być dokonywana w każdym przypadku ustalania normy prawnej na podstawie przepisu prawnego. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady...*, s. 72-77.

<sup>65</sup> W sposób syntetyczny koncepcję tę opisuje M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady...*, s. 84. W sposób szerszy założenia tej koncepcji przedstawia L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna...*, s. 12 i n. oraz L. Leszczyński, *Wykładnia w procesie stosowania prawa [w:] Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 150-165.

<sup>66</sup> L. Leszczyński, *Wykładnia w procesie stosowania prawa [w:] Stanowienie i stosowanie prawa...*, s. 157-163.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 155-156.



### 3.2. Środki kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa

Akty sądowego stosowania prawa podlegają kontroli pod kątem ich zgodności z prawem, w tym z ustawą zasadniczą. Kontrola ta może być realizowana w różnych formach i przy wykorzystaniu różnych środków prawnych. Wśród nich należy wyróżnić środki ukierunkowane na kontrolę aktów sądowego stosowania prawa pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą, takie jak skarga konstytucyjna oraz inne środki zaskarżenia, które umożliwiają ogólną weryfikację prawidłowości decyzji sądowych, w tym również pod kątem wzorców kontroli o konstytucyjnoprawnym charakterze. Mogą być to zarówno zwyczajne środki zaskarżenia, które przysługują w toku instancji, jak również nadzwyczajne środki zaskarżenia, które przysługują od prawomocnych decyzji sądowych.

Mając powyższe na względzie, można zaproponować wyróżnienie szczególnych oraz ogólnych środków kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa. Przez środki szczególne, które można określić również mianem celowych, należy rozumieć takie środki prawne, które z uwagi na ich konstrukcję, w szczególności przyjęte wzorce kontroli oraz cel funkcjonowania, służą kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa. W ich przypadku kontrola konstytucyjności jest nadrzędnym celem ich funkcjonowania, a zatem są to takie środki prawne, które w szczególny sposób ukierunkowane są na ochronę konstytucji na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa. *A contrario* przez środki ogólne należy rozumieć takie środki prawne, które umożliwiają kontrolę konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa, przy czym nie jest to ich cel nadrzędny, a możliwość kontroli konstytucyjności danego aktu stosowania prawa wynika z generalnych uwarunkowań systemu prawa, do jakich w szczególności należy zaliczyć hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa oraz najwyższą moc prawną konstytucji w tym systemie.

Przed poczynieniem dalszych rozważań, należy zastrzec, że analiza środków kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa zostanie ograniczona do polskiego porządku prawnego, a w zakresie, w jakim niezbędna będzie analiza prawnoporównawcza – do państw europejskich, w których występuje scentralizowany model kontroli konstytucyjności prawa. Ograniczenie w tym zakresie podyktowane jest dążeniem do maksymalnej adekwatności rozważań podjętych w ramach niniejszej pracy.

### 3.2.1. Skarga konstytucyjna

Skarga konstytucyjna jest instytucją charakterystyczną dla współczesnego sądownictwa konstytucyjnego w Europie<sup>68</sup>. Pomimo zgody co do istoty tej instytucji prawnej, w literaturze prawniczej nie wykształciła się jednak uniwersalna, powszechnie akceptowana jej definicja. Źródła takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w różnorodności rozwiązań prawnych dotyczących skargi konstytucyjnej w poszczególnych systemach prawnych<sup>69</sup>. Z tego względu skarga konstytucyjna najczęściej jest definiowana poprzez wskazanie jej cech szczególnych, które wyróżniają ją na tle innych środków prawnych. W szczególności należy do nich zaliczyć: cel skargi konstytucyjnej, którym jest ochrona prawna w związku z naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności przez władzę publiczną; rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez organ, którym jest sąd konstytucyjny; subsydiarny charakter skargi konstytucyjnej oraz ostateczność udzielanej przez nią ochrony<sup>70</sup>. Na podstawie wyodrębnionych cech szczególnych, podejmowane są próby zdefiniowania skargi konstytucyjnej w jej najogólniejszym znaczeniu, dążąc do uwzględnienia różnorodności istniejących rozwiązań prawnych w tym zakresie<sup>71</sup>.

Dokonując przeglądu definicji skargi konstytucyjnej w polskim piśmiennictwie, Bogusław Banaszak stoi na stanowisku, że skarga konstytucyjna stanowi „instytucję służącą osobie fizycznej lub prawnej do ochrony na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym przysługujących jej praw konstytucyjnych w przypadku ich naruszenia przez organy władzy publicznej, przy czym naruszenie to może być dokonane poprzez ich akty, a w większości krajów również przez ich bezczynność”<sup>72</sup>. Podobną definicję skargi konstytucyjnej formułują również Piotr Tuleja oraz Marian Grzybowski, wskazując, że jest to „środek służący osobie fizycznej lub osobie prawnej do ochrony jej praw podstawowych przed naruszeniami tych praw ze strony organów władzy publicznej na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym”<sup>73</sup>, a także Marta Kłopocka-Jasińska, która

---

<sup>68</sup> K. Działocha, *Ochrona praw obywatelskich w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Prawa człowieka w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Polsko-holenderskie kolokwium*, Warszawa 1991, s. 71.

<sup>69</sup> L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 13.

<sup>70</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 25

<sup>71</sup> L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna...*, s. 15.

<sup>72</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 165. Por. B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie praw podstawowych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 175; B. Banaszak, *Skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 12, s. 5.

<sup>73</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 106. Por. P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – 10 lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 28.

definiuje ją jako środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, który umożliwia jej bezpośrednio zwrócenie się do sądu konstytucyjnego w razie ich naruszenia przez organy władzy publicznej<sup>74</sup>. W innym ujęciu skargę konstytucyjną przedstawia Krzysztof Czeszejko – Sochacki, określając ją jako „przysługujące jednostce w stosunku do państwa roszczenie o ochronę jej podstawowych praw w szczególnym postępowaniu przed sądem konstytucyjnym”<sup>75</sup>.

Chociaż w przedstawionych wyżej definicjach można dostrzec pewne różnice, to jednak wszystkie z nich akcentują wspólne cechy skargi konstytucyjnej, pozwalając uchwycić jej istotę. Po pierwsze, skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym, który w sposób szczególny zorientowany jest na ochronę konstytucyjnych praw i wolności, stanowiąc instrument bezpośrednio dostępny dla jednostki, za pomocą którego może ona kwestionować niekonstytucyjność działań organów władzy publicznej. Należy przy tym zauważyć, że rozpatrywanie skarg konstytucyjnych może mieć także walor ogólny, służąc ochronie całego porządku konstytucyjnego<sup>76</sup>. W związku z tym w doktrynie przyjęło się wyróżniać dwie podstawowe funkcje skargi konstytucyjnej – funkcję subiektywną (podmiotową), polegającą na ochronie konstytucyjnych praw i wolności, a zatem ochronie interesu indywidualnego, tj. interesu skarżącego, oraz funkcję obiektywną, polegającą na ochronie konstytucji jako nadrzędnego aktu w systemie źródeł prawa poprzez kontrolę konstytucyjności prawa (w pewnych przypadkach – także jego stosowania), w czym wyraża się ochrona interesu publicznego. Należy podkreślić, że skarga konstytucyjna jest rozpatrywana przez wyspecjalizowany organ władzy sądowniczej – sąd lub trybunał konstytucyjny, którego podstawowym zadaniem jest stanie na straży konstytucji poprzez sprawowanie kontroli konstytucyjności. Wyposażenie tego organu w określone kompetencje kontrolne służy realizacji nadrzędności ustawy zasadniczej. W ten sposób organ ten może kontrolować stan przestrzegania i realizowania norm konstytucyjnych przez władze publiczne, a zatem badać w jaki sposób władza stosuje prawo i czy w dostatecznym stopniu uwzględnia w tym procesie

---

<sup>74</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 25-26. Podobnie L. Garlicki, który ujmuje skargę konstytucyjną jako „szczególne postępowanie inicjowane przed trybunałem konstytucyjnym przez jednostkę, służące ochronie jej praw konstytucyjnych przed naruszeniami ze strony państwa”. Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 194.

<sup>75</sup> K. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 31. Na temat pojęcia skargi konstytucyjnej zob. również: L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna...*, s. 13-15; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model...*, s. 39-48.

<sup>76</sup> L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 194-195. Por. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 229, 279.

dyrektywy wynikające z konstytucji. Można więc wskazać, że skarga konstytucyjna służy ochronie i rozwijaniu konstytucyjności jako kategorii obiektywnej<sup>77</sup>.

Po drugie, podstawą postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną jest naruszenie przez władzę publiczną konstytucyjnego prawa lub wolności. Naruszenie to może być rezultatem działania lub zaniechania władzy publicznej, przy czym działanie przyjmuje najczęściej postać aktu władzy publicznej – zarówno aktu normatywnego, jak również aktu stosowania prawa (w zależności od przyjętego modelu skargi konstytucyjnej), wobec konkretnego podmiotu, którego prawo lub wolność konstytucyjną naruszono i któremu w związku z tym przysługuje ochrona w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym<sup>78</sup>.

Po trzecie, skarga konstytucyjna jest rozpoznawana przez organ władzy sądowniczej, powołany do badania kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej, który w razie stwierdzenia ich niekonstytucyjności, jest uprawniony do wyeliminowania takiego aktu z systemu prawnego.

Po czwarte, skarga konstytucyjna jest środkiem o nadzwyczajnym charakterze, a w związku z tym jej wniesienie jest możliwe dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej, przy czym zazwyczaj wystarczy wyczerpanie tzw. zwyczajnych środków zaskarżenia, nie jest zaś konieczne wyczerpanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Po piąte, ochrona gwarantowana skargą konstytucyjną ma charakter ostateczny, co przejawia się w tym, że nie ma możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego do jakiegokolwiek innego organu władzy publicznej<sup>79</sup>.

W związku z różnorodnością regulacji prawnych dotyczących skargi konstytucyjnej, w doktrynie podejmowane są próby jej klasyfikacji w oparciu o różne kryteria. Dokonując pewnej generalizacji, wyróżnia się modele skargi konstytucyjnej<sup>80</sup>. Szczególnie istotna w kontekście problematyki podjętej w niniejszej pracy jest klasyfikacja oparta na kryterium zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej, a zatem uwzględniająca rodzaje aktów władzy publicznej, które podlegają zaskarżeniu w ramach tego środka prawnego. Na tej podstawie wyróżnia się dwa zasadnicze modele skargi konstytucyjnej – o wąskim i szerokim zakresie przedmiotowym. Skarga konstytucyjna o szerokim zakresie przedmiotowym dopuszcza

---

<sup>77</sup> V. Šimíček, *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 14. Za: M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 37.

<sup>78</sup> L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna...*, s. 15.

<sup>79</sup> M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 29.

<sup>80</sup> Na temat modeli skargi konstytucyjnej zob. m.in. B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich* [w:] *Skarga konstytucyjna...*, s. 9-32; E. Zwierzchowski, *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich* [w:] *Prawa człowieka a nowa konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, red. A. Łabno, Warszawa 1998, s. 163-174; B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model...*, s. 39-48; M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 30-38.

możliwość zaskarżenia zarówno aktów stosowania prawa, jak również aktów stanowienia prawa, tj. ustaw, czy innych aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, które stanowiły podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia. Model ten obowiązuje m.in. w Czechach, Hiszpanii oraz w Niemczech<sup>81</sup>. Z kolei skarga konstytucyjna o wąskim zakresie przedmiotowym umożliwia zaskarżenie wyłącznie aktów stosowania prawa albo wyłącznie aktów stanowienia prawa, tj. aktów normatywnych. Do państw, w których skarga konstytucyjna przysługuje wyłącznie przeciwko aktom stosowania prawa, należy zaliczyć Słowację i Słowenię<sup>82</sup>. Z kolei w Belgii oraz w Polsce skarga konstytucyjna przysługuje wyłącznie przeciwko aktom normatywnym<sup>83</sup>.

W konsekwencji w niektórych państwach europejskich akty stosowania prawa objęte są przedmiotem zaskarżenia skargi konstytucyjnej – w zależności od przyjętego modelu tej instytucji prawnej, albo w sposób wyłączny, albo wraz z aktami stanowienia prawa. Model skargi konstytucyjnej o wąskim zakresie przedmiotowym, umożliwiający kontrolę wyłącznie aktów stosowania prawa, występuje rzadko. Zdecydowanie bardziej powszechnym rozwiązaniem jest skarga konstytucyjna o szerokim zakresie przedmiotowym.

Czyniąc z aktów stosowania prawa centralny punkt rozważań, należy wskazać, że co do zasady, w przypadku, w którym konstrukcja prawna skargi konstytucyjnej obejmuje zakresem przedmiotowym akty stosowania prawa, umożliwia zaskarżenie zarówno aktów wydawanych przez organy administracji publicznej, jak również sądy. Należy jednak odnotować regulacje historyczne dotyczące skargi konstytucyjnej w Słowacji, która w przeszłości obejmowała swoim zakresem przedmiotowym wyłącznie akty stosowania prawa wydawane przez organy administracji publicznej, z wyłączeniem orzeczeń sądowych<sup>84</sup>. Obecnie słowacka skarga konstytucyjna ma szerszy zakres zaskarżenia, obejmując swoim zakresem przedmiotowym także akty sądowego stosowania prawa.

Aby zobrazować mechanizm kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa realizowany za pośrednictwem skargi konstytucyjnej, w dalszej części pracy analizie poddano zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej w Niemczech oraz w Słowenii. Wybór tych państw

---

<sup>81</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 85-99.

<sup>82</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 175.

<sup>83</sup> G. Gentili, *A Comparative Perspective on Direct Access to Constitutional and Supreme Courts in Africa, Asia, Europe and Latin America: Assessing Advantages for the Italian Constitutional Court*, „Penn State International Law Review” 2010, vol. 29, s. 725; A. Kustra, *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 3, s. 37; Por. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna...*, s. 116.

<sup>84</sup> K. Skotnicki, *Sąd konstytucyjny w Republice Słowackiej* [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie. Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, t. 2, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 234.

uzasadniony jest przyjęciem odmiennych modeli skargi konstytucyjnej, chociaż w obu przypadkach umożliwiającym zaskarżenie aktów sądowego stosowania prawa.

Jak wskazano już wyżej, skarga konstytucyjna w Niemczech została ukształtowana według szerokiego modelu. Zgodnie z art. 93 (1) pkt 4a i 4b Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o skargach konstytucyjnych, które mogą być wniesione przez każdego, kto twierdzi, że doszło do naruszenia przez władze publiczne jednego z jego praw podstawowych lub praw określonych w art. 20 ust. 4, 33, 38, 101, 103 i 104 (pkt 4a)<sup>85</sup>, a także o skargach konstytucyjnych gmin i związków gmin z powodu naruszenia przez ustawę prawa do samorządu (pkt 4b). W konsekwencji, za pośrednictwem niemieckiej skargi konstytucyjnej, możliwa jest kontrola wszystkich aktów (przedsięwzięć) władzy publicznej, przez które rozumie się zarówno działania, jak i zaniechania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Co do zasady skarga konstytucyjna może być wniesiona wyłącznie przeciwko aktom niemieckiej władzy publicznej, chociaż w ograniczonym zakresie dopuszczalne jest również skierowanie skargi konstytucyjnej przeciwko aktom władz Unii Europejskiej. Zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, przez akty władzy publicznej należy rozumieć akty podmiotów lub organów reprezentujących państwo<sup>86</sup>. Za M. Derlatką można wskazać, że podmiotami zaliczanymi do władzy publicznej są m.in. federacja i kraje związkowe, stowarzyszenia, instytucje, fundacje, gminy i związki gmin, szkoły wyższe, izby skupiające osoby wykonujące daną profesję, związki lekarzy, społeczności religijne, rozgłośnie radiowe i telewizyjne, notariusze, rzeczoznawcy, kapitanowie żeglugi morskiej, kapitanowie samolotów<sup>87</sup>. Natomiast z zakresu aktów władzy publicznej podlegających zaskarżeniu skargą konstytucyjną wyłączono akty podmiotów administracyjnych podejmowane w ramach stosunków cywilnoprawnych oraz gospodarczej działalności zawodowej. Wynika to z założenia o potrzebie rozgraniczenia sfer działalności podmiotów administracyjnych, które mogą wykonywać zadania przynależne władzy publicznej, a jednocześnie występować w stosunkach cywilnoprawnych. W niemieckiej nauce prawnej przyjęto teorię uprawnień specjalnych, zgodnie z którą, forma prawna

---

<sup>85</sup> Ustawa Zasadnicza RFN określa zamknięty katalog przepisów ustanawiających prawa podstawowe, których naruszenie może stanowić podstawę niemieckiej skargi konstytucyjnej. Katalog ten składa się z przepisów Ustawy Zasadniczej RFN, które można podzielić na dwie grupy: przepisy dotyczące praw podstawowych jako pewnej kategorii ogólnej oraz przepisy dotyczące praw zbliżonych do praw podstawowych. Zob. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 137.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 105.

<sup>87</sup> *Ibidem*, s. 105-106.

podejmowanych działań nie ma znaczenia, istotne jest natomiast czy dane działanie funkcjonalnie stanowi działanie władzy publicznej<sup>88</sup>.

Powierzenie Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do rozpoznawania skarg konstytucyjnych przeciwko rozstrzygnięciom władzy sądowniczej oznacza możliwość kwestionowania konstytucyjności orzeczenia każdego sądu – zarówno federalnego, jak i krajowego, w tym także krajowych sądów konstytucyjnych, pod warunkiem, że są to orzeczenia ostateczne<sup>89</sup>. W odniesieniu do aktów stosowania prawa wydanych przez organy administracji publicznej ochrona ta jest nawet dalej idąca. Przedmiotem kontroli Federalnego Trybunału Konstytucyjnego może być nie tylko ostateczny akt organu administracji publicznej, ale także wszystkie orzeczenia sądowe, które ten akt w jakiś sposób potwierdziły. Dlatego też w kontekście aktów organów administracji publicznej wskazuje się na podwójną rolę ochronną niemieckiej skargi konstytucyjnej, ponieważ może być ona kierowana zarówno przeciwko aktowi organu administracji publicznej, jak również przeciwko orzeczeniu sądowemu, w którym zaaprobowano naruszenie praw podstawowych tym aktem. W ten sposób w niemieckim porządku prawnym umożliwia się kontrolę konstytucyjności obu aktów stosowania prawa w ramach jednego postępowania przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, co ma istotny walor praktyczny, np. w sytuacji, w której akt organu administracji publicznej został uchylony przez orzeczenie sądu I instancji, które następnie zostało uchylone przez orzeczenie sądu II instancji. Należy natomiast nadmienić, że w odniesieniu do orzeczeń sądowych, skargą konstytucyjną można co do zasady kwestionować wyłącznie jego sentencję, a tylko wyjątkowo – motywy uzasadnienia<sup>90</sup>.

W niemieckiej doktrynie prawa konstytucyjnego poddano analizie także to, w jaki sposób akt stosowania prawa może naruszać podstawowe prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W ogólnym ujęciu naruszenia upatruje się w sytuacji, w której ten, komu przysługuje wolność lub prawo, doznaje ograniczenia w korzystaniu z niego na skutek tego naruszenia, przy czym uprawnienie do skorzystania z takiego prawa lub wolności zostaje ograniczone przez władzę publiczną<sup>91</sup>. Kwestie te przybliżyła M. Derlatka, wskazując, że w przypadku kontroli orzeczeń sądowych istota naruszenia może przejawiać się w czterech zasadniczych aspektach. W odniesieniu do wszystkich naruszeń obowiązuje generalna zasada,

---

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 119.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 125.

<sup>91</sup> R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München 1988, s. 212, uwaga 463. Za: Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 69.

zgodnie z którą, im bardziej intensywne jest naruszenie podstawowego prawa lub wolności, tym bardziej szczegółowa winna być kontrola aktu stosowania prawa dokonywana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny.

Po pierwsze, naruszenie prawa podstawowego może przejawiać się w nieprawidłowościach postępowania sądowego, w szczególności zaś naruszeniu art. 101 i 103 Ustawy Zasadniczej RFN<sup>92</sup>. Przykładowo, Federalny Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń uznał, że brak faktycznej możliwości kontroli orzeczeń sądowych stanowi naruszenie zasady państwa prawnego w związku z art. 103 ust 1 Ustawy Zasadniczej RFN, zgodnie z którym: „Każdemu przysługuje prawo do wysłuchania przez sąd”. Takie podejście wynika z faktu, że niektóre zasady procedury sądowej mają umocowanie konstytucyjne.

Po drugie, naruszenie prawa podstawowego może wynikać z nieprawidłowej wykładni przepisów prawa, stanowiących podstawę orzeczenia sądowego. Jak podkreśla Klaus Stern, prawa podstawowe nie tylko determinują treść przepisów prawa, ale także sposób ich wykładni i stosowania. W ten sposób prawa podstawowe promieniują także na prawo prywatne i muszą być uwzględnione przy jego wykładni<sup>93</sup>. W tym kontekście rozróżnia się więc naruszenie praw podstawowych poprzez niewłaściwą wykładnię stosowanego przepisu (niem. *Auslegungsfehler*) oraz przez nieprawidłowe zastosowanie tego przepisu w konkretnym przypadku (niem. *Anwendungsfehler*). Z orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wynika zaś, że naruszenie praw podstawowych poprzez wykładnię prawa dokonywaną przez sąd może nastąpić w następujących sytuacjach:

- a) w sytuacji, w której w sprawie zachodziła potrzeba odwołania się do praw podstawowych gwarantowanych w Ustawie Zasadniczej RFN, a sąd oparł się wyłącznie na wykładni norm ustawowych;
- b) w sytuacji, w której w orzeczeniu sądowym przyjęto błędną wykładnię praw podstawowych, przy czym takie naruszenie musi mieć istotny charakter;
- c) w sytuacji, w której sąd przekroczył dopuszczalne granice kształtowania prawa, tworząc normę niemieszczącą się w ramach ustawodawstwa.

Każda ze wskazanych wyżej sytuacji stanowi naruszenie zakazu arbitralności w stosowaniu prawa (niem. *Willkürverbot*), który wynika z konstytucyjnej zasady równości, sformułowanej w art. 3 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>93</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, München 1988, s. 923. Za: M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 127.

<sup>94</sup> M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 128.



Po trzecie, naruszenie prawa podstawowego może także przejawiać się niewłaściwym ustaleniu lub ocenie stanu faktycznego sprawy. Co do zasady Federalny Trybunał Konstytucyjny nie zajmuje się oceną stanu faktycznego, ponieważ wówczas charakter jego kontroli byłby zbliżony do nadzwyczajnej instancji rewizyjnej. W takiej sytuacji w sposób szczególnie istnieje potrzeba rozważenia kryterium intensywności naruszenia, który determinuje zakres kontroli Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w sprawie dotyczącej skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądowe w przedmiocie wstrzymania emisji programu telewizyjnego dotyczącego sprawy kradzieży broni i morderstwa w Lebach, Federalny Trybunał Konstytucyjny zdecydował się zastąpić ocenę dokonaną uprzednio przez sąd własną oceną stanu faktycznego sprawy. Program telewizyjny miał zostać wyemitowany po kilku latach od zdarzenia, przed wyjściem jednego ze sprawców z więzienia. Z uwagi na wagę ewentualnego naruszenia (utrudnienie resocjalizacji) ingerencja w ustalenia stanu faktycznego sprawy była w ocenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego uzasadniona. Na podobnym stanowisku stanął Federalny Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej odebrania dziecka rodzicom biologicznym, uznając, że potencjalna intensywność naruszenia dobra dziecka uprawnia do zastosowania własnej oceny stanu faktycznego. W kontekście tego typu naruszeń warto zaznaczyć, że ingerencja Federalnego Sądu Konstytucyjnego w ustalenia faktyczne jest również uzależniona od rodzaju sprawy, tj. czy rozpatrywana jest sprawa cywilna, karna czy administracyjna, bowiem zakres oddziaływania praw podstawowych na poszczególne gałęzie prawa jest zróżnicowany. Niewątpliwie, podstawowe prawa i wolności odgrywają szczególnie istotną rolę w zakresie prawa karnego, dlatego też Federalny Trybunał Konstytucyjny uznawał się za uprawniony m.in. do dokonywania oceny dowodów w celu ustalenia, czy nie doszło do naruszenia zasady domniemania niewinności<sup>95</sup>.

Po czwarte, naruszenie podstawowych praw i wolności przez orzeczenie sądowe może także polegać na jego wydaniu na podstawie przepisów prawa sprzecznych z Ustawą Zasadniczą. W takiej sytuacji, skarga konstytucyjna przeciwko orzeczeniu staje się *de facto* skargą konstytucyjną przeciwko prawu.

Dodatkowo należy podkreślić, że niemiecka skarga konstytucyjna może zostać wniesiona również na bezczynność sądów i organów administracji publicznej. W konsekwencji, umożliwia nie tylko zaskarżenie aktów stosowania prawa jako rezultatu działań podejmowanych przez te podmioty, ale jednocześnie umożliwia zaskarżenie braku takich aktów jako stanu wynikającego z zaniechania wskazanych podmiotów. Kontrola

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 128-129.

Federalnego Sądu Konstytucyjnego w tym zakresie jest dopuszczalna pod warunkiem, że obowiązek działania, a zatem wydania określonego aktu stosowania prawa przez sąd lub organ administracji publicznej, wynika z Ustawy Zasadniczej RFN. W przypadku zaniechania sądu, skarga konstytucyjna dopuszczalna jest tak długo, jak długo trwa zaniechanie, przy czym najczęściej skargi konstytucyjne służą kwestionowaniu przewlekłości postępowania sądowego<sup>96</sup>.

Mając na uwadze powyższe, niemiecką skargą konstytucyjną może być zaskarżony szeroki zakres aktów stosowania prawa. Wynika to z faktu, że przesłanki skargi konstytucyjnej nie mają mocno skonkretyzowanego charakteru, pozostawiając Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu duży zakres swobody w zakresie rozpatrywania tego środka zaskarżenia. Z tego względu w niemieckim piśmiennictwie podnosi się, że działalność Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozpatrywania skarg konstytucyjnych na akty stosowania prawa, upodabnia się do nadzwyczajnej kontroli rewizyjnej, czyniąc z tego postępowania dodatkową instancję służącą weryfikacji indywidualnych rozstrzygnięć<sup>97</sup>.

W Słowenii został natomiast przyjęty wąski model skargi konstytucyjnej, umożliwiający zaskarżenie wyłącznie aktów stosowania prawa<sup>98</sup>. Zgodnie z art. 160 Konstytucji Republiki Słowenii, Sąd Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawie „skarg konstytucyjnych dotyczących naruszenia aktami indywidualnymi praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>99</sup>. Przez akty indywidualne należy rozumieć akty stosowania prawa wydawane zarówno przez organy administracji publicznej, jak również sądy. Słoweńska skarga konstytucyjna została zdefiniowana w art. 50 ust. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, który stanowi, że ze względu na naruszenie praw człowieka lub podstawowych wolności może, na warunkach określonych w ustawie, być złożona skarga konstytucyjna przeciwko aktowi indywidualnemu, przez który władze publiczne, wspólnoty lokalne lub wykonujący władzę publiczną zadecydowały o prawach, obowiązkach lub prawnych tytułach jednostki lub osób prawnych.

Możliwość kontroli aktów stosowania prawa wydanych przez organy administracji publicznej wynika z art. 120 Konstytucji Republiki Słowenii, który przewiduje sądową kontrolę decyzji i działań organów administracji publicznej oraz funkcjonariuszy publicznych,

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>97</sup> *Ibidem*, s. 129.

<sup>98</sup> J. Wojnicki, *Władza sądownicza w wybranych państwach postjugosłowiańskich (Słowenia, Chorwacja)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16), s. 15.

<sup>99</sup> *Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r.*, tłum. P. Winczorek, Biblioteka Sejmowa, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf) [dostęp: 01.01.2025].

dotyczących praw i znajdujących oparcie w ustawie, interesów obywateli. Taka kontrola sprawowana jest w pierwszej kolejności przez Sąd Administracyjny – stosownie do art. 157 Konstytucji Republiki Słowenii. Od orzeczeń Sądu Administracyjnego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego<sup>100</sup>. Dopiero po wyczerpaniu środków odwoławczych, w przypadku, w którym w ocenie skarżącego akt stosowania prawa narusza jego prawa lub wolności, istnieje możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej do Sądu Konstytucyjnego<sup>101</sup>.

W odniesieniu do aktów sądowego stosowania prawa podkreśla się, że skarga konstytucyjna nie jest środkiem prawnym, który upoważniałby Sąd Konstytucyjny do badania prawidłowości prawomocnych orzeczeń sądowych. Wynika to z założenia, że w takim przypadku skarga konstytucyjna kreowałaby w istocie dodatkową instancję w toku postępowania sądowego. Aby tego uniknąć, Sąd Konstytucyjny został uprawniony jedynie do oceny czy sądy swoimi orzeczeniami naruszyły prawa człowieka i podstawowe wolności. W konsekwencji, rozpoznając skargę konstytucyjną, Sąd Konstytucyjny ogranicza się wyłącznie do zbadania, czy zaskarżona decyzja opiera się na stanowisku prawnym, który byłby niedopuszczalny z punktu widzenia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, czy też ma charakter arbitralny<sup>102</sup>. Arne Mavčič wskazuje, że w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną w zdecydowanej większości przypadków dochodzi do stwierdzenia naruszenia gwarancji procesowych, do których w szczególności należy zaliczyć: równość w ochronie prawnej (art. 22 Konstytucji Republiki Słowenii), prawo do ochrony sądowej (art. 23 Konstytucji Republiki Słowenii), prawo do środków ochrony prawnej (art. 25 Konstytucji Republiki Słowenii), a także gwarancji w postępowaniu karnym (art. 29 Konstytucji Republiki Słowenii). Wśród naruszeń z zakresu prawa materialnego skarżący dotychczas skutecznie powoływali się m.in. na ochronę wolności osobistej (art. 19 Konstytucji Republiki Słowenii), prawa własności (art. 33 Konstytucji Republiki Słowenii), prawa do prywatności (art. 35 Konstytucji Republiki Słowenii), wolności wypowiedzi (art. 39 Konstytucji Republiki Słowenii), czy prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 50 Konstytucji Republiki Słowenii)<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> J. Wojnicki, *Władza sędziowska w wybranych państwach...*, s. 16.

<sup>101</sup> W Słowenii został przyjęty europejski model kontroli konstytucyjności prawa, sądy powszechne nie są uprawnione do sprawowania kontroli rozproszonej. W przypadku uznania, że przepisy prawne są niezgodne z ustawą zasadniczą, sąd powszechny obowiązany jest zawiesić postępowanie i skierować pytanie do słoweńskiego Trybunału Konstytucyjnego. A. M. Mavčič, *The Slovenian Constitutional Review*, Postojna 2009, s. 92.

<sup>102</sup> A. M. Mavčič, *The Slovenian Constitutional Review...*, s. 88.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 89.

Słoweńska skarga konstytucyjna może być oparta na zarzucie naruszenia każdego prawa lub wolności gwarantowanej w Konstytucji Republiki Słowenii, jak również w ratyfikowanych przez Republikę Słowenii umowach międzynarodowych<sup>104</sup>. Jeżeli Sąd Konstytucyjny stwierdzi, że zaskarżony akt stosowania prawa naruszył konstytucyjnie chronione prawo lub wolność skarżącego, co do zasady uchyla zaskarżony akt i przekazuje sprawę do rozpoznania Sądowi Najwyższemu lub, w zależności od przypadku, innemu sądowi lub organowi administracji publicznej, którego akt stosowania prawa naruszył takie prawo lub wolność. Jeżeli natomiast Sąd Konstytucyjny stwierdzi w toku rozpoznawania sprawy, że źródłem niekonstytucyjności jest nie tyle akt stosowania prawa, co przepisy prawa na podstawie których został wydany, może w trybie incydentalnym stwierdzić ich niezgodność z Konstytucją Republiki Słowenii i w konsekwencji uchylić ich moc obowiązującą. W tym zakresie wyrok Sądu Konstytucyjnego będzie miał skutek *erga omnes*<sup>105</sup>. Potwierdza to art. 161 Konstytucji Republiki Słowenii, zgodnie z którym: „jeżeli orzekając w sprawie skargi konstytucyjnej, Sąd Konstytucyjny uznał również, że akt normatywny lub akt o charakterze ogólnym jest niezgodny z Konstytucją, może (...) uchylić ten akt lub uznać go za nieważny”. W tym kontekście słoweńska skarga konstytucyjna pełni podwójną rolę ochronną – chociaż formalnie może być wniesiona wyłącznie przeciwko aktom stosowania prawa, to pośrednio umożliwia również kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego. Różnica pomiędzy słoweńską skargą konstytucyjną a skargą konstytucyjną ukształtowaną według modelu szerokiego polega jednak na tym, że w przypadku słoweńskiej skargi konstytucyjnej inicjatywa w zakresie uruchomienia kontroli konstytucyjności aktu normatywnego pozostaje w wyłącznej gestii Sądu Konstytucyjnego. Niedopuszczalne jest zatem wystąpienie ze skargą konstytucyjną, która byłaby skierowana zarówno przeciwko orzeczeniu sądowemu, jak i przepisowi prawa.

Charakterystycznym rozwiązaniem dla regulacji słoweńskiej skargi konstytucyjnej jest to, że Sąd Konstytucyjny w ogóle nie rozpoznaje skargi konstytucyjnej w sytuacji, w której:

- a) w sposób oczywisty nie doszło do naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności (tzw. oczywista bezzasadność), lub
- b) jeżeli nie można oczekiwać, że akt stosowania prawa rozwiąże ważną kwestię prawną, lub
- c) gdy naruszenie praw człowieka lub podstawowych wolności nie miało dla skarżącego żadnych istotnych konsekwencji (tzw. znikome znaczenie, błahość naruszenia<sup>106</sup>).

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>105</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>106</sup> A. M. Mavčič posługuje się określeniem „triviality”, co w języku angielskim znaczy nieistotność, trywialność, banalność. *Ibidem*, s. 88.

Koncepcja znikomego znaczenia (czy też błahości) naruszenia nie jest szerzej znana europejskiej kulturze prawnej. W pewnym sensie można uznać, że jest zbliżona do koncepcji *writ of certiorari* stosowanej przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>107</sup>. Istotnym aspektem tej instytucji w słoweńskim systemie prawnym jest jednak to, że decyzja o odmowie przyjęcia skargi konstytucyjnej z tej przyczyny musi zostać należycie uzasadniona. Z tego powodu słoweński Sąd Konstytucyjny bardzo rzadko odmawia rozpoznania skargi konstytucyjnej na tej podstawie. Z powyższego ograniczenia można jednak wywieść istotne konsekwencje dla zakresu przedmiotowego słoweńskiej skargi konstytucyjnej, tj. że Sąd Konstytucyjny przyjmuje do rozpatrzenia skargę konstytucyjną jedynie gdy w wyniku wydania aktu stosowania prawa doszło do naruszenia praw człowieka lub podstawowych wolności, które miało dla skarżącego poważne skutki lub jeżeli akt stosowania prawa dotyczy ważnego zagadnienia konstytucyjnego, a z punktu widzenia praw człowieka i podstawowych wolności – orzeczenia precedensowego.

Zważywszy na fakt, że w polskim piśmiennictwie od dłuższego czasu zwraca się uwagę na potrzebę zreformowania skargi konstytucyjnej poprzez poszerzenie jej zakresu przedmiotowego o akty stosowania prawa, w doktrynie prawa konstytucyjnego należy odnotować próbę skonstruowania przez M. Kłopocką-Jasińską możliwego do zastosowania w Rzeczypospolitej Polskiej modelu skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu. W tym zakresie proponuje się dwa zasadnicze rozwiązania. Pierwsze miałyby opierać się na poszerzeniu zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej poprzez wyposażenie Trybunału Konstytucyjnego w dodatkowe uprawnienia kontrolne względem orzeczeń sądowych (tzw. wariant szerszy). W ten sposób skarga konstytucyjna zachowałaby jednolity charakter, a skarżący miałby możliwość kwestionowania w jej ramach zarówno niekonstytucyjności aktu normatywnego, który to zarzut miałby charakter podstawowy i warunkujący dopuszczalność wniesienia skargi, jak również orzeczenia sądowego. Drugie rozwiązanie miałyby opierać się na dotychczasowym modelu polskiej skargi konstytucyjnej, ale miałyby pozwalać Trybunałowi Konstytucyjnemu na wyeliminowanie konkretnych skutków zastosowania niekonstytucyjnych przepisów (tzw. wariant węższy). W ten sposób doszłoby do wprowadzenia w polskim porządku prawnym instrumentu prawnego, który można byłoby określić mianem quasi skargi

---

<sup>107</sup> *Writ of certiorari* to forma nadzoru judykacyjnego, która stanowi polecenie Sądu Najwyższego skierowane do określonych sądów federalnych lub sądów stanowych, aby przekazały akta sprawy celem rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy. Sąd wydaje taki nakaz na wniosek strony. Istotą postępowania w trybie *certiorari* jest całkowicie dyskrecyjna ocena federalnego Sądu Najwyższego, czy wniosek strony o wydanie nakazu *certiorari* zasługuje na uwzględnienie. Postępowanie w trybie *writ of certiorari* nie może przy tym służyć wyłącznie zadośćuczynieniu interesom stron lub poczuciu sprawiedliwości – Sąd Najwyższy rozpatrzy sprawę tylko wtedy, jeśli leży to w interesie publicznym. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 438-439.

na orzeczenie sądu. Chociaż wciąż skarga konstytucyjna mogłaby być oparta na zarzucie niekonstytucyjności aktu normatywnego, to stwierdzenie tej niekonstytucyjności pozwalałoby Trybunałowi Konstytucyjnemu w ramach tego samego postępowania na uchylenie orzeczenia sądowego, które zostało wydane na podstawie niekonstytucyjnych przepisów prawa<sup>108</sup>. Zaletą takiego rozwiązania byłoby „przyśpieszenie skutku w postaci sanacji niekonstytucyjności wobec skarżącego i ujęcie jej w ramy jednego postępowania”<sup>109</sup>. Oba proponowane warianty zakładają jednocześnie konieczność doprecyzowania pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego poprzez przyznanie mu nadrzędnej pozycji względem sądów w związku z możliwością korygowania ich orzeczeń, a także uwzględniają konieczność wprowadzenia dodatkowych rozwiązań, które pomogą uniknąć znacznego obciążenia Trybunału Konstytucyjnego takimi sprawami. Należy do nich zaliczyć m.in. wprowadzenie dodatkowych przesłanek skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu, zapewnienie sprawnej i przejrzystej procedury wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej czy też wprowadzenie zmian w zakresie wewnętrznej organizacji pracy Trybunału Konstytucyjnego<sup>110</sup>.

### 3.2.2. Inne środki zaskarżenia

Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. W ścisłym związku z tym przepisem pozostaje art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Wskazane wyżej postanowienia Konstytucji RP łącznie statuują konstytucyjną zasadę kontroli orzeczeń i postępowania sądowego, która stanowi rozwinięcie<sup>111</sup> i komponent<sup>112</sup> ustanowionego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu.

Zaskarżalność aktów sądowego stosowania prawa jest zatem konstytucyjną gwarancją procesową, przez którą należy rozumieć „przewidzianą przez prawo procesowe możliwość żądania przez uprawniony podmiot kontroli prawidłowości (legalności i zasadności) orzeczenia sądu”<sup>113</sup>. Środkami umożliwiającymi dokonanie takiej kontroli są środki zaskarżenia.

---

<sup>108</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 290.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 292-296.

<sup>111</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 644.

<sup>112</sup> Wyrok TK z dnia 18 października 2004 r., P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92.

<sup>113</sup> T. Ereciński, *Zaskarżalność orzeczeń sądowych* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, część pierwsza*, red. nacz. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 31.

W najogólniejszym ujęciu są to środki prawne<sup>114</sup> zmierzające do uchylecia lub zmiany czynności decyzyjnych sądu<sup>115</sup>. Ich katalog jest zróżnicowany, co wynika m.in. z wielości procedur sądowych obowiązujących w polskim porządku prawnym (karnej, cywilnej, sądowno-administracyjnej itd.), charakteru i zakresu postępowania kontrolnego wywołanego wniesieniem określonego środka zaskarżenia, a także rodzaju zaskarżonego orzeczenia<sup>116</sup>. Niewątpliwie jednak wspólnym celem wszystkich środków zaskarżenia jest uchylecie lub zmiana orzeczenia sądowego, motywowana generalnym założeniem o jego wadliwości.

W nauce prawa procesowego środki zaskarżenia podlegają różnym klasyfikacjom. Choć ich szczegółowa analiza pozostaje poza zakresem rozważań niniejszej pracy, należy wskazać, że do zasadniczych kryteriów klasyfikacyjnych zalicza się m.in.:

- a) kryterium podmiotu dokonującego kontroli zaskarżonego orzeczenia, które pozwala na wyróżnienie dewolutywnych i niedewolutywnych środków zaskarżenia;
- b) kryterium stosunku orzeczenia sądu odwoławczego do zaskarżonego orzeczenia, które pozwala na wyróżnienie kasatoryjnych i reformatoryjnych środków zaskarżenia,
- c) kryterium rodzaju błędu, który może stanowić podstawę zaskarżenia, w oparciu o które, wyróżnia się pełne i niepełne środki zaskarżenia, czy
- d) kryterium charakteru orzeczenia sądowego, które podlega zaskarżeniu, w oparciu o który wyróżnia się zwyczajne oraz nadzwyczajne środki zaskarżenia<sup>117</sup>.

Dla tematyki niniejszej pracy najistotniejsze znaczenie ma ostatnia z przedstawionych wyżej klasyfikacji. Zwyczajne środki zaskarżenia to środki przysługujące w toku instancji, tj. od orzeczeń nieprawomocnych, wydanych przez sąd pierwszej instancji (np. apelacja, zażalenie). Z kolei nadzwyczajne środki zaskarżenia przysługują poza tokiem instancji, od orzeczeń prawomocnych, przy czym zasady ich wnoszenia mają charakter zróżnicowany. Niektóre z nich można wnosić od orzeczeń wydanych w drugiej instancji (np. skarga kasacyjna, kasacja), a inne również od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, które uprawomocniły się

---

<sup>114</sup> Za T. Erecińskim przyjmuję, że pojęcie środka prawnego jest pojęciem szerszym od środka zaskarżenia. Przez środek prawny rozumiem każdą instytucję procesową, za pomocą której, uprawnione podmioty mogą domagać się weryfikacji stanów prawnych oraz czynności dokonywanych w toku postępowania przez organ prowadzący to postępowanie. Na temat relacji pomiędzy pojęciem „środka prawnego” a „środka zaskarżenia” zob. T. Ereciński, *System zaskarżania orzeczeń* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*..., s. 62-71.

<sup>115</sup> Przyjmuję przy tym koncepcję szeroko pojętego środka zaskarżenia, która funkcjonuje w nauce prawa procesowego cywilnego. W tym ujęciu istotą jest cel środka zaskarżenia, tj. spowodowanie, z inicjatywy podmiotu wnoszącego taki środek, uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia sądowego. Bez znaczenia pozostaje przy tym legitymacja do wniesienia takiego środka, jak również sąd, do którego środek ten powinien być wniesiony czy też skutek, który wywołuje postępowanie zainicjowane wniesieniem takiego środka. Zob. T. Ereciński, *System zaskarżania orzeczeń* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*..., s. 55.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> *Ibidem*, s. 61-62.

na skutek braku ich zaskarżenia (np. skarga o wznowienie postępowania, skarga nadzwyczajna)<sup>118</sup>.

Istotne jest postawienie pytania, w jakim zakresie dostępne w polskim porządku prawnym środki zaskarżenia mogą służyć kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, a także co stanowi gwarancję realizacji przez nie tej funkcji oraz w jakich formach może przejawiać się ewentualna niekonstytucyjność sądowego stosowania prawa i aktów stanowiących rezultat tego procesu.

Punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest odwołanie się przedstawionych w poprzednim podrozdziale modeli sądowego stosowania prawa. Opierając się na ustaleniach poczynionych przez M. Gutowskiego oraz P. Kardasa, za najbardziej adekwatny dla dalszych rozważań należy uznać model kontroli odwoławczej, który obrazuje przebieg procesu sądowego stosowania prawa na skutek wniesienia środka zaskarżenia. Istotą procesu kontroli odwoławczej jest przesądzenie o prawidłowości lub wadliwości kontrolowanego orzeczenia z uwagi na jego niezgodność z określonym wzorcem kontroli. Warto jednak przypomnieć, że wskazani wyżej autorzy jako punkt wyjścia przyjmują trójfazowy model sądowego stosowania prawa, wyróżniając w jego ramach trzy zasadnicze fazy – fazę ustaleń faktycznych, fazę wykładniczą oraz fazę aplikacyjną.

Aby można było mówić o niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa, błąd popełniony przez sąd w toku tego procesu musi skutkować naruszeniem norm konstytucyjnych. Może on zostać popełniony w każdej fazie, chociaż zważywszy na fakt, że poszczególne fazy sądowego stosowania prawa są ze sobą wzajemnie powiązane, niekonstytucyjność sądowego stosowania prawa może również być wynikiem szeregu nieprawidłowości kumulujących się w toku tego procesu.

W ogólnym ujęciu w toku kontroli odwoławczej można wyróżnić błędy w orzekaniu (łac. *errores in iudicando*), które przejawiają się w wadliwym rozstrzygnięciu i mogą stanowić błędy orzeczenia albo błędy rozumowania, oraz błędy w postępowaniu (łac. *errores in procedendo*), które polegają na wadliwym postępowaniu sądu, poprzedzającym wydanie orzeczenia. W doktrynie podkreśla się, że podział ten nie jest tożsamy z podziałem na naruszenie przepisów (w postępowaniu karnym – obrazę) prawa materialnego i prawa procesowego, zwłaszcza w kontekście rozróżnienia naruszenia prawa materialnego oraz błędu w zakresie ustaleń faktycznych. Wskazuje się również, że podziału tego nie da się przeprowadzić ściśle, ponieważ każdy błąd orzeczenia stanowi jednocześnie błąd

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, s. 55.



postępowania, a w szczególności naruszenie ogólnej zasady procesowej, nakazującej sądowi sądzić według prawa<sup>119</sup>. Pomimo tego podział ten jest stosowany w nauce prawa, ponieważ ułatwia systematykę błędów sądowych z punktu widzenia ich kontroli oraz z punktu widzenia podstaw zaskarżenia<sup>120</sup>. W konsekwencji rozróżnia się także błędy dotyczące elementów faktycznych orzeczenia (łac. *errores facti in iudicando*) oraz błędy dotyczące elementów prawnych orzeczenia (łac. *errores iuris in iudicando*)<sup>121</sup>.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, bezspornym jest, że z uwagi na hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa, nadrzędność Konstytucji RP w tym systemie, a także zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, sądy obowiązane są uwzględniać normy konstytucyjne w procesie orzekania. Jak wskazuje P. Tuleja: „W świetle zasady pierwszeństwa jednym z podstawowych zadań sądów jest ochrona konstytucyjnych praw jednostek. To przede wszystkim sądy stają się gwarantem tych praw na płaszczyźnie stosowania prawa. Ich orzeczenia mogą być źródłem naruszeń konstytucyjnych praw i wolności. Ocena legalności działania sądów dokonywana jest nie tylko na płaszczyźnie ustawowej, ale również na płaszczyźnie konstytucyjnej”<sup>122</sup>. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 stycznia 2001 r., II CKN 28/01, wskazując, że: „postanowienia ustawy rangi zasadniczej, hierarchiczne usytuowanie której - w obowiązującym porządku prawnym i nakaz bezpośredniego stosowania przepisów (Konstytucji art. 8) - nie mogą być pomijane przy wykładni i stosowaniu ustaw zwykłych mających zapewnić realizację konstytucyjnej powinności sądów rozpatrzenia każdej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji)”<sup>123</sup>.

Dla realizacji kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa szczególnie istotna jest zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP<sup>124</sup>. W doktrynie prawa konstytucyjnego

---

<sup>119</sup> W. Siedlecki, *Podstawy rewizji* [w:] *System prawa procesowego cywilnego, Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, t. 3, red. nac. W. Berutowicz, red. tomu W. Siedlecki, Ossolineum 1986, s. 200.

<sup>120</sup> Zob. m.in. A. Zieliński, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 142-153; M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 200-201; T. Ereciński, *System zaskarżania orzeczeń* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego...*, s. 34-35.

<sup>121</sup> T. Ereciński, *System zaskarżania orzeczeń* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego...* s. 34-35.

<sup>122</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 282-283.

<sup>123</sup> Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2001 r., II CKN 28/01, LEX nr 483289.

<sup>124</sup> Problematyka bezpośredniego stosowania Konstytucji RP doczekała się bogatej literatury przedmiotu. Do najnowszych pozycji należy zaliczyć m.in. H. Suchocka, *Geneza i ewolucja stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2(226), s. 9-29; M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 5-29; *Eadem*, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, ss. 752; J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 569-576; L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7-8, s. 7-25; W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 2, s. 5-29.

uznaje się, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP może przyjąć trzy postaci i polegać na samoistnym stosowaniu Konstytucji RP, współstosowaniu Konstytucji RP i ustaw, które przejawia się przede wszystkim w wykładni zgodnej z Konstytucją RP oraz wykładni prokonstytucyjnej, a także na stosowaniu kolizyjnym Konstytucji RP i ustawy, które polega na wykorzystywaniu przez sądy Konstytucji RP jako wzorca oceny zgodności aktów niższego rzędu, co stanowi podstawę do odmowy zastosowania przez sąd przepisu sprzecznego z Konstytucją w oparciu o regułę walidacyjną *lex superior derogat legi inferiori*<sup>125</sup>. Odnotować należy, że ostatnia z wymienionych form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jest wysoce sporna w doktrynie i orzecznictwie, ponieważ jej zaakceptowanie implikuje dopuszczalność rozproszonej (zdekoncentrowanej) kontroli konstytucyjności prawa w polskim porządku prawnym<sup>126</sup>.

W praktyce orzeczniczej najczęściej występującą postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jest jej współstosowanie z ustawą, które polega na stosowaniu przepisów ustawy z uwzględnieniem właściwych gwarancji konstytucyjnych<sup>127</sup>. W jej ramach wykształciły się dwie zasadnicze dyrektywy wykładni – dyrektywa wykładni w zgodzie z Konstytucją RP oraz dyrektywa wykładni prokonstytucyjnej. Pojęcia te nie są jednolicie rozumiane w doktrynie i w zależności od podejścia uznawane są albo za synonimiczne, albo za odmienne treściowo. W piśmiennictwie rozróżnia się wskazane wyżej typy wykładni, uznając, że pojęcie wykładni prokonstytucyjnej ma szerszy zakres znaczeniowy aniżeli pojęcie wykładni w zgodzie z konstytucją, ponieważ ta druga stanowi szczególną formę (podtyp) wykładni prokonstytucyjnej. Wykładnia w zgodzie z konstytucją może być rozumiana w dwojakim ujęciu – pozytywnym oraz negatywnym. W ujęciu pozytywnym oznacza nakaz przyjęcia rozumienia przepisu prawa zgodnego z konstytucją, a w ujęciu negatywnym zakaz przyjęcia rozumienia przepisu prawa, który byłby sprzeczny z konstytucją. Z kolei wykładnia prokonstytucyjna wymaga, aby w procesie wykładni w możliwie szerokim zakresie uwzględnić oddziaływanie konstytucji, w szczególności zaś praw podmiotowych, w sposób prowadzący do

---

<sup>125</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 17. Należy jednak odnotować, że inną klasyfikację form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przyjmuje J. Trzciniński, wyróżniając w tym zakresie: oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie Konstytucji, prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy będącego podstawą rozstrzygnięcia, oparcie wyroku na orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego oraz oparcie wyroku na odpowiedzi na pytanie prawne. J. Trzciniński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3(36), s. 30. Na temat form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 317-339.

<sup>126</sup> Dotychczasowe poglądy na temat rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa podsumowuje m.in. A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co?...*, s. 25-37 oraz H. Suchocka, *Geneza i ewolucja stosowania Konstytucji RP...*, s. 9-29.

<sup>127</sup> Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 45.

„nasączenia” przepisów prawa konstytucyjną aksjologią. W tym więc rozumieniu wykładnia prokonstytucyjna obejmuje swoim zakresem wykładnię w zgodzie z konstytucją<sup>128</sup>, przy czym stanowi zdecydowanie bardziej złożony mechanizm orzecznicy, w ramach którego „sądy podejmują próbę ukierunkowanej interpretacji ustawy i Konstytucji pod kątem ustalonego uprzednio stanu faktycznego, w celu współzgodnienia, a następnie współaplikacji normy konstytucyjnej i ustawowej”<sup>129</sup>. Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw polega na stosowaniu normy rozczłonkowanej syntaktycznie lub treściowo w przepisach rangi konstytucyjnej i ustawowej. Co do istoty i konstrukcji nie różni się zasadniczo od wykładni prokonstytucyjnej. Różnica sprowadza się do stopnia wykorzystania przepisów konstytucyjnych w procesie dekodowania normy prawnej. Przy współstosowaniu zakres rekonstrukcji normy prawnej na podstawie Konstytucji RP jest szerszy niż w przypadku wykładni prokonstytucyjnej. Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw, to zatem proces zmierzający do zdekodowania normy prawnej, której pełna rekonstrukcja wymaga odwołania się do przepisów prawnych różnej rangi<sup>130</sup>.

Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP stanowi mechanizm orzecznicy o istotnym znaczeniu praktycznym, jak i teoretycznym. Z jednej strony jest punktem spornym w kontekście rozważań dotyczących modelu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, z drugiej zaś ma kluczowe znaczenie dla badania zgodności z Konstytucją RP aktów sądowego stosowania prawa. Należy bowiem zauważyć, że podniesienie w środku zaskarżenia zarzutu opartego na gwarancjach konstytucyjnych obliguje sąd – w ramach modelu kontroli odwoławczej – do bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej z uwagi na konieczność rozpatrzenia takiego zarzutu<sup>131</sup>. W konsekwencji gwarancją kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, realizowanej za pośrednictwem środków zaskarżenia, jest mechanizm bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, służący zapewnieniu zgodności orzeczeń sądowych z ustawą zasadniczą, a w konsekwencji także ich słuszności i sprawiedliwości – stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Licznych przykładów niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa dostarcza orzecznictwo, w którym znajdują się odwołania do norm konstytucyjnych jako podstaw

---

<sup>128</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 17. Por. P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 71-72 oraz 82-84; A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze 2005, s. 43; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 283 i n.; P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016, s. 12 i n.

<sup>129</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 645.

<sup>130</sup> *Ibidem*, s. 660.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 644.

zarzutów podnoszonych w środkach zaskarżeniach<sup>132</sup>. Mogą one dotyczyć każdej z faz sądowego stosowania prawa, jak również odnosić się zarówno do kwestii formalnych, jak i materialnych. Podniesienie zarzutów konstytucyjnoprawnych obliguje sąd rozpatrujący środek zaskarżenia do ich zbadania i oceny w związku z obowiązkiem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Analiza orzecznictwa pozwala na wyróżnienie kilku form niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa, z zastrzeżeniem, że nie jest to katalog o charakterze zamkniętym. Sądowe stosowanie prawa stanowi bowiem proces o złożonym charakterze, jak również nie można wykluczyć, że obserwowana zmiana paradygmatu stosowania Konstytucji RP może doprowadzić w przyszłości do wyróżnienia innych form niekonstytucyjności tego procesu.

Najbardziej powszechną formą niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa jest wykładnia prawa niezgodna z Konstytucją RP, nazywana również w doktrynie wykładnią wrogą wobec Konstytucji RP (łac. *interpretatio constitutionis hostilis*)<sup>133</sup>. Należy zauważyć, że stanowi ona bezpośrednie odejście od dyrektyw wykładni prokonstytucyjnej, a ściślej – wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją w ujęciu negatywnym, z którą skorelowany jest zakaz przyjęcia takiego rozumienia przepisu prawa, który byłby sprzeczny z Konstytucją RP. Ta forma niekonstytucyjności odnosi się zatem do fazy wykładniczej i wyraża się w sytuacji, w której norma konstytucyjna zostaje wykorzystana przez sąd w procesie stosowania prawa jako wzorzec kontroli normy ustawowej, wyznaczając dopuszczalny na gruncie Konstytucji RP sposób jej interpretacji. Przykładem obrazującym tę postać niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2009 r., II CSK 602/08, w którym podkreślono, że w demokratycznym państwie prawnym konstytucyjnym standardem orzecznictwem jest obowiązek urzeczywistniania przez sądy zasad sprawiedliwości społecznej, zaś ich orzeczenia powinny być słuszne, tj. zgodne z podstawowymi zasadami etycznego postępowania oraz z wartościami powszechnie uznawanymi w kulturze polskiego społeczeństwa. Jak wskazał Sąd Najwyższy w omawianym wyroku: „Przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Konstytucja jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce (art. 87 ust. 1 Konstytucji), a sędziowie podlegają już nie tylko – jak dawniej – ustawom, ale również, a nawet przede wszystkim, Konstytucji (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Spostrzeżenie to, odniesione do art. 2 Konstytucji RP,

---

<sup>132</sup> Szczegółowe wyliczenie takich orzeczeń zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 638-644.

<sup>133</sup> Zob. J. Zajadło, *Wykładnia wroga wobec konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1, s. 26-36. Należy jednak podkreślić, że rozważania autora odnoszą się raczej do praktyki polityczno-prawnej aniżeli do procesu stosowania prawa pojmowanego z teoretycznoprawnego punktu widzenia.

oznacza w szczególności, że sądy, stosując ustawy, powinny je interpretować zgodnie z zasadami sprawiedliwości społecznej. W tym znaczeniu trafny jest zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 362 KC, który został w niniejszej sprawie zinterpretowany i zastosowany niezgodnie z Konstytucją RP, zwłaszcza, że w większości uzasadnione okazały się podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania<sup>134</sup>. Tę formę niekonstytucyjnego stosowania prawa można odnotować także w sprawie, którą ostatecznie rozstrzygał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2015 r.<sup>135</sup>. Postępowanie dotyczyło kwalifikacji sprawcy przestępstwa jako osoby stwarzającej zagrożenie w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób<sup>136</sup> (tzw. ustawa o bestiach). Sąd I instancji uznał, że z uwagi na rozpoznaną u sprawcy chorobę psychiczną, a także fakt popełnienia poważnych przestępstw, celowe jest zakwalifikowanie sprawcy przestępstwa jako osoby stwarzającej zagrożenie i umieszczenie jej w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym. Ze stanowiskiem tym nie zgodził się sąd II instancji, rozpatrujący apelację, a także Sąd Najwyższy rozpatrujący skargę kasacyjną, podnosząc, że art. 1 ust. 2 tzw. ustawy o bestiach należy interpretować w sposób ścisły, a w konsekwencji przyjmując, że samoistna choroba psychiczna nie daje podstaw do zakwalifikowania sprawcy przestępstwa do kategorii osób stwarzających zagrożenie. Ustawodawca wskazał bowiem w tym przepisie wyłącznie zaburzenia psychiczne, zaburzenia osobowości i zaburzenia preferencji seksualnych, pomijając choroby psychiczne. W tym zakresie Sąd Najwyższy odwołał się bezpośrednio do norm konstytucyjnych, wskazując, że wykładni rozszerzającej nie można stosować w odniesieniu do przepisów mających charakter represyjno-izolacyjny, ponieważ prowadziłyby to do naruszenia chronionego konstytucyjnie prawa wolności bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, tj. art. 31 ust. 1 i 3 w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP.

Za inną formę niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa można uznać niezastosowanie przez sąd normy konstytucyjnej, w sytuacji, w której norma ta winna znaleźć zastosowanie – jako norma stosowana samoistnie, czy też podlegająca procesowi współstosowania. W konsekwencji ta forma niekonstytucyjności sądowego stosowania prawa odnosi się do fazy aplikacyjnej, chociaż najczęściej jest wynikiem innych uchybień sądu

---

<sup>134</sup> Wyrok SN z dnia 20 marca 2009 r., II CSK 602/08, LEX nr 677751.

<sup>135</sup> Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 825/14, LEX nr 1677120.

<sup>136</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1689 ze zm.).

popelnionych we wcześniejszych fazach stosowania prawa. Dobrze obrazuje ją wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 2002 r., który zapadł na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zważyć należy, że w orzecznictwie istnieją rozbieżności co do tego, czy art. 77 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić samodzielną podstawę roszczenia odszkodowawczego, czy też powinien on podlegać współstosowaniu. W omawianej sprawie Sąd Najwyższy uznał, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP może być stosowany samoistnie, jak również, że sąd orzekający w niższej instancji, który oddalił apelację o zasądzenie odszkodowania, naruszył ten przepis poprzez jego niezastosowanie. W uzasadnieniu wyroku wskazano bowiem, że: „hipoteza art. 260 § 1 o.p. [ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>137</sup> – A.S.] ogranicza się do szkód wynikłych z decyzji ostatecznych. Treść art. 77 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że ochrona poszkodowanych działaniami władczymi organów władzy (funkcjonariuszy) publicznej została rozszerzona w stosunku do wcześniejszych unormowań, zwłaszcza art. 160 k.p.a., stanowiącego wzór art. 260 o.p. Nie ma zatem uzasadnienia pogląd Sądu Apelacyjnego wyłączający z hipotezy art. 77 ust. 1 szkody wyrządzone decyzjami uchylonymi w toku postępowania odwoławczego. (...) Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji stosownie do jej art. 8 ust. 2 ma bezpośrednie stosowanie w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, skoro szkoda, o której strona powodowa twierdzi, że istnieje, ma związek z decyzjami organu władzy publicznej. Dlatego odmowa jego zastosowania tylko ze względu na błędne ograniczenie hipotezy normy stanowi o istnieniu w kasacji usprawiedliwionej podstawy i uzasadnia rozstrzygnięcie jak w sentencji wyroku”<sup>138</sup>.

Niekonstytucyjność sądowego stosowania prawa może także wynikać z uchybień sądu popelnionych w fazie dokonywania ustaleń faktycznych, czyli w procesie dowodzenia. W wyroku z dnia 20 stycznia 2016 r. Sąd Najwyższy stwierdził naruszenie art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niedopełnienie przez sąd orzekający wobec strony obowiązku informacyjnego co do konieczności określenia szkody w sposób opisowy, a w związku z tym zmodyfikowania tezy dowodowej. Jak wskazał w uzasadnieniu tego wyroku: „W sytuacji procesowej, w której zasadność roszczenia odszkodowawczego nie budzi innych wątpliwości – poza wysokością szkody – a strona, na której spoczywa ciężar dowodu, przyjęła błędną koncepcję sposobu ustalenia doznanej szkody i liczyła na pomoc biegłego, składając wniosek o zasięgnięcie jego opinii – obowiązek informacyjny sądu wobec stron postępowania sądowego, którego źródłem są zasady ogólne wynikające z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji, wymaga zwrócenia przez sąd uwagi na potrzebę określonej [określenia – A.S.] szkody

---

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 111).

<sup>138</sup> Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 10, poz. 128.

w sposób opisowy i stosownego zmodyfikowania tezy dowodowej. Od obowiązku tego nie zwalnia sądu zasada kontrydiktoryjności ani art. 5 k.p.c., wskazujący na potrzebę udzielenia niezbędnych pouczeń jedynie stronom występującym bez profesjonalnego pełnomocnika procesowego, chodzi bowiem o realizację konstytucyjnego prawa strony do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy<sup>139</sup>.

Bardzo często jednak niekonstytucyjność sądowego stosowania prawa, a w konsekwencji także orzeczenia sądowego, wynika ze wzajemnie powiązanych błędów sądowych popełnionych na różnych etapach postępowania. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2007 r.: „Ograniczenie się w przedmiotowej sprawie przez Sąd Apelacyjny do stwierdzenia, że błędna ocena i w jej następstwie liczne wadliwe czynności Sądu Okręgowego - w toku długotrwałego postępowania - nie uwalniają strony powodowej od wypełnienia nałożonych ustawą obowiązków, wymaga podkreślenia, iż takie w istocie bagatelizowanie obowiązków władzy sądowniczej pogłębia widoczny i pogłębiający się brak symetrii pomiędzy obowiązkami nakładanymi na strony i ich pełnomocników, a sądem orzekającym. Wymaganie respektowania przez Sąd – rangi Okręgowego – zasady proceduralnej poprawności nie jest nadmierne, skoro pełni on nie tylko funkcję arbitra, a zatem pierwszoplanową rolę procesową, ale powinien także budować autorytet wymiaru sprawiedliwości i kształtować zewnętrzne przekonanie o prawidłowości każdej podjętej przez Sąd orzekający czynności oraz o sprawiedliwości wydanego orzeczenia. Długotrwałe, nawarstwiający się i o charakterze rażącym wadliwości popełnione w toku postępowania pierwszoinstancyjnego stanowią, co potwierdza zaskarżone orzeczenie, zagrożenie dla praw jednostki oraz pozostaje - jako będące wyrazem wysoce niepożądanego niefrasobliwości - w rażącej sprzeczności z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa<sup>140</sup>.

Powołane wyżej orzeczenia sądowe dowodzą, że środki zaskarżenia również mogą odgrywać istotną rolę w procesie zapewnienia zgodności orzeczeń sądowych z Konstytucją RP, a niekonstytucyjność tego procesu może przejawiać się w różnych formach i być wynikiem błędów popełnionych w różnych fazach postępowania sądowego.

---

<sup>139</sup> Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2016 r., V CSK 294/15, LEX nr 2013462.

<sup>140</sup> Postanowienie SN z dnia 10 sierpnia 2007 r., II CZ 51/07, LEX nr 896542.

#### 4. Geneza skargi nadzwyczajnej w Polsce

Skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>141</sup> jako nowy środek kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że celem tej instytucji jest sprawowanie tzw. sprawiedliwości korygującej poprzez umożliwienie nadzwyczajnej kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych z powodu ich rażącej niesprawiedliwości lub naruszenia konstytucyjnych praw i wolności<sup>142</sup>.

W ujęciu formalnym skarga nadzwyczajna zaliczana jest do kategorii nadzwyczajnych środków zaskarżenia<sup>143</sup>. Tym, co odróżnia ją od innych środków prawnych tego typu, jest uregulowanie jej poza ustawami procesowymi, a także umożliwienie wnoszenia przeciwko orzeczeniom wydanym w różnych procedurach – zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej. W tym sensie skarga nadzwyczajna stanowi uniwersalny systemowo nadzwyczajny środek zaskarżenia<sup>144</sup>. Należy jednocześnie odnotować pogląd Artura Kotowskiego, zgodnie z którym, wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego oraz posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „kontroli nadzwyczajnej” w art. 1 pkt 1 lit. b uSN umożliwia wyróżnienie dodatkowej kategorii środków prawnych w postaci środków kontroli nadzwyczajnej. Autor, przyjmując założenie o dwuszczeblowej strukturze środków kontroli nadzwyczajnej, proponuje wyróżnienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia jako środków pierwszego rzędu oraz skargi nadzwyczajnej jako środka wyższego (drugiego) rzędu. Wynika to z faktu, że skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona również od orzeczenia sądowego, które uprzednio podlegało weryfikacji za pośrednictwem innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia<sup>145</sup> - w tym kontekście posiada więc wyraźnie bardziej ekstraordynaryjny charakter niż pozostałe nadzwyczajne środki zaskarżenia<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 622.) weszła w życie w dniu 3 marca 2018 r., zastępując poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254, ze zm.).

<sup>142</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 5.

<sup>143</sup> T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 128; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 2, s. 8. Wynika to również z samego brzmienia art. 89 § 1 uSN *in fine*, zgodnie z którym, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne, jeżeli „orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia”.

<sup>144</sup> M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 3, s. 64-65.

<sup>145</sup> Istnieją jednak ograniczenia w tym zakresie. Zgodnie z art. 90 § 2 uSN, nie można przyjąć do rozpoznania skargi nadzwyczajnej opartej na zarzutach, które uprzednio były przedmiotem rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

<sup>146</sup> A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 9, s. 51-52.



Należy podkreślić, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego było motywowane co najmniej kilkoma względami. Po pierwsze, projekt ustawy o Sądzie Najwyższym został przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc realizację jego zobowiązań wyborczych. Za główny cel tej instytucji przyjęto „przywrócenie podstawowego ładu prawnego przez wyeliminowanie z obrotu orzeczeń naruszających Konstytucję, rażąco naruszających prawo oraz oczywiście sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego”<sup>147</sup>.

Po drugie, wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej stanowiło odpowiedź na pojawiające się w doktrynie postulaty przywrócenia do polskiego porządku prawnego „rozwiązania podobnego do rewizji nadzwyczajnej, lecz dostosowanego do warunków dzisiejszego ustroju”<sup>148</sup>. Wskazać należy, że rewizja nadzwyczajna była nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia funkcjonującym zarówno w postępowaniu cywilnym, jak również w postępowaniu karnym<sup>149</sup> – na wzór rozwiązań przyjętych w innych państwach socjalistycznych, w szczególności zaś protestu w trybie nadzoru, funkcjonującego w ustawodawstwie radzieckim<sup>150</sup>. Rewizja nadzwyczajna występowała w polskim porządku prawnym od połowy XX wieku – została wprowadzona do postępowania cywilnego w 1950 r.<sup>151</sup>, zaś do postępowania karnego w 1949 r.<sup>152</sup>. Był to środek prawny o mieszanym charakterze, łączący w sobie cechy środka odwoławczego oraz środka nadzoru judykacyjnego<sup>153</sup>. Wynikało to z faktu, że legitymacja do wniesienia rewizji nadzwyczajnej – podobnie jak skargi nadzwyczajnej – została powierzona określonym organom władzy publicznej powołanym do sprawowania nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, w czym

---

<sup>147</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 7-8.

<sup>148</sup> *Ibidem*, s. 6-7.

<sup>149</sup> J. Haber, *Przebudowa prawa procesowego karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1959, nr 3, s. 133. Rewizja nadzwyczajna występowała także jako środek zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia komisji rozjemczej, komisji odwoławczej do spraw pracy oraz sadu pracy i ubezpieczeń społecznych. W późniejszym czasie objęto jej stosowaniem także sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego oraz wprowadzono ją jako środek zaskarżenia na orzeczenie sądu administracyjnego oraz jako środek zaskarżenia od każdego prawomocnego orzeczenia Urzędu Patentowego i Komisji Odwoławczej kończącego postępowanie w sprawie, które rażąco naruszało prawo. Podobny środek zaskarżenia przewidywała również ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. z 1975 r. Nr 34, poz. 183, ze zm.). Więcej na ten temat zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. 1-2.

<sup>150</sup> J. Haber, *Przebudowa prawa procesowego karnego...*, s. 140.

<sup>151</sup> L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory pism procesowych i kazus*, Warszawa 2019, s. 5.

<sup>152</sup> Należy zastrzec, że do wojskowego postępowania karnego instytucja rewizji nadzwyczajnej została wprowadzona już w 1945 r. J. Haber, *Przebudowa prawa procesowego karnego...*, s. 133.

<sup>153</sup> J. Haber, *Przebudowa prawa procesowego karnego...*, s. 139; M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej*, Warszawa 2016, s. 33; por. S. Kalinowski, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1954, s. 91 i n; Z. Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1972, s. 13-55.

przejawiał się nadzorczy charakter tego środka zaskarżenia. Jednocześnie wynik postępowania zainicjowanego rewizją nadzwyczajną dotyczył interesu jego stron, które mogły podejmować czynności procesowe mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, co było charakterystyczne dla środków odwoławczych<sup>154</sup>.

Z systemowego punktu widzenia rewizja nadzwyczajna została uregulowana niezależnie w postępowaniu cywilnym oraz w postępowaniu karnym. Stanowiła instrument umożliwiający zaskarżenie do Sądu Najwyższego „prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie” (art. 417 § 1 KPC) oraz „prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie sądowe” (art. 463 § 1 KPK z 1969 r.). Pomimo nieznaczonej różnicy w brzmieniu tych wyrażań, w praktyce ich wykładnia miała charakter tożsamy, a zatem obejmowała zarówno orzeczenia kończące postępowanie zasadnicze, jak również orzeczenia kończące postępowanie incydentalne<sup>155</sup>.

W postępowaniu cywilnym podstawą rewizji nadzwyczajnej było rażące naruszenie prawa lub naruszenie interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, przy czym z czasem w doktrynie oraz orzecznictwie utrwalił się pogląd zgodnie z którym, naruszenie interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej było traktowane jako kwalifikowana forma rażącego naruszenia prawa. W związku z tym, w sytuacji, w której orzeczenie sądowe nie naruszało w sposób rażący prawa, nie można było również stwierdzić naruszenia interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>156</sup>. Żadna z tych podstaw nie występowała przy zwyczajnych środkach zaskarżenia, dlatego też uznawano, że podstawy rewizji nadzwyczajnej mają swoisty i autonomiczny charakter<sup>157</sup>. Termin do wniesienia rewizji nadzwyczajnej był zróżnicowany w zależności od podstawy tego środka zaskarżenia – w przypadku rażącego naruszenia prawa wynosił on 6 miesięcy, natomiast w odniesieniu do naruszenia interesu Polskiej

---

<sup>154</sup> J. Krajewski, *Rewizja nadzwyczajna według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” 1965, nr 2 (86), s. 18.

<sup>155</sup> *Ibidem*. Por. Z. Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym...*, s. 127-128. W ocenie Z. Dody posłużenie się w art. 417 § 1 KPC sformułowaniem „postępowanie sądowe w sprawie” stanowiło argument przemawiający za tym, że rewizja nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym winna przysługiwać wyłącznie od orzeczeń sądowych kończących postępowanie zasadnicze.

<sup>156</sup> E. Skowrońska, *Z problematyki rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym opartej na zarzucie naruszenia interesu PRL (zagadnienia wybrane)*, „Palestra” 1989, nr 1, s. 40. Podstawy rewizji nadzwyczajnej podlegały jednak zmianie – przed wejściem w życie kodeksu postępowania cywilnego rewizja nadzwyczajna mogła być wniesiona, gdy „orzeczenie zostało powzięte z pogwałceniem istotnych przepisów prawa” lub gdy „orzeczenie narusza interes Polski Rzeczypospolitej Ludowej”. W tym brzmieniu podstawy rewizji nadzwyczajnej były zróżnicowane w aspekcie czasowym – pierwsza przesłana została sformułowana w czasie przeszłym, zaś druga – w czasie teraźniejszym, co powodowało problemy w praktyce orzeczniczej. Ustawodawca zniósł to rozróżnienie, formułując obie podstawy w sposób nakazujący ich ocenę w jednakowym czasie.

<sup>157</sup> J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 3. Por. K. Piasecki, *Naruszenie interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako podstawa rewizji nadzwyczajnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, nr 1, s. 3.

Rzeczypospolitej Ludowej terminu w ogóle nie wprowadzono, co powodowało, że możliwość podważenia prawomocnego orzeczenia na tej podstawie miała charakter nieograniczony czasowo<sup>158</sup>.

W postępowaniu karnym rewizja nadzwyczajna została uregulowana w odmienny sposób, tj. poprzez odwołanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących rewizji zwykłej (odpowiednika aktualnej apelacji)<sup>159</sup>. Tym samym, regulacja dotycząca rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu karnym odnosiła się wyłącznie do tych elementów konstrukcyjnych, które różnicowały rewizję zwykłą oraz rewizję nadzwyczajną. Nadto w postępowaniu karnym nie wprowadzono żadnych szczególnych, kwalifikowanych podstaw rewizji nadzwyczajnej. Zastosowanie znajdowały ogólne podstawy odwoławcze, wskazane w art. 387 i n. KPK z 1969 r. Z upływem czasu w praktyce kontroli wstępnej wykształcił się jednak pewien zbiór kryteriów, które stanowiły podstawę decyzji w przedmiocie wniesienia lub niewniesienia rewizji nadzwyczajnej przez uprawniony do tego podmiot. W związku z tym w piśmiennictwie zaczęto wyróżniać podstawy pierwszego i drugiego stopnia rewizji nadzwyczajnej, przy czym przez podstawy pierwszego stopnia rozumiano ogólne podstawy kontroli odwoławczej, zaś przez podstawy drugiego stopnia – owe kryteria dodatkowe, do których przede wszystkim zaliczano nieodzowność zaskarżenia prawomocnego orzeczenia w tym trybie<sup>160</sup>. Podobnie jak w postępowaniu cywilnym, także w postępowaniu karnym możliwość wniesienia rewizji nadzwyczajnej miała co do zasady charakter nieograniczony w czasie, z jednym zastrzeżeniem o charakterze gwarancyjnym – zgodnie z art. 463 § 2 KPK z 1969 r., niedopuszczalne było uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego, wniesionej po upływie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia.

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. rewizja nadzwyczajna została poddana krytyce jako instytucja nieprzystająca do standardów demokratycznego państwa prawnego. Zwracano uwagę na fakt, że w praktyce wielokrotnie była narzędziem manipulacji ze strony organów władzy państwowej, służąc „przede wszystkim interesowi państwa ludowego”<sup>161</sup>. Jako twór państwa totalitarnego, została stworzona w warunkach braku podziału władzy oraz

---

<sup>158</sup> W literaturze odnotowano przypadki, w których Prokurator Generalny wnosił rewizje nadzwyczajne nawet po 36 latach od uprawomocnienia się orzeczenia. Zob. E. Skowrońska, *Z problematyki rewizji nadzwyczajnej...*, s. 42.

<sup>159</sup> Art. 462 KPK z 1969 r. stanowił: „Jeżeli przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej, do postępowania w trybie rewizji nadzwyczajnej stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu rewizyjnym przed Sądem Najwyższym”.

<sup>160</sup> Z. Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym...*, s. 81-88.

<sup>161</sup> T. Ereciński, *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tomasza Dybowskiego*, „Studia Iuridica” 1994, t. 21, s. 95.

poszanowania dla zasady niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądów<sup>162</sup>, pozwalając na ingerencje w prawomocne orzeczenia sądowe stosownie do potrzeb politycznych w związku z oparciem jej na ogólnikowych podstawach<sup>163</sup>. Nadto w związku z szeroko zakreślonymi limitami czasowymi na wniesienie rewizji nadzwyczajnej, a w niektórych przypadkach całkowitym ich brakiem, zwracano również uwagę na brak istnienia terminu, który umożliwiałby ostateczne zakończenie sprawy sądowej. Obowiązujący wówczas stan prawny w sposób bezpośredni naruszał więc art. 6 EKPCz, przyznający jednostce prawo do rzetelnego procesu, w związku z ratyfikacją tej konwencji w 1993 r. przez Rzeczpospolitą Polską. Z perspektywy historycznej, instytucja ta została oceniona krytycznie, co ostatecznie doprowadziło do jej usunięcia z polskiego porządku prawnego (w postępowaniu karnym z końcem 1995 r., zaś w postępowaniu cywilnym – w 1996 r.) i zastąpienia kasacją<sup>164</sup>, której nadano jednak specyficzny charakter, wykazujący pewne odmienności od klasycznego modelu kasacyjnego<sup>165</sup>. Jak wskazują jednak T. Ereciński i K. Weitz, współczesny powrót do idei rewizji nadzwyczajnej w postaci skargi nadzwyczajnej jest rozwiązaniem nawet dalej idącym niż funkcjonujący w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ w odróżnieniu od poprzedniej regulacji, skarga nadzwyczajna umożliwia również kontrolę stanu faktycznego, a ponadto poszerza już i tak rozbudowany katalog nadzwyczajnych środków zaskarżenia w polskim prawie procesowym<sup>166</sup>.

Po trzecie, wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej było umotywowane względami o charakterze konstytucyjnoprawnym<sup>167</sup>. Od dawna w doktrynie i orzecznictwie krytykowano wąski zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej, jak również ograniczony zakres ochrony skargowej udzielanej skarżącemu za

---

<sup>162</sup> J. Krajewski, podejmując rozważania na temat rewizji nadzwyczajnej, wskazał, że: „Niezależność sędziowska nie może być tak rozumiana, że sędziowie są niezależni od polityki państwa. Sąd bowiem jest organem władzy, musi zatem realizować politykę rządu”. J. Krajewski, *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami w polskim procesie cywilnym*, Toruń 1963, s. 91; za: T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 10.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> W postępowaniu cywilnym zmiany te zostały wprowadzone na podstawie nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z dnia 1 marca 1996 r., która weszła w życie w dniu 1 lipca 1996 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 43, poz. 189 ze zm.), natomiast w postępowaniu karnym na podstawie nowelizacji kodeksu postępowania karnego z dnia 29 czerwca 1995 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 89, poz. 443). Na ten temat zob. R. Kmieciak, *Zasada kontroli instancyjnej w III Rzeczypospolitej [w:] System Prawa Karnego Procesowego. Zasady procesu karnego*, t. 3, cz. 2, red. nac. P. Hofmański, red. nauk. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 1671; L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym...*, s. 5-6.

<sup>165</sup> Z jednej strony kasacja wykazywała silne zbieżności z klasycznym modelem kasacji jako środka zorientowanego przede wszystkim na korygowanie uchybień polegających na naruszeniu prawa, zaś z drugiej strony została zakotwiczona w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, podobnie jak rewizja nadzwyczajna. Zob. M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej...*, s. 39.

<sup>166</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 10.

<sup>167</sup> Zwracają na to uwagę również M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 66.

pośrednictwem tego środka prawnego<sup>168</sup>. Przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej został bowiem ograniczony wyłącznie do przepisów prawa stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia, poza jego zakresem pozostawiono zaś samo rozstrzygnięcie, które zapadło w indywidualnej sprawie skarżącego. Tym samym, polska skarga konstytucyjna nie chroni skarżącego przed naruszeniami wywołanymi przez akty stosowania prawa, chociaż w wielu przypadkach to właśnie one, a nie akty normatywne stanowiące ich podstawę, są źródłem naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. W konsekwencji, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wykluczona jest możliwość korygowania indywidualnych rozstrzygnięć, nawet w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że zostały one wydane na podstawie niekonstytucyjnych przepisów prawa. To zaś sprawia, że skarga konstytucyjna *de facto* została ukształtowana w polskim porządku prawnym jako indywidualny wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa, a nie realny środek prawny mający na celu ochronę konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Trybunał Konstytucyjny może jedynie stwierdzić niezgodność z Konstytucją RP przepisu stanowiącego podstawę prawną rozstrzygnięcia i otworzyć jednostce drogę do skorzystania z procedur weryfikacyjnych celem podważania wydanego w stosunku do niej rozstrzygnięcia. Warto jednak podkreślić, że jednostka – w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności – zmuszona jest nie tylko do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej wydanego w stosunku do niej rozstrzygnięcia, ale następnie, w celu usunięcia skutków zastosowania niekonstytucyjnej podstawy prawnej, także do zainicjowania kolejnego postępowania w celu wzruszenia samego rozstrzygnięcia. Z uwagi na dwustopniowość, a w konsekwencji także długotrwałość tej procedury, podnosi się, że skarga konstytucyjna nie stanowi skutecznego, bezpośredniego i efektywnego środka dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności. Nadto jej wąski zakres zastosowania, ograniczony wyłącznie do aktów normatywnych, przekreśla możliwość

---

<sup>168</sup> Zastrzeżenia dotyczące modelu polskiej skargi konstytucyjnej zostały szeroko opisane w piśmiennictwie. Zob. m.in. P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 122; P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka* [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dyna, C. Kłak, Warszawa 2005, s. 42; M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 1, s. 55; M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 59-62; M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na akt stosowania prawa w polskim porządku prawnym – rzeczywista potrzeba czy nierealna wizja?* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013, s. 139, 144-145, 155-156; M. Dąbrowski, *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015, s. 255-276.

korygowania orzeczeń sądowych, w sytuacji, w której źródłem ich wadliwości byłyby nie tyle niekonstytucyjność samego prawa, co jego niekonstytucyjne zastosowanie. Z tego względu, w piśmiennictwie określa się skargę konstytucyjną jako „trudną”, „niekorzystnie ukształtowaną”, „nabierającą cech pozorności”<sup>169</sup> czy „rozczarowującą z punktu widzenia obywateli”<sup>170</sup>, ponieważ nie gwarantuje pełnej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, przede wszystkim nie pozwalając na wyeliminowanie wielu naruszeń wywołanych aktami stosowania prawa<sup>171</sup>.

Z tego względu jednym z motywów wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego było uzupełnienie luki w systemie ochrony konstytucyjnych praw i wolności poprzez wprowadzenie środka prawnego, który w sposób bezpośredni pozwalałby na usuwanie z obrotu prawnego aktów stosowania prawa – chociaż wydanych w oparciu o przepisy prawa zgodne z Konstytucją RP, to jednak zastosowanych z naruszeniem jej postanowień. W deklarowanym założeniu ustawodawcy, chodziło o zwiększenie efektywności ochrony konstytucyjnoprawnej na płaszczyźnie stosowania prawa i wprowadzenie instytucji, która chroniłaby konstytucyjne prawa i wolności w przypadku ich naruszenia orzeczeniami sądów, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy istniejące środki prawne są niewystarczające dla ich ochrony<sup>172</sup>.

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego uzasadniano również stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który już wcześniej dostrzegał potrzebę uregulowania możliwości zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych naruszających konstytucyjne prawa lub wolności, czy też szerzej – podstawowe zasady porządku prawnego. W wyroku z dnia 19 lutego 2003 r. wskazał, że: „Inna konstrukcja skargi konstytucyjnej występująca w niektórych systemach prawnych (zwłaszcza niemieckim, austriackim czy hiszpańskim) stanowiłaby skuteczny instrument prawny zapobiegający utrzymywaniu się w porządku prawnym stanu nieusuwalnego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Model polski został jednakże podporządkowany założeniu wyraźnego rozróżnienia sfery kontroli konstytucyjności prawa i sfery kontroli poprawności jego stosowania. Trybunał Konstytucyjny sygnalizował już w swej praktyce związanej z postępowaniem wstępnym sytuacje, w których naruszenie praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie było związane z wadliwym stosowaniem prawa, co – pomimo ewidentności naruszenia praw i wolności gwarantowanych

---

<sup>169</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na akt stosowania prawa...*, s. 155.

<sup>170</sup> P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego...*, s. 267.

<sup>171</sup> P. Tuleja, *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna...*, s. 42.

<sup>172</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 7.

konstytucyjnie – musiało prowadzić do odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej, wobec niespełnienia jej przesłanek określonych w art. 79 Konstytucji<sup>173</sup>. Z tego względu aktualny kształt polskiej skargi konstytucyjnej sprzyja sztucznemu oderwaniu obowiązujących przepisów prawa od procesu ich interpretacji, albowiem uniemożliwia Trybunałowi Konstytucyjnemu rozpatrywanie zarzutów naruszenia Konstytucji RP na płaszczyźnie jej stosowania. Zjawisko to należy ocenić negatywnie. Interesująco opisuje je P. Tuleja, wskazując, że prawo to przede wszystkim tekst, który składa się z przepisów prawnych. Na podstawie przyjętych w kulturze prawnej reguł, z przepisów prawnych można odkodować normy prawne nakazujące określone zachowanie lub zakazujące określonego zachowania. W tym sensie wykładnia pokazuje różne możliwości, jakie stwarza tekst i chociaż ma ona charakter wtórny względem prawa, to w obrocie prawnym wysuwa się przed prawo. Wynika to z faktu, że prawo nie istnieje poza interpretacją, a prawo w obrocie prawnym jest zawsze rezultatem wykładni<sup>174</sup>.

Polski ustawodawca, wychodząc naprzeciw zgłaszanym w doktrynie i orzecznictwie postulatом dotyczącym potrzeby reformy skargi konstytucyjnej, nie zdecydował się jednak na poszerzenie jej zakresu przedmiotowego, lecz wprowadził do polskiego porządku prawnego nowy, nadzwyczajny środek zaskarżenia, nieposiadający umocowania konstytucyjnego, powierzając jego rozpoznawanie Sądowi Najwyższemu, co uzasadniono koniecznością zachowania klarowności kompetencyjnej Trybunału Konstytucyjnego<sup>175</sup>.

Podkreślić również należy, że skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w określonym kontekście polityczno-prawnym, tj. jako jeden z elementów kontrowersyjnej reformy Sądu Najwyższego z 2017 r., która przewidywała szereg nowych rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania tego organu, w tym obniżenie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, zmianę trybu wyłaniania kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego czy reorganizację struktury Sądu Najwyższego poprzez utworzenie dwóch nowych izb – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, powołanej m.in. do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych, oraz Izby Dyscyplinarnej<sup>176</sup>, do których powołano sędziów przy udziale nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

---

<sup>173</sup> Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 12. Por. wyrok TK z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A 2003, nr 3, poz. 24.

<sup>174</sup> P. Tuleja, *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?* [w:] *Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 314.

<sup>175</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 72.

<sup>176</sup> Na temat reformy Sądu Najwyższego dokonanej w 2017 r. zob. L. Garlicki, „Absorbacja” czy „neutralizacja”? *Uwagi o zmianach ustawy o Sądzie Najwyższym w latach 2017-2018* [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szyma*, red. A. Gajda,

Procesowi uchwalania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym towarzyszyły liczne wątpliwości co do zgodności zaproponowanych rozwiązań z Konstytucją RP. W rezultacie reformy miało bowiem dojść do natychmiastowego usunięcia części urzędujących sędziów Sądu Najwyższego w związku z obniżeniem granicy wieku przejścia w stan spoczynku, co wzbudziło wątpliwości w zakresie zgodności takiego rozwiązania z zasadami konstytucyjnymi, w tym zasadą nieusuwalności sędziów, wyrażoną w art. 180 ust. 1 Konstytucji RP, oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Uwagi pod adresem nowej regulacji prawnej zgłaszały organy i instytucje o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym. W dniu 11 listopada 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezydenta RP z pismem zawierającym ocenę projektu ustawy o Sądzie Najwyższym wraz z zaleceniem, aby tej ustawy nie przyjmować z uwagi na fakt, że proponowane rozwiązania nie zapewnią niezależności władzy sądowniczej i nie gwarantują obywatelom możliwości wykonywania prawa do sądu<sup>177</sup>. W dniu 13 listopada 2017 r. opinię w sprawie nowego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym przyjął Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, w której wskazano, że zmienione przepisy są niezgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi niezależności sądów<sup>178</sup>. Stanowisko w sprawie zabrał również Parlament Europejski, przyjmując w dniu 15 listopada 2017 r. rezolucję w sprawie praworządności i demokracji w Polsce<sup>179</sup>, w której odniósł się do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym i uznał, że obecna sytuacja w Polsce stwarza wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Nadto stanowisko w sprawie reformy Sądu Najwyższego zajęła także Komisja Wenecka w opinii nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r., formułując zasadniczo negatywne konkluzje na jej temat i wzywając Prezydenta RP do wycofania projektu

---

K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 1040-1056; A. Grzelak, *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości – próba nieudana* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza: aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 156-181. Należy odnotować, że Izba Dyscyplinarna zakończyła działalność w dniu 14 lipca 2022 r. na skutek nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2022 r., poz. 1259) i została zastąpiona Izbą Odpowiedzialności Zawodowej. Bezpośrednim motywem takiego działania był wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 oraz C-625/18 (CURIA), w którym stwierdzono, że Izba Dyscyplinarna nie jest bezstronnym i niezawisłym sądem.

<sup>177</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 listopada 2017 r., <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezydenta%20w%20sprawie%20projektów%20ustaw%20o%20SN%20i%20KRS%20%20listopada%202017.pdf> [dostęp: 30.11.2024]. Pismo dotyczyło również prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, który został złożony przez Prezydenta RP wraz z projektem ustawy o Sądzie Najwyższym.

<sup>178</sup> Opinia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z dnia 13 listopada 2017 r., <https://www.osce.org/odihr/357621>, [dostęp: 30.11.2024].

<sup>179</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r., 2017/2931(RSP), w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442> [dostęp: 30.11.2024].



ustawy<sup>180</sup>. W związku z licznymi zastrzeżeniami dotyczącymi stanu praworządności w Polsce, zgłaszanymi począwszy od 2015 r., w grudniu 2017 r. przeciwko Polsce została uruchomiona procedura z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>181</sup>. Na wniosek Komisji Europejskiej, Rada wydała decyzję w sprawie stwierdzenia ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności<sup>182</sup>. Powołane wyżej pisma, opinie i zalecenia formułowały również zasadniczo krytyczne uwagi na temat wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej. Chociaż w ocenie niektórych organów sama idea wprowadzenia tej instytucji prawnej zasługiwała na aprobatę<sup>183</sup>, to jednak jej konstrukcja normatywna wzbudziła liczne zastrzeżenia – zarówno na etapie postępowania legislacyjnego<sup>184</sup>, jak również w późniejszym okresie funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w praktyce.

Zmiany w zakresie organizacji i funkcjonowania Sądu Najwyższego były jednym z elementów szerszej reformy władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Została ona zapoczątkowana w 2015 r. uchwaleniem serii zmian legislacyjnych reformujących Trybunał

---

<sup>180</sup> Opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e) [dostęp: 30.11.2024]. Zwrócono w niej uwagę m.in. na nieuzasadnione uprzywilejowanie nowo powstałych izb Sądu Najwyższego poprzez wyposażenie ich w specjalny zakres kompetencji; zagrożenie dla niezależności sądownictwa poprzez obniżenie granicy wieku przejścia w stan spoczynku, skutkujące usunięciem części urzędujących sędziów Sądu Najwyższego; zagrożenie dla stabilności systemu prawnego poprzez wprowadzenie skargi nadzwyczajnej; udział ławników w postępowaniach przed Sądem Najwyższym, zgłaszając zastrzeżenia co do proponowanego trybu ich powołania.

<sup>181</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE: „Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w Artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i - stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą - może skierować do niego zalecenia. Rada regularnie bada czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne”.

<sup>182</sup> Decyzja Rady UE z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, 2017/0360(NLE), [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2017\)835&lang=pl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2017)835&lang=pl) [dostęp: 30.11.2024].

<sup>183</sup> Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 listopada 2017 r., s. 14, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezydenta%20w%20sprawie%20projektów%20ustaw%20o%20SN%20i%20KRS%20%20listopada%202017.pdf> [dostęp: 30.11.2024].

<sup>184</sup> Zob. opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 5 grudnia 2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, s. 4-10, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3A4D2E88432A209DC12581EE0051B0D4/%24File/2003-003.pdf> [dostęp: 30.11.2024]; stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 12 listopada 2017 r., dotyczące projektów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw przedłożonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r., s. 6-12, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E66C50917165F34EC12581DF005090EC/%24File/2003-001.pdf> [dostęp: 30.11.2024]; opinia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r. do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, s. 3-8, [https://www.sn.pl/sites/Serwis\\_WWW/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.10.06\\_Opinia\\_do\\_prezydenckiego\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_SN.pdf](https://www.sn.pl/sites/Serwis_WWW/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2017.10.06_Opinia_do_prezydenckiego_projektu_ustawy_o_SN.pdf) [dostęp: 30.11.2024].

Konstytucyjny<sup>185</sup>. W następnych latach reformy objęły również ustroj i funkcjonowanie sądów powszechnych, a także Krajowej Rady Sądownictwa<sup>186</sup>. Daleko idące nowelizacje w swym całokształcie tworzyły zupełnie nowy schemat organizacji wymiaru sprawiedliwości, poważnie ograniczający niezależność sądów i niezawisłość sędziów<sup>187</sup>, a także wzmacniały pozycję Ministra Sprawiedliwości, który od 2016 r. pełnił w polskim porządku prawnym również funkcję Prokuratora Generalnego<sup>188</sup>. Jak podkreśla Krzysztof Grajewski, nie były to incydentalne regulacje, lecz systematyczne, zaplanowane, skoordynowane działania legislacyjne ówczesnej większości parlamentarnej, które miały doprowadzić do przynajmniej częściowego podporządkowania trzeciej władzy politykom poprzez ograniczenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>189</sup>. Wraz z Piotrem Uziębło określają je mianem „zakrojonej na szeroką skalę antykonstytucyjnej ofensywy legislacyjnej”, w rzeczywistości skierowanej przeciwko trzeciej władzy i mającej na celu podporządkowanie jej władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>190</sup>. Na skutek wskazanych wyżej działań legislacyjnych, na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>191</sup>, doprowadzono do zmiany sposobu wyboru składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa w części, która miała reprezentować władzę sądowniczą, powierzając kompetencje w tym zakresie Sejmowi RP, podczas gdy dotychczas pozostawały one w gestii sędziów. Dostrzegając znaczenie składu Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposobu wyboru jego członków dla ustrojowej pozycji tego organu, nowy tryb wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa został oceniony w doktrynie jako sprzeczny z Konstytucją RP<sup>192</sup>.

---

<sup>185</sup> P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego...*, s. 268.

<sup>186</sup> Częściowo zmiany te opisuje m.in. L. Garlicki, „Absorbacja” czy „neutralizacja”?..., s. 1040-1056; L. Garlicki, *Sądy – po zmianach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 579-591; A. Rytel-Warzocho, *Contemporary problems of the judicial power in Poland*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 4(48), s. 90-105.

<sup>187</sup> Tak również A. Szmyt, *Ocena zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirasek, K. Skotnicki, M. Serwaniec, Toruń 2017, s. 258.

<sup>188</sup> Warto podkreślić, że reforma prokuratury była pierwszą spośród wszystkich reform instytucjonalnych przeprowadzonych przez ówczesną większość rządzącą, która przejęła władzę jesienią 2015 r. Już w dniu 26 stycznia 2016 r. Sejm RP uchwalił ustawę – Prawo o prokuraturze, która weszła w życie w dniu 4 marca 2016 r. Na jej podstawie doszło m.in. do połączenia urzędu Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości.

<sup>189</sup> K. Grajewski, *Rada do spraw sądownictwa czy rada do spraw kontroli sądownictwa? Uwagi na tle projektów konstytucji Prawa i Sprawiedliwości* [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 1079. Zob. również: L. Garlicki, „Absorbacja” czy „neutralizacja”?..., s. 1040-1041.

<sup>190</sup> K. Grajewski, P. Uziębło, *Podstawowe założenia projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 6, s. 43.

<sup>191</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

<sup>192</sup> K. Grajewski, *Dysfunktionalność of the National Council of Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 4, s. 165; K. Grajewski, *Rada do spraw sądownictwa czy rada do spraw kontroli sądownictwa?...*, s. 1082; A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu*

Dostrzeżono, że przyjęte w tym zakresie rozwiązanie przyznaje władzy ustawodawczej nieuzasadnioną przewagę w zakresie wyboru składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa, co zagraża jej niezależności, a tym samym wartościom przez nią chronionym. Z czasem zaczęto wskazywać, że Krajowa Rada Sądownictwa, z uwagi na jej polityczną zależność od Sejmu RP, nie jest organem apolitycznym, a przez to nie daje gwarancji należytej realizacji jej ustrojowej funkcji, co bezpośrednio wpłynęło na utratę zdolności tego organu do wykonywania zadania, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, tj. proponowania niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie<sup>193</sup>. W konsekwencji powyższego, legitymacja sędziów powołanych w następnych latach do sprawowania urzędu z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa<sup>194</sup> zaczęła być kwestionowana, w sposób negatywny oddziałując na pewność i stabilność władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ma to istotne znaczenie, zważywszy na fakt, że wszyscy sędziowie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zostali powołani do sprawowania swojego urzędu na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, co nie pozostaje bez wpływu na ocenę skargi nadzwyczajnej<sup>195</sup>. Aspekt ten zostanie poddany szczegółowej analizie w rozdziale czwartym niniejszej pracy – w tym miejscu zasadne jest jednak zasygnalizowanie tego problemu.

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego wywołało obawy dotyczące funkcjonowania porządku prawnego oraz systemu wymiaru sprawiedliwości. Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny – zarówno prawa konstytucyjnego, jak również prawa procesowego – w sposób krytyczny oceniła nową instytucję prawną. Zastrzeżenia pod jej adresem zostały poczynione zarówno na płaszczyźnie ogólnej, z punktu widzenia podstawowych zasad i wartości leżących u podstaw systemu prawnego, takich jak pewność prawa, stabilność orzeczeń sądowych czy praworządność, jak również na płaszczyźnie szczególnej, a zatem w odniesieniu do konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących sposobu ukształtowania skargi nadzwyczajnej. Przede wszystkim podkreślano, że

---

w *życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 112; A. Rytel-Warzocho, *Contemporary problems of the judicial power...*, s. 100. Zob. również: P. Uziębło, *Kilka uwag o „reformowaniu” Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2017, nr 4, s. 173-181.

<sup>193</sup> K. Grajewski, *Dysfunctionality of the National Council of Judiciary...*, s. 163–165.

<sup>194</sup> Rozumiem przez nią Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną w trybie określonym przepisami ustawy z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). W przestrzeni publicznej organ ten określany jest także mianem „neoKRS”.

<sup>195</sup> Z uwagi na fakt, że zagadnienie legitymacji sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych ma istotne znaczenie dla sposobu funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, w tym rozdziale ograniczam się jedynie do zasygnalizowania tej problematyki, zaś jej analiza zostanie przedstawiona w rozdziale czwartym niniejszej pracy.

skarga nadzwyczajna nie czyni zadość postulatowi dotyczącemu potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa, w szczególności nie stanowi alternatywnego rozwiązania dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym, co wynika m.in. z faktu, że nie jest bezpośrednio dostępna dla jednostki, została oparta na niejasnych i niespójnych przesłankach, wątpliwe są relacje w jakich pozostaje do innych środków zaskarżenia, a także nie ma umocowania konstytucyjnego, co przekłada się na brak trwałości jej istnienia<sup>196</sup>.

Odnosząc się do kluczowych zastrzeżeń zgłaszanych pod adresem skargi nadzwyczajnej, wskazać należy, że na płaszczyźnie ogólnej zasadniczym problemem związanym z tą instytucją prawną jest konflikt konstytucyjnych wartości – z jednej strony sprawiedliwości, utożsamianej z prawidłowością orzeczeń sądowych, a z drugiej strony pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, związanego ze stabilnością orzeczeń sądowych<sup>197</sup>. Skarga nadzwyczajna umożliwia weryfikowanie prawomocnych orzeczeń sądowych, pod pewnymi warunkami również tych, które uprzednio były przedmiotem kontroli nadzwyczajnej, przy jednoczesnym określeniu szerokich granic czasowych jej dopuszczalności. Taki stan rzeczy utrudnia egzekwowanie przez jednostkę wiążącego orzeczenia sądowego, co stanowi podstawowy aspekt praworządności i ma zasadnicze znaczenie w kontekście budowania zaufania obywatela do władzy sądowniczej. Kontrola nadzwyczajna rodzi bowiem niebezpieczeństwo naruszenia praw osób, które działając w zaufaniu do systemu prawnego, uzyskały w przeszłości prawomocne i ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie. Szerokie możliwości weryfikacji prawomocnych orzeczeń sądowych mogą bowiem prowadzić do utrzymującego się stanu niepewności prawnej, ponieważ jednostka nigdy nie będzie miała potwierdzenia co do definitywnego zakończenia swojej sprawy. Nadto możliwość zaskarżenia skargą nadzwyczajną prawomocnego orzeczenia sądowego, które już wcześniej było weryfikowane za pośrednictwem innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, może wiązać się ze znaczącym wydłużeniem postępowania sądowego w stopniu nieakceptowalnym z punktu widzenia konstytucyjnego prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, wynikającego z art. 45 Konstytucji RP<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 77-78.

<sup>197</sup> Dostrzega to m.in. A. Michalak, *Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2(151), s. 93.

<sup>198</sup> A. Góra-Błaszowska, *Skarga nadzwyczajna i wnioski o unieważnienie prawomocnego orzeczenia według ustawy o Sądzie Najwyższym [w:] Ars in vita. Ars in iure. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, red. A. Barańska, S. Cieślak, Warszawa 2018, s. 61.

Jak wskazuje ETPC, jednym z fundamentalnych elementów praworządności jest zasada pewności prawa, która wymaga, aby prawomocne orzeczenia sądów nie były kwestionowane<sup>199</sup>. Jakkolwiek zasada ta nie ma charakteru absolutnego, to jednak system prawny powinien przewidywać określone granice ingerencji w tym zakresie. Pożądane jest, aby istniały środki prawne umożliwiające wzruszenie prawomocnych orzeczeń sądowych dotkniętych poważnymi wadami, jednak korzystanie z nich powinno mieć charakter wyjątkowy i ograniczony pod względem czasowym<sup>200</sup>. W przeciwnym wypadku ochrona prawna wynikająca z prawomocnego orzeczenia sądowego będzie z założenia tymczasowa.

Dlatego też wskazuje się, że Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych w każdym przypadku powinien rozstrzygać wskazany wyżej konflikt konstytucyjnych wartości z uwzględnieniem okoliczności sprawy, poprzez odwołanie do zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, decydując czy uchylenie zaskarżonego orzeczenia będzie proporcjonalne w stosunku do ochrony przysługującej prawomocnym orzeczeniom w związku ze stanem powagi rzeczy osądzonej<sup>201</sup>. Pod wątpliwość należy jednak poddać czy zasada proporcjonalności może stanowić dostateczne zabezpieczenie dla mechanizmu kontroli nadzwyczajnej, zważywszy na fakt, że stwarza ona Sądowi Najwyższemu szeroki zakres dyskrecjonalności w zakresie możliwości uwzględnienia skargi nadzwyczajnej.

W doktrynie podnoszone są również liczne zastrzeżenia na płaszczyźnie szczególnej, dotyczące konstrukcji skargi nadzwyczajnej. Analiza piśmiennictwa w tym zakresie pozwala na wyróżnienie trzech zasadniczych wad konstrukcji tego środka prawnego. Po pierwsze, zgłaszane są wątpliwości dotyczące zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej, poddając pod wątpliwość czy nie został on ukształtowany zbyt szeroko. Możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej została bowiem przewidziana w odniesieniu do każdego prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego i wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Tymczasem wskazuje się, że instytucja ta, z uwagi na jej nadzwyczajny charakter, powinna być dopuszczalna wyłącznie w sprawach, w których aktualny system prawny nie przewiduje możliwości wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia<sup>202</sup>. Po drugie, negatywnie ocenia się zakres podmiotowy skargi nadzwyczajnej, krytykując

---

<sup>199</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 28 października 1999 r., *Brumărescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 28342/95, § 61, HUDOC; oraz wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2003 r., *Riabych przeciwko Rosji*, skarga nr 52854/99, § 51-52, HUDOC.

<sup>200</sup> M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 65.

<sup>201</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 77-78. Zob. również postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., I NSNc 681/21, LEX nr 3435401.

<sup>202</sup> Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 listopada 2017 r., s. 14, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezydenta%20w%20sprawie%20projektów%20ustaw%20o%20SN%20i%20KRS%20%20listopada%202017.pdf> [dostęp: 30.11.2024].

przyznanie legitymacji do jej wniesienia wyłącznie zamkniętemu katalogowi organów władzy publicznej i pozbawiając strony prawa do inicjowania kontroli nadzwyczajnej w tym trybie<sup>203</sup>. Szczególne wątpliwości wzbudza zaś powierzenie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej Prezesowi Prokuratury Generalnej RP, który z uwagi na swoją właściwość, może wnosić skargi nadzwyczajne wyłącznie w interesie Rzeczypospolitej Polskiej. Takie ukształtowanie legitymacji skargowej przekreśla bezpośredni charakter skargi nadzwyczajnej i oceniane jest jako antyobywatelskie oraz naruszające prawo do rzetelnego procesu<sup>204</sup>. Po trzecie, krytyce poddaje się także przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, wskazując, że zostały one sformułowane w sposób ogólny i nieprecyzyjny, co może stwarzać ryzyko instrumentalnego wykorzystywania tej instytucji prawnej z uwagi na uznaniowość w zakresie oceny spełnienia tych przesłanek<sup>205</sup>.

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej w miejsce poszerzenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wynika z uwarunkowań polityczno-prawnych. Z jednej strony dostrzec należy, że poszerzenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wymagałoby zmiany Konstytucji RP, co w aktualnych warunkach politycznych wydaje się przedsięwzięciem trudnym do zrealizowania. Stosownie bowiem do art. 235 ust. 4 Konstytucji RP, jej zmiana wymaga uchwalenia ustawy – przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W historii III Rzeczypospolitej Polskiej żadnemu ugrupowaniu nie udało się uzyskać w wyborach większości konstytucyjnej, która pozwalałaby na samodzielną zmianę ustawy zasadniczej. W konsekwencji zmiana zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej wymagałoby ponadpartyjnej współpracy, która przy utrzymującej się w Polsce w ostatniej dekadzie silnej polaryzacji politycznej<sup>206</sup> wydaje się

---

<sup>203</sup> Wskazuje na to m.in. M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 80; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 11.

<sup>204</sup> T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 131-132.

<sup>205</sup> Zwraca na to uwagę m.in. A. Domańska, *Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełniła swoje cele?*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93, s. 107 i 114; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 11.

<sup>206</sup> Przez polaryzację polityczną rozumiem sytuację, w której dwa przeciwstawne i rywalizujące ze sobą ugrupowania polityczne zajmują skrajne stanowiska, budując i wyznaczając między sobą tzw. granicę polityczną, stanowiącą punkt odniesienia dla identyfikacji wyborców. Tak rozumiana polaryzacja polityczna może stanowić zarówno efekt działań elit partyjnych, jak i ich wyborców oraz grup interesów. Z jednej strony liderzy partyjni przyjmują konfrontacyjną strategię rywalizacji międzypartyjnej, a z drugiej strony spolaryzowani są sami wyborcy z uwagi na dążenie elit politycznych do rozbitcia społeczeństwa na dwa przeciwstawne obozy. Na temat pojęcia polaryzacji politycznej zob. Ł. Wielgosz, *Trzy ujęcia polaryzacji politycznej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28, s. 32-52. Jak wskazuje M. Serowaniec, polaryzacja polityczna powinna mieć pewne granice, które wyznacza idea konstytucjonalizmu. Zjawisko polaryzacji politycznej nie może prowadzić do naruszenia reguł konstytucyjnych, a konkurujących ze sobą aktorów politycznych powinna łączyć akceptacja konstytucji i jej podstawowych wartości. Te założenia modelowe nie znalazły jednak zastosowania do realiów funkcjonowania polskiej sceny politycznej po 2015 r. Do władzy doszły wówczas ugrupowania polityczne, które

trudna do osiągnięcia. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego stanowiło element szerszych reform wymiaru sprawiedliwości, pod adresem których zgłaszano liczne zastrzeżenia natury konstytucyjnoprawnej, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy nie miała ona stać się narzędziem kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych, ukierunkowanym na ich dostosowanie do polityki władzy rządzącej<sup>207</sup>.

Warto jednak odnotować także nieliczne pozytywne głosy w dyskursie prawniczym zgłaszane pod adresem skargi nadzwyczajnej. Marek Dobrowolski oraz Aleksander Stępkowski, orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego<sup>208</sup>, jednoznacznie pozytywnie oceniają wprowadzenie tej instytucji prawnej do polskiego porządku prawnego<sup>209</sup>. Wskazują, że stanowi ona dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego oraz uzupełnia dotychczasową lukę w systemie kontroli konstytucyjności prawa na płaszczyźnie jego stosowania<sup>210</sup>. W ich ocenie, skarga nadzwyczajna stanowi środek kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, odrębny i komplementarny względem skargi konstytucyjnej, a także dostosowany do modelu kompetencyjnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>211</sup>. Z tego względu uznają ją za instytucję stanowiącą trafną odpowiedź na krytykę zgłaszaną pod adresem polskiej skargi konstytucyjnej<sup>212</sup>.

Wskazani wyżej autorzy zwracają jednocześnie uwagę, że jednym z podobieństw pomiędzy skargą konstytucyjną a skargą nadzwyczajną, jest ich mieszany, publiczno-prywatny charakter. Chociaż głównym celem obu skarg jest ochrona Konstytucji RP, to jednak w założeniu mają ten cel realizować w odmienny sposób. Konstrukcja skargi konstytucyjnej,

---

uzyskały większość parlamentarną wystarczającą do uchwalania ustaw, ale nie do zmiany Konstytucji RP, co było wymagane dla realizacji ich interesów politycznych. W związku z tym, ugrupowania te przejęły kontrolę nad TK, aby wykluczyć w przyszłości blokowanie niekonstytucyjnych zmian w prawie, które miały zostać wprowadzone ustawami zwykłymi. Zob. M. Serowaniec, *Constitutional dissensus as constitutional deconstruction? The Polish case [w:] Debating dissensus over liberal democracy. Working paper series*, red. R. Coman, N. Brack, Bruksela 2023, s. 70.

<sup>207</sup> A. Szydzik, M. Wrzalik, *Legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej – rozważania na tle spraw wybranych*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, nr 1(29), t. 2, s. 214.

<sup>208</sup> Zob. postanowienie Prezydenta RP z dnia 10 października 2018 r. nr 1130.48.2018 o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M. P. z 2018 r., poz. 1029); oraz postanowienie Prezydenta RP z dnia 30 stycznia 2019 r. nr 1130.4.2019 o powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (M.P. z 2019 r., poz. 254).

<sup>209</sup> Podobnie A. Michalak, która uznaje, że skarga nadzwyczajna może wpłynąć na zwiększenie efektywności ochrony konstytucyjnych praw i wolności, co uzasadnia utrzymanie tej instytucji w polskim systemie prawnym. Zob. A. Michalak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 75.

<sup>210</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 69.

<sup>211</sup> *Ibidem*, s. 80.

<sup>212</sup> *Ibidem*, s. 70. Podobnie M. Radajewski, który wskazuje, że ponieważ skarga nadzwyczajna może być kierowana przeciwko orzeczeniom sądowym, stanowi „swoiste uzupełnienie skargi konstytucyjnej. Łącznie z nią, przynajmniej potencjalnie, gwarantuje jednostce ochronę porównywalną z odrzuconym w polskim porządku prawnym szerokim modelem skargi konstytucyjnej”. Zob. M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 70.

jak również skargi nadzwyczajnej zakłada powiązanie interesu publicznego z interesem prywatnym, co odpowiada realizacji przez te skargi odpowiednio funkcji obiektywnej i subiektywnej<sup>213</sup>. O ile w przypadku skargi konstytucyjnej przeważa pogląd, że służy ona przede wszystkim realizacji interesu publicznego<sup>214</sup>, czyli ochronie konstytucyjności porządku prawnego, o tyle w przypadku skargi nadzwyczajnej uznaje się, że dominujące znaczenie ma realizacja interesu prywatnego, a zatem ochrona sytuacji prawnej jednostki. Skarga konstytucyjna umożliwia bowiem zaskarżenie niekonstytucyjnego aktu normatywnego, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie, natomiast dopiero wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego stwarza szansę na eliminację z obrotu prawnego aktu stosowania prawa, naruszającego konstytucyjne prawa i wolności jednostki. W konsekwencji w przypadku skargi konstytucyjnej pierwszorzędne znaczenie ma funkcja obiektywna i powiązany z nią interes publiczny, zaś drugorzędne – funkcja subiektywna i powiązany z nią interes prywatny. Chociaż jednostka nie występuje ze skargą konstytucyjną w obronie interesu publicznego, lecz ze względu na własny interes prywatny, to jednak orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego służy ochronie konstytucyjności porządku prawnego, nie eliminuje zaś z obrotu prawnego skutków naruszenia praw i wolności. Inaczej stopień realizacji interesu publicznego i prywatnego rozkłada się w przypadku skargi nadzwyczajnej. Uznaje się, że skoro umożliwia ona zaskarżenie niekonstytucyjnego orzeczenia sądowego, to w sposób bezpośredni zapewnia ochronę sytuacji prawnej jednostki, w czym wyraża się pierwszorzędne znaczenie funkcji subiektywnej. Z kolei funkcja obiektywna skargi nadzwyczajnej manifestuje się w dwojaki sposób – poprzez powierzenie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie organom władzy publicznej oraz w sposobie sformułowania ogólnej przesłanki jej dopuszczalności<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Powiązanie interesu publicznego z interesem prywatnym jest uznawane za charakterystyczną cechę skargi konstytucyjnej. Interes publiczny wyraża się w potrzebie zapewnienia zgodności systemu prawnego z konstytucją, jak również zagwarantowaniu ochrony sądowej konstytucyjnym prawom i wolnościom jednostki. Z kolei interes prywatny jest realizowany poprzez możliwość wykorzystania skargi konstytucyjnej do ochrony przed naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 27; Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności...*, s. 66. Pojęciem obiektywnej i subiektywnej funkcji skargi konstytucyjnej posługują się M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 276-279; oraz M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii. W poszukiwaniu optymalnej ochrony skargowej*, Warszawa 2010, s. 32-33 i 45-46.

<sup>214</sup> Tak również: P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce...*, s. 45; M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 303-304; M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 39.

<sup>215</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 74-75.



## 5. Podsumowanie

Jednym z deklarowanych motywów wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego, było dążenie do poszerzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa. W pewnym stopniu przyczyniły się do tego zgłaszane w doktrynie i orzecznictwie postulaty dotyczące potrzeby reformy skargi konstytucyjnej, w tym próby skonstruowania teoretycznego modelu skargi konstytucyjnej na orzeczenie sądu. Wskazywano, że istnieje sfera naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, które nie są objęte ochroną w drodze skargi konstytucyjnej, a zostały spowodowane na płaszczyźnie stosowania prawa. W związku z tym podnoszono, że w aktualnym kształcie skarga konstytucyjna jest instytucją wadliwą, ponieważ nie realizuje w pełnym zakresie swojej podstawowej funkcji, jaką jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności. Dlatego też najczęściej zgłaszaną propozycją w zakresie reformy skargi konstytucyjnej było poszerzenie jej zakresu przedmiotowego o akty stosowania prawa oraz przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do eliminowania z obrotu prawnego tych, które naruszają Konstytucję RP<sup>216</sup>.

Wbrew zgłaszanym postulatом dotyczącym potrzeby zmiany modelu polskiej skargi konstytucyjnej, ostatecznie nie zdecydowano się na poszerzenie jej zakresu przedmiotowego, lecz w 2018 r., w pewnym sensie zastępczo, wprowadzono skargę nadzwyczajną jako nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia. Jej zasadniczym celem miało być zwiększenie ochrony konstytucyjnych praw i wolności poprzez umożliwienie eliminowania z obrotu prawnego aktów stosowania prawa, które zostały wydane w oparciu o przepisy prawa zgodne z Konstytucją RP, jednak z naruszeniem jej postanowień. Biorąc pod uwagę fakt, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej została oparta na konstytucyjnoprawnych wzorcach kontroli, zarówno w doktrynie<sup>217</sup>, jak i orzecznictwie<sup>218</sup>, uznano ją za środek kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych.

Nadanie skardze nadzwyczajnej takiego charakteru skłania do podjęcia kompleksowej analizy tej instytucji prawnej z konstytucyjnego punktu widzenia. W szczególności konieczne jest ustalenie istoty, charakteru oraz metodyki kontroli konstytucyjności sprawowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej przez Sąd Najwyższy, co pozwoli na zrozumienie możliwości prawnych i politycznych, jakie stwarza ta instytucja dla obywateli oraz organów

---

<sup>216</sup> P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony...*, s. 122.

<sup>217</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 80.

<sup>218</sup> Zob. wyroki SN: z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858; z dnia 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20, LEX nr 3112900; z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 97/20, LEX nr 3275920; oraz z dnia 23 czerwca 2022 r., I NSNc 567/21, OSNKN 2022, nr 3, poz. 17.

władzy publicznej. Prowadzenie rozważań w tym zakresie wymaga przyjęcia pewnych ram teoretycznych, które zostały przedstawione w rozdziale I niniejszej pracy.

Po pierwsze, dla oceny skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, konieczne jest poszerzenie perspektywy rozumienia pojęcia kontroli konstytucyjności prawa poprzez objęcie zakresem tego zjawiska nie tylko aktów normatywnych, ale również aktów stosowania prawa. Przyjmując kryterium wymiaru funkcjonowania prawa, której kontrola dotyczy, można wyróżnić dwie zasadnicze płaszczyzny kontroli jego konstytucyjności – płaszczyznę tworzenia i obowiązywania prawa, w ramach której ocenie poddawane są akty normatywne jako rezultaty działalności prawotwórczej oraz płaszczyznę stosowania prawa, w ramach której kontrolowane są akty stosowania prawa, stanowiące odzwierciedlenie procesu zmierzającego do ich wydania.

Skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym, który umożliwia zaskarżanie prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych, a zatem rezultatów działalności określanej mianem sądowego stosowania prawa. Działalność ta nie ma jednak charakteru jednorodnego, składa się na nią szereg zróżnicowanych czynności decyzyjnych, co wymaga przyjęcia pewnych założeń modelowych dla rozważań dotyczących problematyki podjętej w niniejszej pracy. Za M. Gutowskim i P. Kardasem przyjąć należy, że proces sądowego stosowania prawa zasadniczo składa się z trzech faz – fazy ustaleń faktycznych, fazy wykładni prawa oraz fazy aplikacji normy prawnej, przy czym, z uwagi na jego złożony charakter, podlega on dalszemu uszczegółowieniu poprzez wyróżnienie w ramach ogólnego modelu trójfazowego dwóch modeli szczegółowych, tj. modelu badania kontroli konstytucyjności prawa oraz modelu kontroli odwoławczej. Z uwagi na specyfikę skargi nadzwyczajnej, która łączy w sobie cechy nadzwyczajnego środka zaskarżenia oraz środka kontroli konstytucyjności, dla rekonstrukcji modelu kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, realizowanego za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej, konieczne jest odniesienie się do obu modeli szczegółowych.

Warto przy tym podkreślić, że kontrola aktów sądowego stosowania prawa pod kątem ich zgodności z prawem, w tym z ustawą zasadniczą, może być realizowana w różnych formach i przy wykorzystaniu różnych środków prawnych. Zasadniczo wśród środków kontroli konstytucyjności aktów sądowego stosowania prawa można wyróżnić środki szczególne i ogólne. Do pierwszych należy zaliczyć te, które z uwagi na ich konstrukcję, w szczególności przyjęte wzorce kontroli oraz cel funkcjonowania, ukierunkowane są *stricte* na kontrolę aktów stosowania prawa pod kątem ich zgodności z konstytucją. W konsekwencji środki te mają charakter celowy i można do nich zaliczyć m.in. skargę konstytucyjną o szerokim zakresie

przedmiotowym, która występuje w obcych porządkach prawnych. Do środków ogólnych należy zaś zaliczyć takie środki prawne, które służą ogólnej weryfikacji prawidłowości aktów stosowania prawa, a możliwość kontroli ich konstytucyjności ma niejako charakter uboczny. Nie jest to bowiem nadrzędny cel ich funkcjonowania, lecz konsekwencja generalnych uwarunkowań systemu prawa, do jakich należy zaliczyć hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa oraz najwyższą moc prawną konstytucji w tym systemie. W powyższym ujęciu skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym o charakterze szczególnym, a zatem ukierunkowanym na realizację kontroli zgodności orzeczenia sądowego z Konstytucją RP, o czym świadczy oparcie jej konstrukcji na konstytucyjnoprawnych wzorcach kontroli.

Uznanie skargi nadzwyczajnej za instrument kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa determinuje także cel tej instytucji prawnej, jakim jest ochrona Konstytucji RP. W przypadku środków prawnych ukierunkowanych na kontrolę konstytucyjności zwraca się uwagę na fakt, że gwarantowana przez nie ochrona może być realizowana w różnych aspektach i z różnym natężeniem. Z tego względu w doktrynie prawa konstytucyjnego rozróżnia się kontrolę ukierunkowaną przedmiotowo lub podmiotowo, co łączy się z założeniem, że środek prawny może z różnym natężeniem umożliwiać ochronę interesu publicznego lub interesu prywatnego, a w konsekwencji w różnym stopniu realizować skorelowane z nimi funkcje – obiektywną i subiektywną. Interes publiczny wyraża się w potrzebie ochrony konstytucyjności obiektywnie pojmowanego porządku prawnego, z kolei interes prywatny ukierunkowany jest na subiektywną ochronę konstytucyjnych praw i wolności przed ich naruszeniami ze strony władzy. Zazwyczaj środki kontroli konstytucyjności realizują obie funkcje jednocześnie, chociaż podkreślić należy, że z różnym natężeniem. Konstrukcja skargi nadzwyczajnej, podobnie jak skargi konstytucyjnej, w kontekście udzielanej przez nie ochrony prawnej, również zakłada ścisłe powiązanie interesu publicznego z interesem prywatnym. W oparciu o poczynione w niniejszym rozdziale ustalenia wyjściowe, dalsze rozważania będą zmierzać do odpowiedzi na pytanie, czy skarga nadzwyczajna w większym stopniu służy ochronie interesu publicznego czy też prywatnego, a w konsekwencji, która z funkcji ma w przypadku tego środka prawnego pierwszorzędny charakter.

## **Rozdział II**

### **Zakres podmiotowy i przedmiotowy skargi nadzwyczajnej**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wyznaczana jest m.in. przez jej zakres podmiotowy oraz przedmiotowy. Elementy te zasadniczo wpływają na istotę oraz charakter tego środka zaskarżenia. Z tego względu kluczowe jest ustalenie w jaki sposób zakres podmiotowy oraz przedmiotowy skargi nadzwyczajnej wpływa na efektywność oraz sposób realizacji gwarantowanej przez nią ochrony, a także determinuje interes, który ma chronić.

Podjęcie badań w tym zakresie wymaga w pierwszej kolejności zdefiniowania przedmiotowych pojęć z uwagi na możliwość różnego ich rozumienia w nauce prawa konstytucyjnego. Z uwagi na specyficzną konstrukcję skargi nadzwyczajnej, która opiera się na pozbawieniu stron postępowania bezpośredniej legitymacji do wniesienia tego środka zaskarżenia, rozważania dotyczące zakresu podmiotowego zostaną odniesione zarówno do podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, jak również podmiotów objętych ochroną skargi nadzwyczajnej. W pierwszej kolejności analizie zostaną poddane podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu ich działania. Pozwoli to na ocenę, czy w zakresie przyznanej im legitymacji, są one w większym zakresie ukierunkowane na ochronę interesu indywidualnego, czy też interesu publicznego. W drugiej kolejności zostanie zbadany katalog podmiotów podlegających ochronie gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną, co z jednej strony pozwoli ocenić zakres tej ochrony, a z drugiej strony charakter tego środka zaskarżenia.

Następnie zostanie przedstawiona analiza zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej, która pozwoli określić, jakie akty sądowego stosowania prawa podlegają kontroli Sądu Najwyższego w ramach postępowania inicjowanego tym środkiem zaskarżenia. Z uwagi na fakt, że skarga nadzwyczajna przysługuje od „prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie”, za konieczne uznano przeanalizowanie cech, którymi musi charakteryzować się orzeczenie, aby mogło stanowić przedmiot kontroli zainicjowanej skargą nadzwyczajną. Rozważania w tym zakresie będą prowadzone zarówno w odniesieniu do postępowania cywilnego, jak również postępowania karnego, zmierzając do wskazania podobieństw i różnic w tym zakresie.

Podjęte w niniejszym rozdziale rozważania pozwolą odpowiedzieć na pytanie, czy aktualna konstrukcja zakresu podmiotowego i przedmiotowego skargi nadzwyczajnej zapewnia optymalną ochronę, spójną z założeniami, które przyświecały wprowadzeniu tej instytucji prawnej do polskiego porządku prawnego. Nadto pozwolą na wyróżnienie elementów prywatnych i publicznych w konstrukcji tego środka zaskarżenia oraz określenie proporcji między nimi w odniesieniu do zakresu podmiotowego i przedmiotowego skargi nadzwyczajnej. Ustalenia w tym zakresie będą stanowiły podstawę oceny stopnia realizacji przez skargę nadzwyczajną funkcji obiektywnej i subiektywnej oraz wynikających z tego konsekwencji.

## 2. Zakres podmiotowy skargi nadzwyczajnej

Zakres podmiotowy skargi nadzwyczajnej można rozumieć dwojako – z jednej strony jako pojęcie służące określeniu katalogu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, a z drugiej strony jako pojęcie służące określeniu katalogu podmiotów podlegających ochronie gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną<sup>1</sup>. Odmienne niż w przypadku skargi konstytucyjnej, przepisy uSN nie gwarantują bezpośredniego dostępu do skargi nadzwyczajnej stronom postępowania, w toku którego zapadło kwestionowane prawomocne orzeczenie sądu powszechnego lub wojskowego. Zdolność do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie zamkniętemu katalogowi organów władzy publicznej<sup>2</sup>, które zostały enumeratywnie wyliczone w art. 89 § 2 uSN. Takie stanowisko znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>3</sup>.

Strony postępowania nie są zatem legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, ale posiadają zdolność do ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną. Kontrola kwestionowanego orzeczenia oddziałuje na ich sytuację prawną i jest dokonywana w interesie jednej ze stron postępowania, w toku którego zapadło kwestionowane orzeczenie. Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wyraźnie odróżnia zatem stronę w znaczeniu materialnym od strony w znaczeniu formalnym, posługując się konstrukcją podstawienia procesowego bezwzględnie<sup>4</sup>. Polega ono na oddzieleniu legitymacji procesowej od podmiotu

---

<sup>1</sup> Na rozróżnienie to zwraca uwagę M. Derlatka w kontekście skargi konstytucyjnej w Niemczech. Zob. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech...*, s. 84.

<sup>2</sup> Pod tym względem skarga nadzwyczajna została ukształtowana podobnie do rewizji nadzwyczajnej, którą również mogły wnieść tylko ustawowo określone organy władzy publicznej.

<sup>3</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 27 października 2021 r., I NSNk 6/21, LEX nr 3316636, w którym wskazano, że strony postępowania nie mają legitymacji do samodzielnego wniesienia skargi nadzwyczajnej w swojej sprawie. Mogą jedynie zwrócić się do jednego z wymienionych w art. 89 § 2 uSN organów z podaniem o wniesienie skargi nadzwyczajnej na ich korzyść.

<sup>4</sup> Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 25.

materialnie uprawnionego. W takiej sytuacji podmiot podstawiony posiada legitymację do występowania we własnym imieniu w charakterze strony (strona w znaczeniu formalnym) zamiast podmiotu objętego działaniem normy materialnoprawnej (strony w znaczeniu materialnym). Podstawienie procesowe może mieć przy tym charakter względny (substytucja) lub bezwzględny (subrogacja). Substytucja polega na powierzeniu legitymacji procesowej podmiotowi podstawionemu przy jednoczesnym zachowaniu legitymacji podmiotu materialnie uprawnionego. Nadanie podmiotowi podstawionemu legitymacji procesowej przy jednoczesnym pozbawieniu jej podmiotu materialnie uprawnionego nazywane jest z kolei subrogacją<sup>5</sup>.

Regulacja dotycząca skargi nadzwyczajnej wydaje się zatem odzwierciedlać konstrukcję podstawienia procesowego o charakterze bezwzględnym (subrogacji). Źródło podstawienia procesowego ma w tym przypadku charakter ustawowy i wynika z art. 89 § 2 uSN<sup>6</sup>. Legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej posiada bowiem wyłącznie jeden z organów władzy publicznej wymienionych w art. 89 § 2 uSN, który działa przed Sądem Najwyższym w charakterze podmiotu podstawionego (strony w znaczeniu formalnym) – we własnym imieniu, ale na rzecz jednej ze stron postępowania, w toku którego zapadło kwestionowane orzeczenie będące przedmiotem skargi nadzwyczajnej (strony w znaczeniu materialnym). Jednocześnie strona w znaczeniu materialnym pozbawiona jest możliwości wystąpienia ze skargą nadzwyczajną.

## **2.1. Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej**

Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej zostały enumeratywnie wyliczone w art. 89 § 2 uSN. Są to: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, a w zakresie swojej właściwości – Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> P. Grzegorzyc, *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 2, s. 12-13; K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 3, s. 358-359; W. Broniewicz, *Podstawienie procesowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, z. 31, s. 146-147.

<sup>6</sup> Źródło podstawienia procesowego może mieć charakter dwojaki – umowny lub ustawowy.

<sup>7</sup> W pierwotnym brzmieniu projektu uSN (druk sejmowy VIII kadencji nr 2003) proponowano przyznanie legitymacji ogólnej do wniesienia skargi nadzwyczajnej także grupie co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów. Skarga nadzwyczajna miała być wnoszona do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, który oprócz wskazanego przez grupę posłów lub senatorów przedstawiciela, mógł upoważnić

Ze względu na kryterium zakresu legitymacji, wymienione wyżej podmioty można podzielić na dwie kategorie – podmioty posiadające legitymację ogólną, tj. takie, których kompetencja do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie jest w żaden sposób ograniczona, oraz podmioty posiadające legitymację szczególną, tj. takie, których kompetencja do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest ograniczona do zakresu ich właściwości<sup>8</sup>. Do pierwszej kategorii podmiotów zalicza się Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, do drugiej zaś – pozostałe podmioty wskazane w art. 89 § 2 uSN. Możliwość realizacji kompetencji wyłącznie w zakresie właściwości oznacza, że dany organ uprawniony jest do wniesienia skargi nadzwyczajnej tylko od takich prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych kończących postępowanie w sprawie, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania<sup>9</sup>.

Należy zauważyć, że krąg podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej obejmuje wyłącznie organy władzy publicznej, a ściślej – organy ochrony prawnej<sup>10</sup>. Wśród nich można wyróżnić:

- 1) organy pomocy prawnej (obsługi prawnej), których zadaniem jest świadczenie pomocy prawnej określonym podmiotom w celu ochrony ich praw podmiotowych oraz prawnie chronionych interesów – do tej grupy zalicza się Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Finansowego, Rzecznika

---

pracownika odpowiednio Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu, adwokata lub radcę prawnego do popierania wniesionej skargi.

<sup>8</sup> Podobna konstrukcja została przyjęta w art. 191 Konstytucji RP. Podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, również można podzielić na dwie grupy – te, które posiadają legitymację ogólną, tj. mogą wystąpić z wnioskiem w każdym przypadku oraz te, które posiadają legitymację szczególną, tj. mogą wystąpić z wnioskiem tylko jeżeli akt normatywny (czy też konkretny przepis prawny), będący przedmiotem kontroli, dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

<sup>9</sup> W ogólnym ujęciu przez właściwość organu rozumie się jego zdolność prawną do rozstrzygania i rozpoznawania określonej kategorii spraw. W świetle ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572) wyróżnia się dwa rodzaje właściwości – rzeczową (art. 20 KPA) oraz miejscową (art. 21 KPA). Właściwość rzeczowa organu ustalana jest w oparciu o przepisy określające zakres jego działania. Należy przez nią rozumieć zdolność organu do zajmowania się określoną kategorią spraw. Z kolei przez właściwość miejscową należy rozumieć zdolność organu do rozpoznawania i rozstrzygania danej kategorii spraw na danym terytorium. A. Gronkiewicz, *Kompetencja i właściwość organu administracji publicznej* [w:] *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 139. Zob. także: W. Chrościelewski, *Właściwość organów administracji publicznej (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 35-48; B. Adamiak, *Właściwość organów administracji publicznej* [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 132-136.

<sup>10</sup> Przez organy ochrony prawnej rozumie się organy specjalnie powołane i zorganizowane w celu ochrony porządku prawnego oraz praw podmiotowych. W zależności od rodzaju podejmowanych działań, organy ochrony prawnej dzieli się na: organy rozstrzygające (orzekające), organy pojednawcze (mediacyjne, rozjemcze), organy kontroli legalności oraz organy pomocy prawnej. Zob. J. Bodio, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 23; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 24-25; S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 4.

Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>,

- 2) organy kontroli legalności, których zadaniem jest badanie działalności określonych podmiotów pod kątem zgodności z obowiązującym prawem i występowanie z inicjatywą o zastosowanie odpowiednich środków w razie stwierdzenia naruszenia lub zagrożenia prawa. W tym zakresie wyróżnia się organy kontroli legalności *sensu stricto*, do których należy zaliczyć Prokuratora Generalnego, oraz organy kontroli legalności *sensu largo*, którymi są Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rzecznicy to organy o charakterze gwarancyjnym. Ich głównym celem funkcjonowania jest ochrona praw i wolności<sup>12</sup>. Najszersze kompetencje w tym zakresie przysługują Rzecznikowi Praw Obywatelskich, co koresponduje z przyznaną mu legitymacją ogólną do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 208 Konstytucji RP, „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych”. Jego właściwość doprecyzowywana jest przez ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1264), która w art. 1 ust. 2 powieliła regulację konstytucyjną, uzupełniając ją o obowiązek stania na straży realizacji zasady równego traktowania<sup>13</sup>. Mając na względzie powyższe, właściwość Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje sprawy z zakresu ochrony całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela – niezależnie od tego, czy są one gwarantowane konstytucyjnie czy też wynikają z innych aktów prawotwórczych<sup>14</sup>.

Właściwość pozostałych rzeczników ma charakter ograniczony – zarówno pod kątem przedmiotowym, tj. co do zakresu chronionych przez rzecznika praw i wolności, a także podmiotowym, tj. co do podmiotów praw i wolności, podlegających jego ochronie.

---

<sup>11</sup> Przez niektórych przedstawicieli doktryny Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej zaliczana jest do organów kontroli legalności. Tak m.in. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP...*, s. 6.

<sup>12</sup> S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 6, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 440.

<sup>13</sup> Zadanie to zostało powierzone Rzecznikowi ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1175 ze zm.) w celu wdrożenia dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000, s. 22), dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37, ze zm.), dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23).

<sup>14</sup> S. Trociuk, *Art. 1 [w:] Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. 2, *idem*, Warszawa 2020, s. 7-8; S. Patyra, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*, s. 444.



Zgodnie z art. 1 uRPD, Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka<sup>15</sup> i innych przepisach prawa, przy poszanowaniu odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. W aspekcie podmiotowym pod zakresem jego ochrony pozostają przede wszystkim dzieci, definiowane przez art. 2 ust. 1 uRPD jako istoty ludzkie od chwili poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Wydaje się, że w pewnych sytuacjach ochrona Rzecznika Praw Dziecka może rozciągać się także na inne podmioty, np. rodziców dziecka, skoro objęte jest ono ochroną od chwili poczęcia. Obowiązkiem Rzecznika Praw Dziecka jest podejmowanie działań, które z jednej strony mają zapewnić dziecku pełny i harmonijny rozwój, przy poszanowaniu jego godności i podmiotowości (art. 3 ust.1 uRPD), a z drugiej strony działań, które mają ochronić dziecko przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, demoralizacją, zaniedbywaniem oraz innym złym traktowaniem (art. 3 ust. 3 uRPD).

Celem Rzecznika Praw Pacjenta jest ochrona praw pacjenta określonych w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>16</sup>, a także w przepisach odrębnych. Tytułem przykładu, do praw pacjenta należy zaliczyć: prawo do świadczeń zdrowotnych (art. 6-8 uPP), prawo do wyrażenia zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych (15-19 uPP), prawo do informacji (art. 9-12 uPP), prawo do zgłaszania działań niepożądanych produktów leczniczych (art. 12a uPP), prawo do poszanowania intymności i godności (art. 20-22 uPP) czy też prawo do dokumentacji medycznej (art. 23-30a uPP).

Wydaje się, że zakres potencjalnej ochrony Rzecznika Praw Pacjenta nie ogranicza się wyłącznie do pacjentów, ale rozciąga się także na inne podmioty, które przy zaistnieniu określonych okoliczności, mogą być uprawnione do egzekwowania praw pacjenta, np. osoby bliskie, przedstawiciele ustawowych czy opiekunów faktycznych pacjenta<sup>17</sup>.

Kompetencje Rzecznika Praw Pacjenta precyzuje art. 47 ust. 1 uPP. W kontekście legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej, do jego najistotniejszych kompetencji należy zaliczyć te, które pełnią funkcję ochronną i podejmowane są na płaszczyźnie indywidualnej<sup>18</sup>,

---

<sup>15</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 581).

<sup>17</sup> Przykładowo, zgodnie z art. 12a uPP, pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy, lub opiekun faktyczny ma prawo zgłaszania osobom wykonującym zawód medyczny, Prezesowi Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych lub podmiotowi odpowiedzialnemu za wprowadzenie produktu leczniczego do obrotu działania niepożądanego produktu leczniczego zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 686).

<sup>18</sup> Funkcja ochronna może być realizowana przez Rzecznika Praw Pacjenta zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i na płaszczyźnie generalnej (systemowej). Działania podejmowane na płaszczyźnie generalnej mają służyć rozwiązywaniu zagadnień problemowych. Przykładowo można do nich zaliczyć przeciwdziałanie

tj.: prowadzenie postępowań wyjaśniających (w trybie art. 50-53 uPP), uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania oraz udział w toczącym się już postępowaniu w sprawach cywilnych dotyczących naruszenia praw pacjenta (na prawach prokuratora), ochrona praw pacjentów korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny czy też analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów przedsiębiorców (art. 1 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>19</sup>). W celu zdekodowania zakresu podmiotowego ochrony udzielanej przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców konieczne jest odwołanie się do art. 7 ust. 1 pkt 1-3 prawa przedsiębiorców<sup>20</sup>, który zawiera definicje legalne pojęć mikroprzedsiębiorcy oraz małego i średniego przedsiębiorcy.

Uprawnienia Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w zakresie ochrony praw przedsiębiorców precyzuje art. 9 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Obok legitymacji do wystąpienia ze skargą nadzwyczajną, należy wskazać także na uprawnienia do występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienia skargi i skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego, a także uczestniczenia w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

Do zakresu właściwości Rzecznika Finansowego należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Katalog jego zadań został wskazany w art. 17 ustawy o Rzeczniku Finansowym<sup>21</sup>, przy czym ma on charakter otwarty. Zadania Rzecznika Finansowego są wysoce zróżnicowane. Z punktu widzenia jego legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej, za najważniejsze należy uznać te działania, które polegają na podejmowaniu interwencji na rzecz klientów podmiotów rynku

---

praktykom naruszającym zbiorowe prawa pacjenta czy działania dotyczące inicjowania zmian aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta. D. Karkowska, G. Błażewicz, *Art. 47 [w:] Prawo pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. D. Karkowska, Warszawa 2021, s. 846.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668).

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 236, ze zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1109, ze zm.).

finansowego. W szczególności należy do nich zaliczyć rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w ustawowym terminie<sup>22</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że Rzecznik Finansowy jest szczególnego rodzaju instytucją odwoławczą w procedurze rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego. Po wyczerpaniu drogi reklamacyjnej, klient może zwrócić się do Rzecznika Finansowego z wnioskiem o interwencję i zbadanie negatywnie rozpatrzonej reklamacji<sup>23</sup>. Zakres jego właściwości determinuje *de facto* katalog klientów podmiotów rynku finansowego, którzy zostali wymienieni w art. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym. Zalicza się do nich wyłącznie osoby fizyczne będące m.in. klientami banków, instytucji płatniczych, brokerów ubezpieczeniowych, agentów ubezpieczeniowych, instytucji kredytowych, instytucji finansowych, pośredników kredytowych, czy też osoby fizyczne będące ubezpieczającym, ubezpieczonym, uposażonym lub uprawnionym.

Drugą kategorią podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej są organy kontroli legalności, spośród których legitymację ogólną posiada wyłącznie Prokurator Generalny jako naczelny organ prokuratury.

Zakres właściwości prokuratury wyznacza na płaszczyźnie ogólnej art. 2 prawa o prokuraturze<sup>24</sup>, zgodnie z którym, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Przepis ten z jednej strony wskazuje na zasadnicze zadanie prokuratury, jakim jest ściganie przestępstw, a z drugiej strony wyznacza cel jej funkcjonowania w postaci ochrony praworządności<sup>25</sup>. Wskazana regulacja podlega konkretyzacji w art. 3 prawa o prokuraturze, który wymienia katalog zadań realizowanych przez Prokuratora Generalnego, Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora

---

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 17 uRF, do pozostałych zadań Rzecznika Finansowego należy zaliczyć: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego; informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego; inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego; przekazywanie do Komisji Nadzoru Finansowego informacji o liczbie i charakterze skarg wskazujących na naruszenia ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, według stanu na koniec każdego półrocza, w terminie 2 miesięcy po upływie danego półrocza.

<sup>23</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Rzecznik Finansowy: nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38, s. 353.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 390).

<sup>25</sup> A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Art. 2 [w:] eidem, Prawo o prokuraturze. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2021, s. 77.

Generalnego oraz podległych im prokuratorów. Należy do nich m.in. prowadzenie lub nadzorowanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych; sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami; wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli; sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem postanowień o tymczasowym aresztowaniu oraz innych decyzji o pozbawieniu wolności; a także podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę.

Analiza celu i zadań prokuratury prowadzi do wniosku, że w zakresie jej właściwości pozostaje przede wszystkim ochrona interesu publicznego oraz interesu społecznego<sup>26</sup>, drugorzędne znaczenie ma zaś ochrona interesu prywatnego. Należy bowiem zauważyć, że prokurator, działając jako oskarżyciel publiczny, realizuje w postępowaniu karnym interes publiczny, dążąc do osiągnięcia praworządności, rozumniej jako uzyskanie sprawiedliwego, zgodnego z obowiązującym prawem, rozstrzygnięcia sprawy<sup>27</sup>. Z kolei w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego prokurator jest obowiązany wszcząć postępowanie albo wstąpić do postępowania już wszczętego, jeżeli wymaga tego interes społeczny<sup>28</sup>. Jak wskazuje Marian Cieślak, objęcie czynu ściganego z oskarżenia prywatnego przez prokuratora ma miejsce wówczas, gdy zachowanie sprawcy jednocześnie i bezpośrednio narusza dwa interesy, tj. interes osobisty pokrzywdzonego i interes całego społeczeństwa. Tym samym, w postępowaniu prywatnoskargowym prokurator może jedynie pośrednio reprezentować interes prywatny.

Stosownie zaś do art. 7 KPC, w postępowaniu cywilnym prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w toczącym się już

---

<sup>26</sup> Część przedstawicieli doktryny utożsamia pojęcie interesu społecznego oraz pojęcie interesu publicznego, stosując je zamiennie. Zob. A. Matusiak, *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 3, s. 147; oraz M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28, 30. Inni wskazują, że treść obu interesów może być zbieżna, zwłaszcza w państwie demokratycznym, w którym rozbieżność interesu publicznego i interesu społecznego byłaby trudna do uzasadnienia. W związku z tym uznaje się, że interes publiczny stanowi pewien aspekt interesu społecznego, rozumianego w wymiarze ogólnospołecznym. Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia generalnych klauzul odsyłających prawa administracyjnego* [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego*, t. 4, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 319-320; A. Żurawik, „Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony” – próba dookreślenia pojęć, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 63.

<sup>27</sup> T. Grzegorzczak, J. Tyłman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 8, Warszawa 2011, s. 295.

<sup>28</sup> Zob. M. Cieślak, *Interes społeczny jako czynnik warunkujący prokuratorskie objęcie oskarżenia w sprawie prywatnoskargowej*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12, s. 1055-1056.

postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Decyzja czy w danej sprawie interes społeczny przemawia za wytoczeniem powództwa bądź za jego popieraniem należy wyłącznie do prokuratora, co przy braku kontroli sądowej takiej decyzji, stanowi przyznanie mu dużego zakresu dykrecjonalności w tym zakresie. Należy przyjąć, że do oceny czy interes społeczny wymaga aktywności ze strony prokuratora, istotne są zarówno okoliczności sprzyjające powstaniu zwiększonej społecznej szkodliwości (np. okoliczność, że dany czyn bulwersuje opinię publiczną), jak również dotyczące pokrzywdzonego (np. brak jego aktywności z uwagi na nieporadność życiową wynikającą z podeszłego wieku, choroby, kalectwa itp.).

Należy zauważyć, że chociaż w postępowaniu cywilnym prokurator może wstąpić do sprawy w celu ochrony praw obywateli, to jednak wskazuje się, że również w takim przypadku jego bezpośrednim celem jest realizacja interesu publicznego, a jedynie pośrednio – interesu prywatnego. Prokurator nie działa bowiem w takim przypadku na rzecz oznaczonej osoby, lecz na rzecz ochrony dóbr określonych w art. 7 KPC<sup>29</sup>. Ponadto w doktrynie można także spotkać poglądy, wedle których przesłanka ochrony praworządności jest przesłanką nadrzędną, ponieważ działania prokuratora zmierzające do ochrony praw obywateli czy interesu społecznego nie mogą być sprzeczne z prawem<sup>30</sup>. Z tego względu, również na płaszczyźnie międzynarodowej, wskazuje się, że uprawnienia prokuratora w zakresie kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych, powinny ograniczać się wyłącznie do formułowania odpowiedniego wniosku do sądu i to wyłącznie w obszarze prawa karnego. Chociaż powierzenie prokuraturze innych zadań może znajdować uzasadnienie w tradycji prawnej danego państwa, to jednak ogólna ochrona interesu prywatnego, w tym praw człowieka, jest zadaniem rzecznika praw obywatelskich i tego względu to on, a nie prokurator, jest najwłaściwszym organem do wytaczania powództw cywilnych<sup>31</sup>.

Warto również zauważyć, że w polskim porządku prawnym Prokurator Generalny jest organem zaangażowanym politycznie z uwagi na fakt, że pełni jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości. Chociaż *a priori* nie można uznać takiego rozwiązania za niedemokratyczne<sup>32</sup>, to jednak w polskiej praktyce ustrojowej nie gwarantuje ono dostatecznej

---

<sup>29</sup> Zob. P. Pogonowski, *Art. 7 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 111. Zob. także: J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57 i 189 k.p.c.*, „Palestra” 2015, nr 1-2, s. 51.

<sup>30</sup> A. Kiełtyka, R. Skrzypek, A. Gadzała, *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w działalności prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe prokuratury RP*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2005, s. 50.

<sup>31</sup> P. Turek, *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022, s. 312.

<sup>32</sup> Warto odnotować, że w systemie europejskim brak jest jednolitego modelu ustrojowego prokuratury. W szczególności, formułowane przez Radę Europy i jej poszczególne organy standardy europejskie nie stawiają

niezależności prokuratury w ujęciu zewnętrznym z uwagi na podatność na wpływy środowisk politycznych<sup>33</sup>. Możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych przez czynnego polityka, który z założenia realizuje określony program polityczny i prezentuje poglądy ugrupowania, w którym jest zrzeszony, stwarza potencjalne ryzyko instrumentalizacji skargi nadzwyczajnej dla celów politycznych. Obawy te wspiera także dotychczasowa praktyka wykorzystywania tej instytucji prawnej przez Prokuratora Generalnego – zarówno co do intensywności, jak i doboru spraw, w których wnosił on skargi nadzwyczajne. W latach 2018-2023 Prokurator Generalny wykazywał się największą aktywnością w zaskarżaniu prawomocnych orzeczeń sądowych spośród wszystkich podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, wykorzystując często ten środek zaskarżenia w sprawach o kontekście politycznym<sup>34</sup>. Wśród nich można wyróżnić: sprawy o charakterze ideowo-światopoglądowym (np. sprawy dotyczące osób LGBT+ oraz sprawy dotyczące marszów środowisk narodowych)<sup>35</sup>, sprawy zwolenników politycznych ugrupowania rządzącego, w których skarga nadzwyczajna była wnoszona na ich korzyść (np. sprawa dziennikarzy Telewizji Polskiej – Magdaleny Ogórek i Rafała Ziemkiewicza)<sup>36</sup> oraz sprawy przeciwników politycznych Ministra Sprawiedliwości w latach 2015-2023 – Zbigniewa Ziobro, w których skarga nadzwyczajna była wnoszona na ich niekorzyść (np. sprawa Lecha Wałęsy, sprawa

---

wymogu rozdzielenia prokuratury od władzy ustawodawczej czy wykonawczej. Dopuszcza się do najmniej kilka możliwości usytuowania prokuratury w systemie organów państwowych. W tym zakresie można wyróżnić system, w którym urząd Prokuratora Generalnego jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz system, w którym urząd ten jest podporządkowany jednej z tych władz, korzystając jednak z pewnego zakresu niezależności w działaniach. W konsekwencji, nie można z założenia uznać, że połączenie urzędu Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości jest rozwiązaniem niedemokratycznym. Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 160. Na ten temat zob. także: A. Gajda, *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury [w:] Minister Sprawiedliwości a prokuratura: w poszukiwaniu optymalnego modelu*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021, s. 47 i n.

<sup>33</sup> Za rozdzieleniem funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości opowiadają się m.in. M. Gabriel-Węglowski, M. Malinowska-Wójcicka, *Na straży prawa. Nowy model Prokuratury*, Warszawa 2023, s. 45, 50. Jak wskazuje H. Suchocka, państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w odróżnieniu od tzw. tradycyjnych demokracji, dążą raczej do usytuowania prokuratury jako organu niezależnego, niepowiązanego z władzą sądowniczą, co podyktowane jest względami historycznymi. Zob. H. Suchocka, *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury...*, s. 167.

<sup>34</sup> Na ten temat zob. A. Szydzik, M. Wrzalik, *Legitymacja Prokuratora Generalnego...*, s. 207. Według stanu na dzień 20 sierpnia 2023 r., w latach 2018-2023 do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 1881 skarg nadzwyczajnych, z czego aż 1445 pochodziło od Prokuratora Generalnego. Dane statystyczne zostały uzyskane od Sądu Najwyższego w trybie dostępu do informacji publicznej. Zob. K. Żączkiewicz-Zborska, M. Sewastianowicz, *Adwokat generalny – minister najaktywniejszy w kwestionowaniu wyroków*, „Prawo.pl”, 06.09.2023, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-w-latach-2018-2023,522930.html> [dostęp: 30.11.2024].

<sup>35</sup> Zob. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21, LEX nr 3439529; postanowienie SN z dnia 20 października 2022 r., I NSNc 247/22, OSNKN 2022, nr 4, poz. 24.

<sup>36</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2023 r., II NSNk 23/23, LEX nr 3594066.

Waldemara Żurka)<sup>37</sup>. Większość z nich została już przeanalizowana w literaturze<sup>38</sup>, dlatego za zasadne należy uznać omówienia wyłącznie przykładowych spraw w celu zobrazowania ich politycznego kontekstu.

Jedną ze spraw, w których skarga nadzwyczajna służyła jako instrument kwestionowania orzeczeń niezgodnych z poglądami byłego Prokuratora Generalnego, była sprawa dotycząca dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na tożsamość płciową. Powódka, która urodziła się jako mężczyzna, podejmowała działania zmierzające do zmiany płci metrykalnej, tj. ubierała się w strój kulturowo przypisany kobietom i rozpoczęła także terapię hormonalną. W grudniu 2017 r., na podstawie wyroku sądowego, ustalono, że powódka jest kobietą i dokonano zmiany jej imienia i nazwiska. Jeszcze przed formalną zmianą danych, w październiku 2016 r. powódka poszukiwała pracy – wzięła wówczas udział w procesie rekrutacyjnym, podczas którego posługiwała się imieniem żeńskim i była postrzegana jako kobieta. Podczas procesu rekrutacyjnego podmiot zatrudniający nie sprawdził tożsamości powódki, również sama powódka nie informowała o swoich prawdziwych danych osobowych. Dopiero po pozytywnym przejściu procesu rekrutacyjnego i zakwalifikowaniu powódki do pracy, poinformowała pracodawcę, że jest osobą transpłciową i obecnie przechodzi przez proces zmiany płci metrykalnej. Powódce został wówczas przyporządkowany damski strój służbowy, a ponadto nalegała ona, aby na jej legitymacji pracowniczej wpisać imię żeńskie. Gdy po kilku dniach skontaktowała się z pracodawcą, aby ustalić termin rozpoczęcia pracy, ten uzależnił dopuszczenie jej do pracy od wpisania na legitymacji pracowniczej danych wynikających z dowodu osobistego, tj. wówczas jeszcze danych męskich oraz świadczenia pracy w męskim stroju służbowym, na co nie wyraziła ona zgody.

W związku z zaistniałą sytuacją, powódka wystąpiła z powództwem o zapłatę odszkodowania przewidzianego w art. 13 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tzw. ustawy antidyskryminacyjnej)<sup>39</sup>, podnosząc, że została naruszona zasada równego traktowania ze

---

<sup>37</sup> Zob. wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC; wyrok SN z dnia 30 czerwca 2021 r., I NSNc 79/20, LEX nr 3194273. W wypowiedziach publicystycznych, sędzia Waldemar Żurek jest nazwany „najbardziej prześladowanym sędzią w Polsce”. Zob. M. Jałoszewski, *Dobijanie sędziego Żurka. Skargą nadzwyczajną Ziobry i bezprawną ustawą kagańcową*, „OKO.press”, 8.10.2023, <https://oko.press/sedzia-zurek-skarga-nadzwyczajna-ziobry-i-bezprawna-ustawa-kagancowa> [dostęp: 30.11.2024].

<sup>38</sup> Większość z wymienionych spraw została omówiona w literaturze. Zob. A. Szydzik, M. Wrzalik, *Legitymacja Prokuratora Generalnego...*, s. 207-213; A. Szydzik, *Commentary to the judgement of European Court of Human Rights of 23 November 2023 in the case of Wałęsa v. Poland (application no. 50849/21)*, „Studia Iuridica” 2024, nr 103, s. 148-164.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1175).

względu na tożsamość płciową. Naruszenie miało przejawiać się w odmowie wydania damskiego stroju służbowego, pomimo tego, że powódka czuła się i wyglądała jak kobieta, a także była tak postrzegana podczas rekrutacji. Sąd Okręgowy rozpatrujący apelację w sprawie, uznał, że działanie podmiotu zatrudniającego stanowiło przejaw nierównego traktowania oraz molestowania, w związku z czym uwzględnił roszczenie powódki, zasądając na jej rzecz odszkodowanie. W sprawie wniósł skargę nadzwyczajną Prokurator Generalny, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego<sup>40</sup>. W jej ramach próbował wykazać, że to pracodawca został ograniczony w zakresie swoich konstytucyjnych praw i wolności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a w konsekwencji, że jego działania nie miały charakteru dyskryminującego. W ocenie Prokuratora Generalnego doszło do naruszenia art. 22 Konstytucji RP, jak również wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ podmiot zatrudniający powódkę poniósł negatywne konsekwencje zastosowania się do przepisów obowiązującego prawa w zakresie obowiązku oznaczenia płci w dokumentach. Nadto Prokurator Generalny podniósł także zarzut rażącego naruszenia przepisów ustawy antydyskryminacyjnej oraz ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>41</sup>. Sprawa zakończyła się ostatecznie oddaleniem skargi nadzwyczajnej przez Sąd Najwyższy w związku z uznaniem zarzutów podniesionych przez Prokuratora Generalnego za bezzasadne<sup>42</sup>.

Prokurator Generalny wniósł również skargę nadzwyczajną w sprawie dotyczącej dziennikarzy Telewizji Publicznej – Magdaleny Ogórek oraz Rafała Ziemkiewicza, którzy zostali skazani za zniesławienie aktywistki wykonującej zawód psychologa oraz psychoterapeuty, poprzez sugerowanie w programie emitowanym na antenie TVP, jakoby miała ona manipulować swoimi pacjentami, aby uczestniczyli w protestach społecznych ukierunkowanych na krytykę władzy rządzącej. Kontekst polityczny tej sprawy przejawia się w tym, że począwszy od 2015 r., a zatem od czasu wygrania wyborów parlamentarnych przez koalicję Zjednoczonej Prawicy, media publiczne w Polsce były podporządkowywane interesom władzy rządzącej oraz przekształcane w instrument walki politycznej<sup>43</sup>. Wskazać należy, że

---

<sup>40</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., V Ca 2686/19, LEX nr 3207506.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1995).

<sup>42</sup> Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21, LEX nr 3439529.

<sup>43</sup> W zagranicznych artykułach publicystycznych, polskie media publiczne były określane mianem propagandowego ramienia partii „Prawo i Sprawiedliwość”. Zob. S. Walker, *Poland's TV's 'propaganda' under scrutiny as bitterly polarised election looms*, „The Guardian”, 8.10.2023 <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/08/polands-tvs-propaganda-under-scrutiny-as-bitterly-polarised-election-looms> [dostęp: 30.11.2024]. Na temat sytuacji mediów publicznych w Polsce zob. K. Łabędź, *Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015-2022*, „Horyzonty Polityki” 2023, nr 14 (46), s. 15-33.



Minister Sprawiedliwości – jako prezes ugrupowania wchodzącego w skład ówczesnej koalicji rządzącej – także uczestniczył w tym procesie oraz czerpał korzyści z politycznego uzależnienia mediów publicznych w Polsce.

W omawianej sprawie Sąd Rejonowy stwierdził, że oboje dziennikarze przekroczyli granice dozwolonej krytyki, twierdząc, że aktywistka robi swoim pacjentom „fachowe pranie mózgu”, a ich działanie było ukierunkowane na ośmieszenie pokrzywdzonej. obrońcy oskarżonych wnieśli apelację do Sądu Okręgowego, który utrzymał w mocy orzeczenie sądu I instancji. W związku z tym Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną na orzeczenie Sądu Okręgowego w Warszawie<sup>44</sup>, podnosząc m.in. zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 14 (wolność pracy i innych środków społecznego przekazu) oraz art. 54 ust.1 Konstytucji RP (wolność słowa), a także oczywistą sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Chociaż ostatecznie sprawa nie została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy w związku z ułaskawieniem dziennikarzy dokonany przez Prezydenta RP<sup>45</sup>, to jednak należy odnotować wydanie w tej sprawie dwóch postanowień, które dotyczyły kwestii incydentalnych, tj. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2023 r.,<sup>46</sup> na podstawie którego odmówiono wstrzymania wykonania orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną, oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 sierpnia 2023 r.<sup>47</sup>, na podstawie którego nie uwzględniono wniosku o wyłączenie sędziego.

Polityczny kontekst miało także wniesienie skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego w sprawie dotyczącej ochrony dóbr osobistych Lecha Wałęsy – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990-1995 oraz działacza opozycji politycznej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Lech Wałęsa wystąpił przeciwko Krzysztofowi Wyszowskiemu – dziennikarzowi i politykowi związanemu z partią Prawo i Sprawiedliwość, z powodztwem o ochronę dóbr osobistych w związku z wyemitowaniem w telewizji w 2005 r. wypowiedzi dziennikarza, w której stwierdził, że Lech Wałęsa był tajnym współpracownikiem Służby Bezpieczeństwa o pseudonimie „Bolek”. Proces zakończył się wydaniem wyroku przez Sąd Apelacyjny<sup>48</sup>, na podstawie którego nakazano Krzysztofowi Wyszowskiemu publiczne przeproszenie Lecha Wałęsy poprzez zamieszczenie stosownego oświadczenia w mediach,

---

<sup>44</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 24 maja 2023 r., IX Ka 391/23, niepubl.

<sup>45</sup> Komunikat z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski, PU.117.38.2023, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2023/prezydent-zastosowal-prawo-laski-wobec-dwoch-osob,78998> [dostęp: 30.11.2024].

<sup>46</sup> Postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2023 r., II NSNk 23/23, LEX nr 3594066

<sup>47</sup> Postanowienie SN z dnia 15 września 2023 r., II NSNk 23/23, LEX nr 3605891.

<sup>48</sup> Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 marca 2011 r., I ACa 1520/10, LEX nr 3147749.

w których ukazała się wypowiedź o rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z Służbą Bezpieczeństwa.

Wyrok Sądu Apelacyjnego nie został jednak wykonany przez Krzysztofa Wyszковского. Po prawie 9 latach od jego wydania, Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w zakresie, w jakim zobowiązywał Krzysztofa Wyszковского do opublikowania publicznych przeprosin i wnosząc o jego uchylenie w tym zakresie oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa. Sąd Najwyższy przychylił się do wniosków Prokuratora Generalnego i stwierdził, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego naruszyło konstytucyjną wolność słowa (art. 54 Konstytucji RP) oraz w sposób rażąco naruszyło wolność wyrażania opinii oraz prawo do swobody wypowiedzi (art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), a jednocześnie waga tych naruszeń przesądzała o konieczności uchylenia zaskarżonego orzeczenia w celu zapewnienia jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)<sup>49</sup>.

Należy zauważyć, że sprawa niewątpliwie miała kontekst polityczny, ponieważ pomiędzy Lechem Wałęsą a Zbigniewem Ziobro, pełniącym w latach 2015-2023 funkcję Prokuratora Generalnego, istniał długotrwały i publiczny konflikt związany z krytyką rządów Zjednoczonej Prawicy. Lech Wałęsa w przestrzeni publicznej wielokrotnie podkreślał, że to reprezentanci tego ugrupowania odpowiedzialni są za kryzys konstytucyjny w Polsce oraz naruszanie praworządności. Chociaż w społeczeństwie opinie na temat rzekomej współpracy Lecha Wałęsy ze Służbą Bezpieczeństwa były podzielone, to jednak najczęściej oskarżenia w tym zakresie były formułowane przez reprezentantów i zwolenników prawicowych ugrupowań politycznych. Krzysztof Wyszkowski – jako osoba związana z partią Prawo i Sprawiedliwość – również odgrywał istotną rolę w rozpowszechnianiu takich oskarżeń w przestrzeni publicznej.

Analiza tej sprawy prowadzi do wniosku, że Zbigniew Ziobro, jako przeciwnik polityczny Lecha Wałęsy, korzystając ze swojej uprzywilejowanej pozycji, wykorzystał skargę nadzwyczajną do realizacji własnych opinii na temat rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa państwa. W sposób znamieny potwierdza to jego komentarz opublikowany na platformie Facebook po wydaniu wyroku przez Sąd Najwyższy, w którym Zbigniew Ziobro miał stwierdzić: „Czekaliśmy przez lata, ale prawda w

---

<sup>49</sup> Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20, OSNKN 2021, nr 3, poz. 23.

końcu zatriumfowała”<sup>50</sup>. W związku z uwzględnieniem skargi przez Sąd Najwyższy, Lech Wałęsa złożył skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w następstwie której, w dniu 23 listopada 2023 r. został wydany wyrok<sup>51</sup> stwierdzający naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 oraz art. 8 EKPCz m.in. z uwagi na wadliwą konstrukcję skargi nadzwyczajnej. Europejski Trybunał Praw Człowieka, dostrzegając polityczny kontekst sprawy<sup>52</sup>, potwierdził w tym wyroku możliwość instrumentalnego wykorzystania skargi nadzwyczajnej do celów politycznych w związku z powierzeniem legitymacji do jej wniesienia Prokuratorowi Generalnemu, sprawującemu jednocześnie urząd Ministra Sprawiedliwości<sup>53</sup>, wskazując, że może ona przekształcić się w „narzędzie politycznego nadzoru nad orzeczeniami sądów przez władzę wykonawczą” (ang. *tool of political supervision over court judgments by the executive*)<sup>54</sup>.

Analiza dotychczasowej praktyki wykorzystywania skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego prowadzi więc do wniosku, że może ona stanowić instrument prawny służący realizacji poglądów politycznych. Potwierdza to Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego w uchwale z dnia 16 października 2024 r., w której wskazuje, że skarga nadzwyczajna była wielokrotnie wykorzystywana przez Prokuratora Generalnego jako „środek nacisku politycznego”<sup>55</sup>. W sposób trafny problem ten opisuje także ETPC, podkreślając, że „czym innym jest posiadanie silnych i wrogich opinii na temat swoich przeciwników politycznych, a czym innym realizowanie tych opinii za pośrednictwem państwowego mechanizmu sądowego, wykorzystując swoje wyjątkowe ustawowe uprawnienia do kwestionowania prawomocności niekorzystnego wyroku w sprawie osoby blisko związanej politycznie”<sup>56</sup>.

Przechodząc do analizy zakresu właściwości Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego należy wskazać, że do jego podstawowych zadań należy kierowanie pracami Komisji Nadzoru Finansowego oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. W konsekwencji zakres

---

<sup>50</sup> PAP, *Ziobro o wyroku SN ws. Wyszczkowski: Czekaliśmy przez lata, ale prawda w końcu zatriumfowała*, „DGP Gazeta Prawna”, 22.04.2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8147427,ziobro-wyrok-sn-wyszczkowski.html> [dostęp: 30.11.2024].

<sup>51</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC.

<sup>52</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 252.

<sup>53</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 230-231 oraz § 252-254.

<sup>54</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 231.

<sup>55</sup> Opinia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 16 października 2024 r. o poparciu postulatów usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/uchwaly-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego> [dostęp: 30.12.2024].

<sup>56</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 253.

jego właściwości podyktowany jest właściwością kierowanego przez niego organu, do której należy sprawowanie państwowego nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce. Ramami tego nadzoru objęto nadzór bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, nad rynkiem kapitałowym, nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nad agencjami ratingowymi, nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych oraz nadzór uzupełniający. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także ochrony interesów uczestników tego rynku przez realizację celów określonych w ustawach sektorowych regulujących nadzory podlegające integracji w ramach Komisji Nadzoru Finansowego<sup>57</sup>. Artykuł 6 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>58</sup> reguluje uprawnienia Przewodniczącego w zakresie uczestnictwa w postępowaniach cywilnych i karnych. W sprawach cywilnych, wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku, Przewodniczącemu przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W sprawach karnych, w zakresie przestępstw wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Przewodniczącemu, na jego wniosek, przysługują zaś uprawnienia pokrzywdzonego.

W doktrynie można spotkać się z poglądem wskazującym na niezasadność wyposażenia Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej z uwagi na fakt, że jego właściwość w zakresie spraw cywilnych pokrywa się z właściwością Prokuratora Generalnego<sup>59</sup>. Z takim stanowiskiem trudno jednak się zgodzić. Należy bowiem zauważyć, że podobny zarzut można byłoby poczynić także w kontekście relacji pomiędzy właściwością Rzecznika Praw Obywatelskich, a właściwością pozostałych rzeczników wymienionych w katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Skoro bowiem zakres właściwości Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje stanie na straży wszystkich praw i wolności (zagwarantowanych zarówno konstytucyjnie, jak i ustawowo), to w zakresie jego właściwości będą także pozostawać prawa pacjenta czy prawa mikroprzedsiębiorców, których ochrona została również powierzona odpowiednio Rzecznikowi Praw Pacjenta oraz Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców.

---

<sup>57</sup> A. Jurkowska-Zeidler, *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 144.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 135, ze zm.).

<sup>59</sup> Tak m.in. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 18-19.

W konsekwencji taki tok rozumowania prowadziłyby do wniosku, że legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej należy pozostawić wyłącznie podmiotom posiadającym legitymację ogólną. Każdy podmiot posiadający legitymację o węższym zakresie będzie bowiem w jakimś zakresie dublował właściwość podmiotów o legitymacji ogólnej. Tymczasem wydaje się, że ustawodawca w sposób celowy uwzględnił podmioty posiadające legitymację szczególną w katalogu z art. 89 § 2 uSN, dążąc w ten sposób do odciążenia na przyszłość podmiotów posiadających legitymację ogólną, a w konsekwencji do zwiększenia dostępności skargi nadzwyczajnej jako środka zaskarżenia. Potwierdza to także praktyka podmiotów legitymowanych. Przykładowo, wiele skarg nadzwyczajnych dotyczących abuzywności postanowień umowy kredytu udzielonego we frankach szwajcarskich jest wnoszonych zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Finansowego, jak również Prokuratora Generalnego<sup>60</sup>. Ponadto podmioty posiadające legitymację szczególną do wniesienia skargi nadzwyczajnej co do zasady powinny charakteryzować się również wyższym stopniem wyspecjalizowania w danej kategorii spraw pozostających w zakresie ich właściwości, co także ma wpływ na poziom merytoryczny przygotowanych przez nich skarg nadzwyczajnych i trafność podnoszonych w nich zarzutów.

Legitymację szczególną do wniesienia skargi nadzwyczajnej posiada także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Przez ochronę konkurencji rozumie się działania podejmowane przez państwo w interesie publicznym, ukierunkowane z jednej strony na zapewnienie przedsiębiorcom możliwości niezakłóconego funkcjonowania, a z drugiej strony – na przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom polegającym na uzyskiwaniu przez niektórych przedsiębiorców takiej pozycji w gospodarce, która mogłaby zagrozić interesom innych przedsiębiorców<sup>61</sup>. Nerozłącznym elementem konkurencji – jako mechanizmu funkcjonowania gospodarki – jest rywalizacja rynkowa. W konsekwencji ochrona konkurencji obejmuje działania nakierowane na podmioty uczestniczące w tej rywalizacji (przedsiębiorców), którzy mogą podejmować działania wpływające zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na stan konkurencji<sup>62</sup>. Ostatecznym celem ochrony konkurencji

---

<sup>60</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 czerwca 2022 r., I NSNc 450/21, LEX nr 3358709 – wydany na skutek wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Rzecznika Praw Obywatelskich; wyrok SN z dnia 11 maja 2022 r., I NSNc 619/21, LEX nr 3341010 – wydany na skutek wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego; postanowienie SN z dnia 2 marca 2023 r., I NSNc 20/23, LEX nr 3500604 – wydane na skutek wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Rzecznika Finansowego.

<sup>61</sup> A. Powalowski, *Ewolucja ustroju organu ochrony konkurencji w kontekście jego zadań i kompetencji* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 225.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

jest zapewnienie odpowiedniego poziomu dobrobytu konsumentów<sup>63</sup>, a więc nabywców towarów i usług oraz zaspokojenie ich interesów, odnoszących się m.in. do poziomu cen, a także jakości oraz dostępności towarów i usług na rynku. Ochrona konkurencji i ochrona konsumentów są ze sobą zatem ściśle powiązane, zaś ostatecznym beneficjentem prawidłowego stanu konkurencji jest konsument. Niewątpliwie więc cele działalności Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ukierunkowane są na ochronę interesu prywatnego.

Zakres działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów precyzuje art. 31 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>64</sup>, który zawiera katalog jego kompetencji. Nie ma on charakteru wyczerpującego, ponieważ część z nich została uregulowana w przepisach odrębnych. Do najważniejszych kompetencji – z punktu widzenia legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej – należy zaliczyć te, które składają się na działalność kontrolną oraz działalność decyzyjną Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W tym zakresie sprawuje on kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy oraz wydaje decyzje m.in. w sprawach praktyk ograniczających konkurencję lub naruszających zbiorowe interesy konsumentów, koncentracji przedsiębiorców, o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, a także inne decyzje przewidziane w ustawie. Od decyzji oraz postanowień wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przysługują środki odwoławcze do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którym jest Sąd Okręgowy w Warszawie.

Liczne dyskusje w doktrynie wywołało przyznanie uprawnienia do wniesienia skargi nadzwyczajnej Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej odpowiednio jako: „Prezes Prokuraturii Generalnej” oraz „Prokuratoria Generalna”)<sup>65</sup>. Po pierwsze, zwrócono uwagę na nieprecyzyjny sposób określenia jego legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Z literalnego brzmienia art. 89 § 2 uSN wynika, że Prezes Prokuraturii Generalnej posiada uprawnienie do wystąpienia ze skargą nadzwyczajną w zakresie swojej właściwości. Tymczasem art. 4 uPGRP odróżnia właściwość Prezesa od właściwości samej Prokuraturii Generalnej, wskazując na zadania Prokuraturii Generalnej w ust. 1, zaś na zadania Prezesa Prokuraturii Generalnej – w ust. 4 tego przepisu. Zgodnie z nim, do zadań Prezesa

---

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 22<sup>1</sup> KC, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1616).

<sup>65</sup> Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 18-19; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 11; M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 72; T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 131; A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie...*, s. 59.

Prokuraturii Generalnej należy rozstrzyganie sporów dotyczących praw i interesów Skarbu Państwa między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa oraz organizacja Sądu Polubownego przy Prokuraturii Generalnej. Dodatkowo, art. 40 uPGRP wskazuje, że Prezes kieruje pracami Prokuraturii Generalnej, reprezentuje Prokuraturę Generalną, kieruje Urzędem Prokuraturii Generalnej i jest przełożonym radców, referendarzy i innych pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej.

Tak określony zakres zadań Prezesa Prokuraturii Generalnej jest stosunkowo wąski na tle zadań realizowanych przez samą Prokuraturę Generalną, która zgodnie z art. 1 ust. 1 uPGRP, „stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa”. Szczegółowy katalog zadań powierzonych Prokuraturii Generalnej wymienia art. 4 ust. 1 uPGRP. Zasadniczo można je podzielić na pięć grup i wyróżnić w tym zakresie: zastępstwo procesowe Rzeczypospolitej Polskiej, Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych i organów administracji rządowej przed sądami i trybunałami krajowymi oraz międzynarodowymi; wydawanie opinii prawnych; udział w procesie legislacyjnym poprzez opiniowanie projektów aktów normatywnych; wspieranie podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w sferze kontraktowej (poprzez przygotowywanie rekomendacji i wzorów co do czynności prawnych lub ich części oraz udział w negocjacjach i mediacjach) oraz prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej<sup>66</sup>.

Literalna wykładnia art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym prowadzi do wniosku, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona przez Prezesa Prokuraturii Generalnej tylko w zakresie jego kompetencji własnych, określonych w art. 4 ust. 4 oraz art. 40 ust. 1-2 uPGRP. W tym kontekście wykształcił się jednak pogląd o konieczności przyjęcia wykładni celowościowej poprzez uznanie, że Prezes Prokuraturii Generalnej może występować ze skargą nadzwyczajną nie tylko w zakresie swojej właściwości jako organu, ale także w zakresie właściwości Prokuraturii Generalnej jako instytucji, którą kieruje<sup>67</sup>. W konsekwencji w świetle art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym właściwość Prezesa Prokuraturii Generalnej należy

---

<sup>66</sup> M. Dziurda, *Art. 4 [w:] Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Dziurda Warszawa 2019, s. 48.

<sup>67</sup> W kontekście wykładni art. 83 § 2 uSN, przewidującego uprawnienie Prezesa Prokuraturii Generalnej do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego zob. L. Bosek, *Art. 1 [w:] Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Dziurda, Warszawa 2019, s. 32-33. Odmienne K. Szczucki, *Art. 89 [w:] idem, Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 474.

utożsamiać z właściwością samej Prokuraturii Generalnej, zaś art. 1 ust. 1 uPGRP odnosić także do jej Prezesa – jako organu kierującego i reprezentującego Prokuratorię Generalną<sup>68</sup>.

Po drugie, w literaturze zgłasza się liczne uwagi dotyczące rozbieżności pomiędzy celem skargi nadzwyczajnej a zakresem działalności Prokuraturii Generalnej<sup>69</sup>. Prokuratoria Generalna – jako strażnik praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej zastępca procesowy – w sposób naturalny będzie zainteresowana wzruszeniem prawomocnych orzeczeń wydanych w toku postępowań, w których reprezentowała interesy państwa. Biorąc pod uwagę fakt, że legitymacja Prezesa Prokuraturii Generalnej do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest *de facto* ograniczona do zakresu właściwości Prokuraturii Generalnej, nie będzie możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej w interesie innego podmiotu niż państwo (czy też jednostki organizacyjnej stanowiącej emanację państwa). Wątpliwości dotyczące legitymacji Prezesa Prokuraturii Generalnej do wniesienia skargi nadzwyczajnej były zgłaszane już na etapie prac legislacyjnych<sup>70</sup>. Zasadność przyznania mu kompetencji w tym zakresie opierano wówczas na kategorii interesu publicznego, przyjmując odgórne założenie o racjonalności podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej oraz wstrzeźliwości w zakresie wykorzystywania tego instrumentu w praktyce. Należy jednak zauważyć, że Prezes Prokuraturii Generalnej ma prawo wnoszenia skargi nadzwyczajnej w sprawach, w których działająca w imieniu państwa Prokuratoria Generalna sama była stroną, co generuje istotne ryzyko dla praktyki korzystania z tej instytucji i zasadniczo uprzywilejowuje Prezesa Prokuraturii Generalnej na tle innych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Podobna sytuacja ma zresztą miejsce w odniesieniu do legitymacji Prokuratora Generalnego, który również uprawniony jest do wniesienia skargi nadzwyczajnej w sprawie, w której on sam lub podległy mu prokurator był stroną. Oznacza to, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej w zakresie legitymacji do jej wniesienia uprzywilejowuje podmioty reprezentujące interes publiczny.

---

<sup>68</sup> W opinii M. Dziurdy: „Jak się wydaje, wskazanie w art. 83 § 2 oraz art. 89 § 2 ustawy o SN Prezesa Prokuraturii Generalnej jako organu miało podłoże jedynie techniczno-legislacyjne. Ponieważ w uregulowaniach tych wskazane są wyłącznie organy (takie jak Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Praw Pacjenta), w sposób mechaniczny określenie Prokuratoria Generalna zostało zastąpione przez wskazanie Prezesa jako organu. Nie wzięto pod uwagę, że obecna konstrukcja uPGRP wyodrębnia kompetencje Prezesa (jako organu) od uprawnień samej Prokuraturii Generalnej – jako instytucji”. M. Dziurda, *Art. 114 [w:] Prokuratoria Generalna RP. Komenatrz*, red. L. Bosek, M. Dziurda, Warszawa 2019, s. 561.

<sup>69</sup> J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 17-18; T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 11; M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 72; T. Zembrzusi, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 131; A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie...*, s. 59.

<sup>70</sup> Zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 109 z dnia 29 listopada 2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=SPC-109> [dostęp: 30.11.2024].



Z formalnego punktu widzenia, legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej każdego z podmiotów wymienionych w art. 89 § 2 uSN ma charakter samoistny, a zatem każdy z nich może wystąpić ze skargą nadzwyczajną w sposób samodzielny. Niemniej jednak, samoistny charakter legitymacji jest ograniczany przez art. 90 § 1 uSN, zgodnie z którym, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. W praktyce oznacza to, że jeżeli jeden z legitymowanych podmiotów wniesie skargę nadzwyczajną w interesie danej strony od konkretnego orzeczenia, to pozostałe podmioty legitymowane zostają automatycznie pozbawione takiej możliwości. Jeśli mimo to inny podmiot legitymowany wniesie skargę nadzwyczajną od tego samego orzeczenia i w interesie tej samej strony, opierając ją nawet na odmiennych podstawach prawnych, to zostanie ona odrzucona (względnie – pozostawiona bez rozpoznania w postępowaniu karnym) jako niedopuszczalna w myśl art. 90 § 1 uSN. W tym kontekście pojawia się pytanie w jaki sposób podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej mają zasięgać informacji o tym, czy dane orzeczenie było już przedmiotem zaskarżenia w ramach tego środka zaskarżenia. Aktualna regulacja prawna nie przewiduje bowiem mechanizmu wzajemnego powiadamiania się legitymowanych podmiotów o wnoszonych skargach nadzwyczajnych oraz o wnioskach stron o wniesienie skarg nadzwyczajnych – tak jak miało to miejsce w przypadku rewizji nadzwyczajnej<sup>71</sup>. W doktrynie wskazuje się, że nie ma jednak przeszkód, aby podmioty legitymowane samodzielnie wdrożyły tego rodzaju mechanizm w praktyce<sup>72</sup>.

Wniesienie skargi nadzwyczajnej może być zarówno rezultatem bezpośredniego działania podmiotu legitymowanego, wówczas, gdy z własnej inicjatywy podejmuje on decyzję o wniesieniu skargi nadzwyczajnej, jak również pośredniego działania samej zainteresowanej strony, która występuje z wnioskiem do podmiotu legitymowanego o wniesienie skargi nadzwyczajnej<sup>73</sup>, dając mu tym samym impuls do działania w jej sprawie. Przepisy uSN nie wskazują przy tym sposobu zasygnalizowania podmiotowi legitymowanemu faktu istnienia

---

<sup>71</sup> W odniesieniu do rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym kwestię tą normował art. 418 KPC, zgodnie z którym, strona mogła wnieść podanie o złożenie rewizji nadzwyczajnej do Ministra Sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego (§ 1), przy czym podanie można było wnieść tylko raz i tylko do jednego z legitymowanych organów. Jeżeli w tej samej sprawie wniesiono kilka podań, należało je przekazać temu z organów, do którego wpłynęło pierwsze z nich, a jeżeli wpłynęły one do obu organów jednocześnie – temu organów, który pierwszy podjął czynności (§ 2). Podobna zasada obowiązywała w odniesieniu do rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu karnym. Zgodnie z art. 465 § 1 KPK z 1969 r., podanie o wniesienie rewizji nadzwyczajnej można było złożyć do Ministra Sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego, przy czym zgodnie z art. 466 § 1 KPK z 1969 r., w razie złożenia podań do różnych organów o wniesieniu rewizji nadzwyczajnej, rozstrzygał ten organ, do którego wcześniej wpłynęło podanie. Na brak regulacji w tym zakresie w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej zwraca uwagę J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 22.

<sup>72</sup> R. Belczącki, *Skarga nadzwyczajna* [w:] *Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2019, s. 244.

<sup>73</sup> Tak L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym...*, s. 291.

prawomocnego orzeczenia, spełniającego przesłanki do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Ogólnych ram prawnych dla takiego działania można upatrywać w przepisach działu VIII KPA dotyczących skarg i wniosków. Stanowią one realizację konstytucyjnego prawa z art. 63 Konstytucji RP, w myśl którego, każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Z przepisów KPA, a także wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>74</sup>, wynika m.in. dopuszczalna forma wniosku, jego wymogi formalne, a także termin na zawiadomienie wnioskodawcy o sposobie jego załatwienia, który wynosi miesiąc. Zważywszy na fakt, że wnoszenie wniosków nie zostało w żaden sposób ograniczone pod kątem ilościowym, co oznacza, że wnioski mogą być składane wielokrotnie<sup>75</sup>, brak szczegółowego uregulowania procedury ubiegania się o wniesienie skargi nadzwyczajnej może być źródłem istotnych komplikacji w praktyce funkcjonowania tego środka prawnego.

Należy zauważyć, że pewne regulacje dotyczące zasad wnoszenia skarg nadzwyczajnych zostały zawarte w przepisach regulujących wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania jednostek organizacyjnych oraz urzędów obsługujących organy władzy publicznej, legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej. W sposób najbardziej sformalizowany uregulował tę kwestię Minister Sprawiedliwości w Regulaminie wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>76</sup>. Rozdział 6 tego Regulaminu dotyczy postępowania w przedmiocie skargi nadzwyczajnej, w tym określa sposób postępowania z pismem zawierającym prośbę o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego. Pozostałe podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej ograniczają się do publikowania na stronach internetowych informacji o możliwości złożenia wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej, w niektórych wypadkach dodatkowo załączając wzór takiego wniosku<sup>77</sup>.

Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej samodzielnie oceniają, czy w okolicznościach danej sprawy rzeczywiście zachodzą podstawy do wniesienia tego środka

---

<sup>74</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).

<sup>75</sup> M. Jaśkowska, *Art. 221 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2020, s. 1090.

<sup>76</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1115, ze zm.).

<sup>77</sup> Przykładowo, wzór wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej został opublikowany na stronie internetowej Rzecznika Finansowego pod adresem: <https://rf.gov.pl/wzory-wnioskow/> [dostęp: 17.03.2023].

zaskarżenia. Ich ocena nie podlega jednak kontroli sądowej. W razie stwierdzenia przez legitymowany podmiot braku podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, strona postępowania nie ma możliwości podważenia czy też zaskarżenia decyzji w tym zakresie. Artur Kotowski wskazuje, że podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie są nawet zobligowane do udzielania odpowiedzi na podanie czy wnioski strony postępowania, ponieważ decyzja o wniesieniu skargi nadzwyczajnej stanowi ich dyskrecjonalne uprawnienie<sup>78</sup>. Z poglądem tym jednak nie można się zgodzić w przypadku przyjęcia, że do procedury ubiegania się o wniesienie skargi nadzwyczajnej zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić wnioskodawcę o sposobie załatwienia jego wniosku – stosownie do art. 247 w zw. z art. 238 KPA. Pogląd co do możliwości stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie ma jednak charakteru jednolitego. W tym zakresie odnotować można także poglądy odmienne, z których wynika, że działanie zainteresowanej strony nie ma charakteru formalnego wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej, lecz należy je traktować jako „ukierunkowaną na podjęcie określonego działania informację o istnieniu orzeczenia spełniającego przesłanki do wniesienia skargi nadzwyczajnej”<sup>79</sup>.

## 2.2. Podmioty objęte ochroną skargi nadzwyczajnej

Zakresem potencjalnej ochrony skargi nadzwyczajnej objęte są strony w znaczeniu materialnym, czyli strony postępowania, w toku którego zapadło orzeczenie kwestionowane w trybie skargi nadzwyczajnej. Wynika to z art. 90 § 1 uSN, zgodnie z którym, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. W konsekwencji, skoro skarga nadzwyczajna jest wnoszona w interesie strony, to powinna być ukierunkowana przede wszystkim na ochronę interesu prywatnego, a nie interesu publicznego. Odmienne punkt ciężkości rozkłada się w przypadku skargi konstytucyjnej, która przede wszystkim ma za zadanie realizować funkcje obiektywną, chroniąc interes publiczny, a jedynie pośrednio umożliwiając subiektywną ochronę interesu prywatnego. Należy zauważyć, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niekonstytucyjność normy prawnej ma charakter powszechnie obowiązujący i powoduje dwojakiego rodzaju skutki – skutek bezpośredni (derogacyjny), polegający na usunięciu niekonstytucyjnej normy prawnej z systemu prawnego, oraz skutek pośredni, polegający na umożliwieniu podmiotowi

---

<sup>78</sup> A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli...*, s. 75.

<sup>79</sup> L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym...*, s. 291.

konstytucyjnych praw i wolności wzruszenia rozstrzygnięcia, które zostało wydane w oparciu o niekonstytucyjną normę prawną. Beneficjentem skutku bezpośredniego, w związku z powszechnie obowiązującym charakterem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, są *de facto* wszyscy, a zatem w tym kontekście skarga konstytucyjna chroni interes publiczny. Interes prywatny jest realizowany na późniejszym etapie, tj. w toku postępowania w przedmiocie wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego w stosunku do podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, które to postępowanie podmiot ten musi zainicjować we własnym zakresie. Można zatem uznać, że teoretycznie art. 90 § 1 uSN akcentuje w konstrukcji skargi nadzwyczajnej funkcję subiektywną, umożliwiając wzruszenie prawomocnego orzeczenia w interesie strony postępowania.

Zakresem potencjalnej ochrony skargi nadzwyczajnej objęte są wszystkie podmioty podlegające jurysdykcji polskich sądów powszechnych oraz sądów wojskowych, tj. osoby fizyczne, osoby prawne, jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne). W przypadku osób fizycznych mogą być to zarówno obywatele polscy, jak również cudzoziemcy czy bezpaństwowcy (apatrydzi) – w zakresie, w jakim podlegają jurysdykcji polskich sądów powszechnych i wojskowych. Potencjalna ochrona skargi nadzwyczajnej zasadniczo obejmuje wszystkie podmioty posiadające zdolność sądową, z zatem uczestniczące w charakterze strony w postępowaniu, w którym zostało wydane kwestionowane orzeczenie.

Ochrona ta ulega jednak zawężeniu w kontekście przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, których szczegółowa analiza zostanie przedstawiona w rozdziale III niniejszej pracy. W tym kontekście, na potrzeby rozważań dotyczących zakresu podmiotowego skargi nadzwyczajnej, należy ograniczyć się do wskazania, że z art. 89 § 1 uSN można wywieść dwa rodzaje przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej o charakterze materialnym – przesłankę ogólną, jaką jest konieczność zapewnienia zgodności kwestionowanego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, oraz trzy następujące przesłanki szczególne:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP;
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, oraz
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Aby wniesienie skargi nadzwyczajnej było dopuszczalne, musi dojść do kumulatywnego spełnienia przesłanki ogólnej oraz jednej z przesłanek szczególnych. Istotne ograniczenia dla zakresu ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną wynikają z pierwszej z wymienionych wyżej przesłanek szczególnych, dotyczącej naruszenia konstytucyjnych zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela. Zauważyć należy, że w ramach tej przesłanki zakresem ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną został objęty tylko taki podmiot, któremu przysługuje konkretne prawo czy wolność określona w Konstytucji RP, a w konsekwencji zakres ochrony gwarantowanej w ramach omawianej przesłanki będzie warunkowany zakresem podmiotowym poszczególnych praw i wolności konstytucyjnych. Ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać zarówno z natury danego prawa lub wolności, jak i statusu prawnego danej osoby<sup>80</sup>.

W omawianym przypadku aktualizuje się również problematyka objęcia ochroną skargową podmiotów publicznoprawnych, która była przedmiotem zainteresowania doktryny i orzecznictwa już wcześniej w kontekście skargi konstytucyjnej<sup>81</sup>. Kategorycznie odrzucono legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej przez podmioty publicznoprawne, a zatem podmioty powiązane w określony sposób z państwem<sup>82</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał za takie podmioty m.in. jednostki samorządu terytorialnego, państwowe osoby prawne, partie polityczne, jak również publiczne podmioty gospodarcze – przedsiębiorstwa państwowe czy spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej nie posiadają zatem organy władzy publicznej oraz podmioty realizujące funkcje publiczne<sup>83</sup>. Wynika to z założenia, że „konstrukcja konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego beneficjentem miałyby być podmiot władzy publicznej, prowadziłaby do utożsamienia podmiotów ingerujących w prawa i wolności z ich nosicielami”<sup>84</sup>. Jak wynika z art.

---

<sup>80</sup> Przykładowo, z uwagi na naturę (charakter) prawa do życia, te nie może przysługiwać osobie prawnej. Podobnie cudzoziemcowi – z uwagi na jego status prawny – nie będzie przysługiwało prawo wyborcze z uwagi na fakt, że zostało ono zastrzeżone wyłącznie dla obywateli polskich.

<sup>81</sup> Na ten temat zob. A. Kustra, *Legitymacja podmiotów publicznych do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 87-104; I. Niedzińska, *Legitymacja procesowa do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2013, nr 9, s. 46-48; A. Krzywoń, *Glosa do postanowienia TK z 20.12.2007 r.*, SK 67/05, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8, s. 140 i n.

<sup>82</sup> M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 42.

<sup>83</sup> Tak TK m.in.: w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82; postanowieniu z dnia 3 kwietnia 2001 r., Ts 148/00, OTK 2001, nr 3, poz. 73; postanowieniu z dnia 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02, OTK-B 2003, nr 2, poz. 104; postanowieniu z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168; postanowieniu z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK 2001, nr 8, poz. 298; postanowieniu z dnia 12 października 2004 r., Ts 35/04, OTK-B 2005, nr 1, poz. 25.

<sup>84</sup> Postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168.

5 Konstytucji RP, to na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia wolności i praw konstytucyjnych. Nielogiczne byłoby więc jednocześnie zobowiązanie przez ustrojodawcę organów władzy publicznej do przestrzegania praw i wolności konstytucyjnych oraz czynienie ich podmiotami legitymowanymi do powoływania się na te prawa i wolności wobec innych organów państwowych czy jednostek. Taki tok rozumowania został również przedstawiony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który rozważając dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej przez publiczny zakład opieki zdrowotnej, wskazał, że: „(...) publiczny zakład opieki zdrowotnej jest wprawdzie adresatem norm prawnych zawartych w art. 68 Konstytucji, jednak jako podmiot zobowiązany, a nie uprawniony na gruncie tego przepisu”<sup>85</sup>. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawem do wniesienia skargi konstytucyjnej dysponują wyłącznie podmioty będące adresatami konstytucyjnych praw podmiotowych, zaś na podmiotach zobowiązanych ciążą obowiązki związane z realizacją tych praw<sup>86</sup>. W innym orzeczeniu zauważył także, że przyznanie organom władzy publicznej zdolności skargowej stwarzałoby niebezpieczeństwo przekształcenia się skargi konstytucyjnej ze środka ochrony wolności i praw jednostki w środek służący rozstrzygnięciu konfliktów i sporów między organami władzy publicznej<sup>87</sup>.

W praktyce najwięcej wątpliwości wzbudził problem legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej przez tzw. publiczne podmioty gospodarcze<sup>88</sup>. Początkowo, oceniając ich legitymację skargową, Trybunał Konstytucyjny brał pod uwagę kryterium majątkowe, tj. materialną podstawę prowadzonej działalności gospodarczej, które dodatkowo uzupełniał kryterium funkcjonalnym, badając kwestię rzeczywistego, pośredniego lub bezpośredniego wpływu organów państwa na działalność tego podmiotu<sup>89</sup>. Z czasem dostrzeżono jednak wadliwość tej koncepcji, co doprowadziło do zmiany dotychczasowego stanowiska i uznanie, że treść art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie daje podstaw do apriorycznego wyłączenia legitymacji

---

<sup>85</sup> Postanowienie TK z dnia 2 listopada 2004 r., Ts 163/04, OTK-B 2005, nr 4, poz. 164.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Postanowienie TK z dnia 17 marca 2003 r., Ts 116/02, OTK-B 2003, nr 2, poz. 105. Sprawa dotyczyła wydania przez Wojewodę Śląskiego rozstrzygnięcia nadzorczego, na podstawie którego stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój w sprawie przyznania pomocy socjalnej. Skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny, który uznał, że gmina wydając uchwałę przekroczyła swoje kompetencje ustawowe, ponieważ nie jest upoważniona do działania polegającego na wydawaniu zbiorowej decyzji w sprawach konkretnych świadczeń pomocy społecznej. Gmina Jastrzębie-Zdrój wystąpiła ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, powołując się na prawo do samodzielnego wykonywania zadań publicznych, które wywodziła z art. 16 ust. 2, art. 71 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny odmówił jednak nadania skardze konstytucyjnej biegu wskazując, że powołane prawa gminy nie stanowią konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>88</sup> Pojęciem publicznego podmiotu gospodarczego posłużył się Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 51 oraz w postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK-A 2011, nr 3, poz. 28.

<sup>89</sup> M. Kłopocka – Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu...*, s. 42.

skargowej z uwagi na cechy podmiotu skarżącego. Doprowadziło to do wykształcenia się poglądu o warunkowej zdolności skargowej publicznych podmiotów gospodarczych, która powinna podlegać weryfikacji z punktu widzenia tego, czy dany podmiot działa jako podmiot posiadający atrybuty władzy państwowej, a także czy kwestionowany w ramach skargi konstytucyjnej akt prawny dotyczy tego podmiotu, jako podmiotu podporządkowanego organizacyjnie właścicielowi, którym jest państwo<sup>90</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak jest podstaw do automatycznego wyłączenia legitymacji danego podmiotu do wniesienia skargi konstytucyjnej tylko z tego względu, że działa on w oparciu o majątek publiczny (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego)<sup>91</sup>. W przypadku badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej wniesionej przez publiczny podmiot gospodarczy działający w formie organizacyjno-prawnej właściwej prawu prywatnemu, w szczególności przez spółkę prawa handlowego, zasadnicze znaczenie należy przypisać odpowiedzi na pytanie, czy podmiot ten korzysta z wolności lub prawa statuowanego w przepisie Konstytucji RP, powołanym w skardze jako wzorzec kontroli.

Powyższe rozważania tylko częściowo znajdują odniesienie do skargi nadzwyczajnej, ponieważ jej zakres ochrony skargowej został ukształtowany w odmienny sposób. Przede wszystkim jest on w istotnym zakresie determinowany przez podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Przyznanie legitymacji skargowej Prezesowi Prokuraturii Generalnej oraz Prokuratorowi Generalnemu, a zatem podmiotom ukierunkowanym na ochronę interesu publicznego, w szczególności interesu państwa, prowadzi do wniosku, że zakres ochrony gwarantowanej przez instytucję skargi nadzwyczajnej rozciąga się nie tylko na podmioty prywatnoprawne, ale również na podmioty publicznoprawne. Zgodnie z art. 90 § 1 uSN, skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona w interesie strony postępowania zakończonego kwestionowanym orzeczeniem sądowym. Chodzi tu o każdą stronę, a nie tylko stronę będącą podmiotem konstytucyjnych praw i wolności. W konsekwencji skarga nadzwyczajna została skonstruowana jako środek prawny służący nie tylko ochronie obywateli, ale także realizacji interesów państwa.

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 44. Warunkiem przyznania legitymacji skargowej do wniesienia skargi konstytucyjnej tzw. publicznemu podmiotowi gospodarczemu jest uznanie, że podmiot ten znajduje się w relacji zewnętrznej wobec państwa, a w konsekwencji, jako odrębny od niego podmiot, jego sytuacja jest identyczna jak osób fizycznych i innych osób prawnych (podmiotów prywatnoprawnych), zaś kwestionowany przez niego akt prawny dotyczy go na jednakowych zasadach jak podmioty prywatnoprawne.

<sup>91</sup> Postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, OTK-supl. 2014, nr 2, poz. 833. Zdania odrębne do tego postanowienia zgłosili M. Granat, W. Hermeliński i M. Zubik, którzy zakwestionowali przyznanie skarżącej spółce zdolności skargowej.

Potwierdzają to sprawy, w których Prokurator Generalny oraz Prezes Prokuratury Generalnej wnosili skargi nadzwyczajne w interesie Skarbu Państwa. Jedną z nich dotyczyła zasądzenia na rzecz mieszkańca Rybnika zadośćuczynienie za naruszenie jego dóbr osobistych w postaci zdrowia, wolności i nietykalności mieszkania z powodu zanieczyszczenia powietrza w mieście<sup>92</sup>. Prokurator Generalny zaskarżył wydany w tej sprawie wyrok Sądu Okręgowego<sup>93</sup>, wskazując, że rażąco narusza on przepisy prawa. Uzasadniając swoje stanowisko podkreślił, że Sąd Okręgowy nie ustalił w sposób rzetelny stanu faktycznego sprawy, a jedynie subiektywne odczucia powoda. Ponadto twierdził, że powód nie wykazał w toku postępowania realnego naruszenia jego zindywidualizowanych dóbr osobistych, ponieważ okoliczności związane z pogorszeniem się samopoczucia powoda na skutek złej jakości powietrza nie zostały potwierdzone żadnymi dokumentami lekarskimi, a zeznania świadków w tym zakresie opierały się jedynie na relacjach przedstawionych przez powoda<sup>94</sup>.

Po stronie powoda do sprawy przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich, który wniósł o odrzucenie skargi nadzwyczajnej, ewentualnie o jej oddalenie z uwagi na brak wykazania przesłanki ogólnej. Wskazał, że możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej w interesie państwa wydaje mu się wątpliwa z punktu widzenia podstawowych celów tego środka prawnego. W związku z tym sformułował wniosek o przedstawienie do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego o następującej treści: „Czy w świetle art. 89 § 1 *in principio* ustawy o Sądzie Najwyższym warunkiem dopuszczalności skargi nadzwyczajnej wnoszonej w interesie Skarbu Państwa jest wykazanie przez skarżącego, że wskutek wydania zaskarżonego orzeczenia doszło do naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela?”<sup>95</sup>. Pytanie to nie zostało jednak postawione w sposób trafny dla rozstrzygnięcia dopuszczalności czy też zasad ochrony interesu państwa w drodze skargi nadzwyczajnej. Analiza przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że przesłanka naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela jest jedną z przesłanek szczególnych. Dopuszczalność skargi nadzwyczajnej uzależniona jest zaś od jednoczesnego spełnienia przesłanki ogólnej oraz jednej z przesłanek szczególnych.

---

<sup>92</sup> Warto odnotować, że w wyroku TSUE z dnia 22 lutego 2018 r., C-336/16, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, CURIA, stwierdzono naruszenie przez Rzeczypospolitą Polską zobowiązań wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. U. UE L 152, s. 1 ze zm.) poprzez przekroczenie w latach 2007-2015 dopuszczalnych norm jakości powietrza.

<sup>93</sup> Wyrok SO w Gliwicach z 9 grudnia 2021 r., III Ca 1548/18, LEX nr 3307532.

<sup>94</sup> Sprawa toczy się przed SN pod sygn. akt: III WSNc 1/22.

<sup>95</sup> Treść odpowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich na skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego w sprawie III WSNc 1/22 dostępna jest pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Odpowiedz\\_RPO\\_skarga\\_nadzwyczajna\\_PG\\_smog\\_9.11.2022\\_wymazany.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Odpowiedz_RPO_skarga_nadzwyczajna_PG_smog_9.11.2022_wymazany.pdf) [dostęp: 30.11.2024].



W konsekwencji, biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisów, w żadnej sprawie obligatoryjnym warunkiem dopuszczalności skargi nadzwyczajnej nie jest wykazanie naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela zważywszy na fakt, że przesłanki szczególne skargi nadzwyczajnej mają charakter alternatywny. Rzecznik Praw Obywatelskich zasadnie poddawał pod wątpliwość możliwość wniesienia w tej sprawie skargi nadzwyczajnej w interesie Skarbu Państwa, z tym zastrzeżeniem, że istota przedstawionego przez niego zagadnienia prawnego powinna sprowadzać się raczej do pytania, czy z uwagi na deklarowany cel funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, w ogóle możliwe jest jej wniesienie w interesie państwa, w szczególności w sytuacji, gdy konkuruje on z interesem jednostki, a także czy państwo może wywodzić jakiegokolwiek swoje prawa z art. 2 Konstytucji RP. Prokurator Generalny podniósł bowiem w skardze nadzwyczajnej, że jej wniesienie jest motywowane naruszeniem wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP prawa do sprawiedliwości proceduralnej i uszczegóławiającego go prawa do rzetelnego procesu sformułowanego w art. 45 Konstytucji RP, którego podmiotem jest również Skarb Państwa. Tymczasem, zgodnie z przedstawionymi wyżej poglądami doktryny i orzecznictwa w kontekście skargi konstytucyjnej, które odnieść należy także do skargi nadzwyczajnej, podmiotom publicznoprawnym nie przysługują konstytucyjne prawa i wolności, lecz ciąży na nich obowiązek ich gwarantowania.

Aktywność Prokuratora Generalnego widoczna jest również w sprawach dotyczących prawa własności nieruchomości, które obecnie stanowią obszar leśny, a w latach 50. XX wieku poddane zostały regulacji dotyczącej gruntów podlegających przejęciu na rzecz Skarbu Państwa<sup>96</sup>. W jednym z postępowań o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, Sąd Okręgowy ustalił, że nigdy nie doszło do przejścia prawa własności spornej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wskazanej regulacji i w związku z tym nakazał wydanie jej powódce. Od wyroku Sądu Okręgowego skargę nadzwyczajną wniósł jednak Prokurator Generalny<sup>97</sup>. Sąd Najwyższy ostatecznie ją oddalił, wyrażając jednak istotny pogląd w kontekście zakresu podmiotowego skargi nadzwyczajnej. Przyznał, że aktualna regulacja nie wyklucza możliwości wnoszenia skarg nadzwyczajnych w interesie Skarbu Państwa, ponieważ możliwa jest sytuacja, w której na skutek błędu sądu dojdzie do

---

<sup>96</sup> Chodzi tu o dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. z 1947 r. Nr 59, poz. 317 i 318) oraz dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. z 1949 r. Nr 46 poz. 338 i 339), który dopuszczał możliwość przejęcia takich nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej powiatowej władzy administracji ogólnej. Zob. również: wyrok NSA w Warszawie z 29 listopada 1999 r., IV SA 1632/97, LEX nr 48665.

<sup>97</sup> Zob. wyroki SN: z dnia 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 352/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 11; oraz z dnia 28 kwietnia 2022 r., I NSNc 384/21, LEX nr 3402734.

rażącego naruszenia przepisów prawa ze szkodą dla praw majątkowych Skarbu Państwa. Jednakże w takim jednak wypadku wniesienie skargi nadzwyczajnej wymaga szczególnej ostrożności. Warunkiem *sine qua non* wywiedzenia skargi nadzwyczajnej jest zapewnienie zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w której istotę wpisana jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej polegające na ochronie interesu publicznego nie może więc prowadzić do przyznania bezwzględnego prymatu tej wartości konstytucyjnej i całkowitego pominięcia praw i interesów konkretnej jednostki<sup>98</sup>. Pomimo tego, że skarga nadzwyczajna chroni interes publiczny, nie ulega wątpliwości, że jej konstrukcja narzuca perspektywę prawnocząłowieczą, w ramach której zasadą jest ochrona praw i wolności konkretnej jednostki przed bezprawnymi działaniami państwa, a nie odwrotnie. Powyższe orzeczenie Sądu Najwyższego zmierza zatem do ograniczenia możliwości ochrony interesów państwa za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej oraz skłania ku stwierdzeniu, że ochrona ta może być realizowana jedynie w sytuacji, gdy nie pociąga za sobą naruszenia interesu prywatnego.

### **3. Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej**

Pojęcie zakresu przedmiotowego (czy też przedmiotu) skargi nadzwyczajnej służy określeniu aktów stosowania prawa, które podlegają kontroli Sądu Najwyższego w ramach postępowania inicjowanego skargą nadzwyczajną. Brzmienie art. 89 § 1 uSN prowadzi do wniosku, że są to wyłącznie orzeczenia sądowe, a więc akty stosowania prawa, wydawane przez sądy powszechne oraz sądy wojskowe. Spod kontroli zostały wyłączone natomiast wszelkie akty stosowania prawa wydawane przez organy administracji publicznej, jak również sądy administracyjne.

W doktrynie prawa konstytucyjnego można spotkać się także z szerszym ujęciem zakresu przedmiotowego. W odniesieniu do skargi konstytucyjnej Z. Czeszejko–Sochacki rozpatruje to pojęcie zarówno z punktu widzenia przedmiotu, jak i podstawy (wzorca) kontroli skargi<sup>99</sup>. Na potrzeby dalszych rozważań zostało przyjęte węższe rozumienie zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej, ponieważ dla klarowności prowadzonych wywodów, zasadne jest oddzielne omówienie problematyki wzorców kontroli, której zostanie poświęcony rozdział III niniejszej pracy.

---

<sup>98</sup> Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 352/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 11.

<sup>99</sup> Z. Czeszejko–Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 250.

Zgodnie z art. 89 § 1 uSN, skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Brzmienie tego przepisu pozwala na wyodrębnienie trzech cech, którymi musi charakteryzować się orzeczenie, aby mogło stanowić przedmiot kontroli zainicjowanej skargą nadzwyczajną. Po pierwsze, winno być to orzeczenie wydane przez sąd powszechny lub sąd wojskowy, po drugie – orzeczenie, któremu będzie można przypisać atrybut prawomocności, a po trzecie – orzeczenie, które będzie kończyć postępowanie w sprawie. Wszystkie wskazane wyżej cechy charakterystyczne muszą być przy tym spełnione łącznie. Ponadto na zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej mają również wpływ jej wymogi formalne, w szczególności termin jej wniesienia, określający granice czasowe orzeczeń sądowych, a także niezaskarżalność orzeczenia sądowego innym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

### **3.1. Orzeczenie sądu powszechnego i sądu wojskowego**

Możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie na orzeczenie sądu powszechnego lub sądu wojskowego wynika z aktualnego ukształtowania ustroju władzy sądowniczej w Polsce, w szczególności pozycji Sądu Najwyższego jako organu sprawującego nadzór w nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania stosownie do art. 183 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazuje się w doktrynie, skarga nadzwyczajna stanowi nowy instrument nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez Sąd Najwyższy, nadając mu specyficznego, konstytucyjnego charakteru<sup>100</sup>, co wynika z przyjętych przez ustawodawcę konstytucyjnych wzorców kontroli.

Spod kontroli Sądu Najwyższego inicjowanej skargą nadzwyczajną zostały wyłączone orzeczenia sądów administracyjnych. Takie rozwiązanie należy uznać za spójne i logiczne systemowo. Po pierwsze, wynika to z faktu, że sądy administracyjne nie podlegają nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego. Po drugie, przedmiotem skargi nadzwyczajnej może być tylko orzeczenie rozumiane jako rozstrzygnięcie organu władzy sądowniczej, a nie rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. Głównym zadaniem sądów administracyjnych jest zaś sprawowanie kontroli działalności organów administracji publicznej, a skoro

---

<sup>100</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 71, 80; M. Dobrowolski, *Skarga nadzwyczajna – brakujące ogniwo systemu ochrony praw człowieka* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022, s. 30; M. Manowska, *Skarga nadzwyczajna na tle innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022, s. 23.

rozstrzygnięcia organów administracji publicznej nie stanowią przedmiotu skargi nadzwyczajnej, to wyłączenie orzeczeń sądów administracyjnych należy uznać za tego naturalną konsekwencję.

Nadto w ramach skargi nadzwyczajnej nie istnieje możliwość bezpośredniego zaskarżenia orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy – ten nie jest bowiem sądem powszechnym w rozumieniu art. 89 § 1 uSN w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola orzeczeń Sądu Najwyższego może nastąpić jedynie pośrednio – wówczas, gdy dojdzie do zaskarżenia orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego, wydanego na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej lub kasacji<sup>101</sup>. Oznacza to, że dopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej w sprawie, która już uprzednio była przedmiotem merytorycznego rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy, przy czym, podstawą zaskarżenia musi być wyrok sądu powszechnego lub wojskowego wydany na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej lub kasacji. Natomiast za niedopuszczalne należałoby uznać wniesienie skargi nadzwyczajnej w sytuacji, w której Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym orzekałby co do istoty sprawy – na podstawie art. 398<sup>16</sup> KPC lub art. 537 § 2 KPK<sup>102</sup>.

Nie ma również przeszkód, aby wnieść skargę nadzwyczajną w sytuacji, w której Sąd Najwyższy uprzednio oddalił skargę kasacyjną lub kasację. Wyjątkiem jest jednak sytuacja, w której skarga nadzwyczajna miałaby zostać oparta na tych samych zarzutach, co skarga kasacyjna lub kasacja, będąca uprzednio przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy (art. 90 § 2 uSN). W takim przypadku skargę nadzwyczajną należy uznać za niedopuszczalną. W orzecznictwie wskazuje się, że: „Nie jest rzeczą Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym skargę nadzwyczajną dokonywanie oceny wyroku wydanego przez inny jego skład po rozpoznaniu skargi kasacyjnej w tej samej sprawie. Dotyczy to również wywodu zawartego w uzasadnieniu tego wyroku, i to nie tylko pod względem trafności i adekwatności argumentacji do podniesionych zarzutów kasacyjnych, ale również jej kompletności, przejrzystości i jasności”<sup>103</sup>. Zastrzec jednak należy, że samo powielenie w skardze nadzwyczajnej zarzutów zawartych w skardze kasacyjnej czy kasacji nie wypełnia jeszcze

---

<sup>101</sup> Zgodnie z art. 398<sup>15</sup> KPC, w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy może uchylić zaskarżone orzeczenie w całości lub w części (a także orzeczenie sądu I instancji) i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu. Stosownie zaś do z art. 537 KPK, w razie uwzględnienia kasacji Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę właściwemu sądowi do ponownego rozpoznania albo umarza postępowanie, a jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne – uniewinnia oskarżonego.

<sup>102</sup> Tak również A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli...*, s. 71. K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 480.

<sup>103</sup> Postanowienie SN z dnia 14 września 2021 r., I NSNc 104/21, OSNKN 2021, nr 4, poz. 32. Zob. również: wyrok SN z dnia 6 lipca 2021 r., I NSNc 6/21, OSNKN 2021, nr 4, poz. 30.

dyspozycji normy wynikającej z art. 90 § 2 uSN, która wymaga, aby zarzuty były przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy<sup>104</sup>. Nie dojdzie do merytorycznego rozpoznania zarzutów w razie odrzucenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 398<sup>6</sup> KPC czy też odmowy przyjęcia albo pozostawienia bez rozpoznania kasacji na podstawie art. 530 i 531 KPK. W takiej sytuacji za dopuszczalne należałoby więc uznać wniesienie skargi nadzwyczajnej opartej na tych samych zarzutach, co nierozpoznana wcześniej skarga kasacyjna lub kasacja.

Praktyczny problem sprowadza się jednak do oceny tożsamości zarzutów podniesionych w skardze nadzwyczajnej oraz w skardze kasacyjnej albo kasacji. Może bowiem dojść do sytuacji, w której porównanie zarzutów podniesionych w obu środkach zaskarżenia wyłącznie w warstwie językowej czy też w zakresie wskazywanych podstaw prawnych, okaże się niewystarczające w kontekście zakazu z art. 90 § 2 uSN. Zarzuty podniesione w skardze nadzwyczajnej mogą być oparte na odmiennych podstawach prawnych, jednak ich istota będzie tożsama z zarzutami podniesionymi w skardze kasacyjnej albo kasacji. Zauważa to Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, wskazując, że podstawy skargi nadzwyczajnej mogą odwoływać się w istocie do tych samych naruszeń, które były już podnoszone na etapie postępowania kasacyjnego, ujmując je jednak z czysto konstytucyjnego punktu widzenia, tj. bez powiązania ich z przepisami aktów rangi ustawowej, które stanowią konkretyzację norm zawartych w Konstytucji RP. „Oznacza to, że wnosząc skargę nadzwyczajną można w pewien sposób modyfikować zarzuty, zwłaszcza w zakresie wskazywania ich podstaw prawnych, tak, iż mimo że niosą one za sobą tę samą zawartość merytoryczną, to jednak *prima facie* wydają się zarzutami o odmiennym charakterze od tych sformułowanych w rozpoznanej wcześniej przez Sąd Najwyższy kasacji lub skardze kasacyjnej”<sup>105</sup>. Z dotychczasowej praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego można wywieść zatem wniosek o konieczności oceny zarzutów podnoszonych w skardze nadzwyczajnej oraz w skardze kasacyjnej i kasacji w sposób kompleksowy – nie tylko w aspekcie formalnym, odnosząc się do ich warstwy redakcyjnej, ale także materialnym, uwzględniając ich merytoryczną istotę. W przypadku wątpliwości co do tożsamości zarzutów podniesionych w obu środkach zaskarżenia, zasadne staje się sięgnięcie do części motywacyjnej ich uzasadnienia<sup>106</sup>.

Przedmiotem zaskarżenia skargi nadzwyczajnej nie będą mogły być również rozstrzygnięcia organów quasi-sądowych, a zatem izb morskich, samorządowych kolegiów

---

<sup>104</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 7/21, LEX nr 3422991.

<sup>105</sup> Postanowienie SN z dnia 5 maja 2021 r., I NSNk 10/20, LEX nr 3170920. Zob. także postanowienia SN: z dnia 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20, LEX nr 3229431 oraz z dnia 26 maja 2021 r., I NSNk 12/20, LEX nr 3181508.

<sup>106</sup> Na ten problem zwraca także uwagę M. Szczypaniec, *Skarga nadzwyczajna w praktyce – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Prokuratura” 2021, nr 9, s. 16-17.

odwoławczych, Krajowej Izby Odwoławczej czy sądu polubownego, skoro żaden z wymienionych nie jest ani sądem powszechnym, ani sądem wojskowym. Natomiast w odniesieniu do ostatniego z wymienionych spostrzec należy, że dopuszczalne będzie wniesienie skargi nadzwyczajnej na postanowienie sądu powszechnego uchylające wyrok krajowego sądu polubownego lub oddalające skargę w tym zakresie (art. 1206 i n. KPC)<sup>107</sup>.

### 3.2. Orzeczenie prawomocne

Skarga nadzwyczajna przysługuje od orzeczenia prawomocnego – zarówno sądu II instancji, jak również sądu I instancji, które uprawomocniło się w związku z brakiem jego zaskarżenia. Do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie jest zatem konieczne uprzednie wyczerpanie przez stronę toku instancji, co sprawia, że skarga nadzwyczajna ma charakter względnie subsydiarny<sup>108</sup>. Dla oceny dopuszczalności skargi nadzwyczajnej istotne jest ustalenie, że w chwili jej wnoszenia nie ma możliwości uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Skargę nadzwyczajną można zatem wnieść w sytuacji, gdy w przeszłości było możliwe wniesienie w sprawie innych środków zaskarżenia, ale – niezależnie od przyczyny – nie zostały one ostatecznie wniesione<sup>109</sup>.

Prawomocność znajduje swoje zakorzenienie w prawie do sądu, gwarantowanym w art. 45 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że prawo do sądu ma charakter wieloskładnikowy i obejmuje swym zakresem nie tylko prawo do uzyskania orzeczenia sądowego, ale także prawo do jego wykonania<sup>110</sup>. Implikuje to konieczność posiadania przez takie orzeczenie wiążącego charakteru, który pozwoli na realizację prawa do sądu w pełnym i rzeczywistym zakresie. Jedną z cech wiążącej decyzji sądowej jest stabilność zapewniająca pewność i bezpieczeństwo prawne. W ten sposób prawo do sądu w bezpośredni sposób łączy się z prawomocnością, która znajduje swoje zakorzenienie konstytucyjne<sup>111</sup>.

Przez prawomocność należy rozumieć zatem jedną z cech (właściwości) orzeczenia sądowego, która rozpatrywana jest zwykle w dwojakim znaczeniu – materialnym i formalnym,

---

<sup>107</sup> Zob. R. Belczącki, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 231.

<sup>108</sup> Wyroki SN: z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 119/20, LEX nr 3229496 oraz z dnia 22 lipca 2020 r., I NSNc 43/19, OSNKN 2021, nr 1, poz. 1; postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2020 r., I NSNp 3/19, LEX nr 3025246.

<sup>109</sup> Nie ma znaczenia powód niewniesienia środka zaskarżenia. Przykładowo, jak wskazał SN w wyroku z dnia 20 kwietnia 2022 r., I NSNc 45/20, OSNKN 2022, nr 4, poz. 21: „Okoliczność, że orzeczenie uprawomocniło się z uwagi na błąd profesjonalnego pełnomocnika strony nie wyłącza uwzględnienia skargi nadzwyczajnej”.

<sup>110</sup> Wyroki TK: z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13; z dnia 27 maja 2008 r., P 59/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 64.

<sup>111</sup> K. Dziga, *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych?*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 2, s. 143-144.

oraz w odniesieniu do konkretnego postępowania. Dlatego też, biorąc pod uwagę fakt, że skarga nadzwyczajna przysługuje zarówno od orzeczeń wydanych w sprawach cywilnych, jak i sprawach karnych, na potrzeby niniejszej pracy pojęcie prawomocności zostanie poddane odrębnej analizie w odniesieniu do obu procedur sądowych.

### 3.2.1. Prawomocność orzeczenia w postępowaniu cywilnym

W postępowaniu cywilnym stan prawomocności orzeczenia jest przedmiotem regulacji przepisów art. 363 – 366 KPC, które określają odpowiednio chwilę uzyskania prawomocności przez orzeczenie oraz skutki, jakie prawomocność orzeczenia wywołuje w sferze prawnej. Zgodnie z art. 363 § 1 KPC, orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Przepis ten statuuje prawomocność formalną, przez którą należy rozumieć niezaskarżalność orzeczenia w drodze zwykłych środków zaskarżenia, w tym środków odwoławczych<sup>112</sup>.

Ustawodawca wyraźnie odróżnia przy tym pojęcie środka odwoławczego od środka zaskarżenia. Wskazać należy, że w doktrynie wyróżnia się trzy rodzaje środków zaskarżenia – środki odwoławcze, szczególne środki zaskarżenia oraz nadzwyczajne środki zaskarżenia. Środki odwoławcze charakteryzują się dewolutywnością<sup>113</sup> oraz suspensywnością<sup>114</sup> i zalicza się do nich apelacja oraz zażalenie. Szczególne środki zaskarżenia cechują się suspensywnością, ale nie dewolutywnością i wyróżnić wśród nich można m.in. sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym czy sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym. Środki odwoławcze oraz szczególne środki zaskarżenia są zaliczane do zwyczajnych środków zaskarżenia. Z kolei nadzwyczajne środki

---

<sup>112</sup> A. Jakubecki, *Art. 363 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 1511.

<sup>113</sup> Przez dewolutywność należy rozumieć przeniesienie rozpoznania sprawy, w której wniesiono środek odwoławczy, do sądu wyższej instancji. Dewolutywność może mieć przy tym dwojaki charakter – bezwzględny albo względny. Dewolutywność bezwzględna ma miejsce wówczas, gdy wniesienie środka odwoławczego zawsze skutkuje przeniesieniem rozpoznania sprawy do sądu wyższej instancji (np. apelacja w postępowaniu cywilnym), natomiast dewolutywność o charakterze względnym ma miejsce wówczas, gdy wniesienie środka odwoławczego nie zawsze skutkuje przeniesieniem rozpoznania sprawy do sądu wyższej instancji, a zatem istnieje możliwość rozpoznania środka odwoławczego przez sąd, który wydał zaskarżony wyrok lub przez sąd równorzędny (np. zażalenie w postępowaniu cywilnym). T. Ereciński, *Skutki zaskarżenia orzeczeń sądowych [w:] System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 108-109.

<sup>114</sup> Przez suspensywność należy rozumieć wstrzymanie wykonania orzeczenia sądu niższej instancji na skutek wniesienia środka zaskarżenia. Suspensywność może mieć przy tym dwojaki charakter – bezwzględny i względny. Środek zaskarżenia ma charakter bezwzględnie suspensywny w sytuacji, w której na skutek jego wniesienia z mocy prawa dochodzi do zawieszenia wykonania zaskarżonego orzeczenia. Gdy środek zaskarżenia ma charakter względnie suspensywny, to wniesienie środka zaskarżenia z mocy prawa nie wstrzymuje wykonania orzeczenia, jednak sąd może na podstawie przepisów prawa podjąć decyzję w przedmiocie wstrzymania jego wykonania. T. Ereciński, *Skutki zaskarżenia orzeczeń sądowych...*, s. 110.

zaskarżenia charakteryzują się tym, że przysługują od orzeczeń prawomocnych, co w konsekwencji powoduje, że ich dopuszczalność nie ma wpływu na prawomocność orzeczenia<sup>115</sup>. Będą one charakteryzowały się zatem dewolutywnością, ale nie suspensywnością.

W postępowaniu cywilnym orzeczenie jest prawomocne formalnie, gdy:

- a) nie przysługuje od niego żaden zwyczajny środek zaskarżenia – wówczas orzeczenie staje się prawomocne z chwilą wydania, przy czym orzeczenia sądu II instancji stają się prawomocne również z chwilą wydania, nawet gdy przysługuje na nie skarga kasacyjna; od tej reguły są jednak wyjątki<sup>116</sup>;
- b) strona nie skorzystała z przysługującego jej zwyczajnego środka zaskarżenia w ustawowym terminie – wówczas orzeczenie staje się prawomocne z pierwszym dniem po upływie terminu do jego zaskarżenia, przy czym, jeżeli orzeczenie zaskarżono, ale środek zaskarżenia podlegał odrzuceniu, to orzeczenie zaskarżone takim odrzuconym środkiem zaskarżenia również uprawomocnia się w podstawowym terminie, tj. pierwszego dnia po upływie terminu do wniesienia tego środka.

Od zasady określonej w art. 363 § 1 KPC ustawodawca przewiduje dwa wyjątki. Pierwszy został przewidziany w art. 363 § 2 KPC, zgodnie z którym, mimo niedopuszczalności odrębnego zaskarżenia, nie stają się prawomocne postanowienia podlegające rozpoznaniu przez sąd II instancji, gdy sąd ten rozpoznaje sprawę, w której je wydano, zaś drugi – w art. 363 § 3 KPC, zgodnie z którym, jeżeli zaskarżono tylko część orzeczenia, staje się ono

---

<sup>115</sup> A. Bieliński, *Prawomocność formalna* [w:] *Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021, s. 429-430.

<sup>116</sup> Wyjątek w tym zakresie stanowi wyrok (postanowienie co do istoty sprawy) sądu II instancji uchylający wyrok (postanowienie co do istoty sprawy) sądu I instancji i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania. Od takiego orzeczenia przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego na podstawie art. 394<sup>1</sup> § 1<sup>1</sup> KPC. Nadto nie stają się prawomocne postanowienia w kwestiach formalnych, wydane przez sąd II instancji, które można podzielić na 2 grupy – pierwsza kategoria obejmuje postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania, kończące postępowanie w sprawie. Podlegają one zaskarżeniu nawet wówczas, gdy wydane zostały w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu I instancji w przedmiocie odrzucenia pozwu bądź umorzenia postępowania. Przysługuje na nie skarga kasacyjna (art. 398<sup>1</sup> § 1, art. 519<sup>1</sup> KPC). Z tego względu do czasu uprawomocnienia się postanowienia sądu II instancji w tym przedmiocie nie staje się prawomocne również postanowienie sądu I instancji. Druga grupa obejmuje postanowienia sądu II instancji, na które przysługuje zażalenie (art. 394<sup>1</sup> § 1 oraz art. 394<sup>2</sup> KPC). Nie stają się prawomocne te postanowienia sądu I oraz II instancji, na które przysługuje zażalenie do składu równoległego (art. 394<sup>1a</sup> § 1 oraz art. 394<sup>2</sup> § 1 KPC) bądź do Sądu Najwyższego. Dotyczy to postanowień sądu I instancji wskazanych w art. 394<sup>1a</sup> § 1 KPC oraz postanowień sądu II instancji wymienionych w art. 394<sup>2</sup> § 1 KPC. W konsekwencji, spośród postanowień sądu I instancji wskazanych w art. 394<sup>1a</sup> § 1 KPC oraz postanowień sądu II instancji wymienionych w art. 394<sup>1</sup> KPC nie stają się prawomocne z chwilą wydania postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku, a także postanowienia, na które przysługuje zażalenie do składu równoległego. M. Manowska, *Art. 363* [w:] A. Adamczuk, P. Prus, M. Radwan, M. Sieńko, E. Stefańska, M. Manowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I, Art. 1-477(16)*, red. M. Manowska, wyd. 4, LEX/el. 2022.



prawomocne w części pozostałej z upływem terminu do zaskarżenia, chyba że sąd drugiej instancji może z urzędu rozpoznać sprawę także w tej części”.

Pierwszy wyjątek dotyczy postanowień poprzedzających wydanie wyroku sądu I instancji, które nie ulegają oddzielnemu zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na wynik sprawy. Do takich postanowień należy zaliczyć te, na które nie przysługuje zażalenie z mocy ustawy, tj. postanowienia niekończące postępowania w sprawie i niewymienione w przepisach szczególnych. Przykładowo, jest to postanowienie dowodowe, postanowienie o odmowie sprostowania zarzutów czy też postanowienie w przedmiocie niedopuszczalności cofnięcia pozwu<sup>117</sup>. Rozpoznanie przez sąd II instancji niezaskarżalnych postanowień możliwe jest pod warunkiem zawarcia przez stronę stosownego wniosku w apelacji – na podstawie art. 380 KPC. W takiej sytuacji, do chwili upływu terminu do wniesienia apelacji nie uprawomocnia się żadne z takich niezaskarżalnych postanowień. Jeżeli strona nie zawarła w apelacji stosownego wniosku o rozpoznanie niezaskarżalnego postanowienia, wówczas postanowienie uprawomocnia się z chwilą upływu terminu do wniesienia apelacji. W przeciwnym wypadku, niezaskarżalne postanowienie objęte wnioskiem strony nie uzyskuje prawomocności i jest rozpatrywane w ramach postępowania odwoławczego.

Drugi wyjątek odnosi się do granic zaskarżenia orzeczenia. Co do zasady, zgodnie z art. 378 § 1 KPC, sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia, biorąc pod uwagę z urzędu nieważność postępowania. Jeżeli więc orzeczenie było zaskarżone częściowo – zarówno pod kątem przedmiotowym, jak i podmiotowym, to uprawomocnia się w zakresie niezaskarżonym. Od tej zasady istnieją jednak pewne wyjątki. Na podstawie art. 378 § 2 KPC, sąd II instancji może z urzędu rozpoznać sprawę także na rzecz współuczestników materialnych, którzy wyroku nie zaskarżyli, gdy będące przedmiotem zaskarżenia prawa lub obowiązki są dla nich wspólne. W takiej sytuacji, mimo braku zaskarżenia, wyrok w stosunku do współuczestników niedziałających w sprawie uprawomocni się dopiero w dacie wydania wyroku przez sąd II instancji także na ich rzecz. W przypadku częściowego zaskarżenia orzeczenia w aspekcie przedmiotowym (np. zaskarżenia tylko jednego z rozstrzygnięć), należy wskazać, że istnieją orzeczenia zawierające rozstrzygnięcia powiązane ze sobą w taki sposób, że uchylenie rozstrzygnięcia zasadniczego powoduje bezprzedmiotowość innych rozstrzygnięć zawartych w orzeczeniu, np. uchylenie rozstrzygnięcia w przedmiocie rozwiązania małżeństwa przez rozwód czyni bezprzedmiotowym rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej nad małoletnim dzieckiem stron. Sąd winien wówczas uchylić z urzędu rozstrzygnięcia

---

<sup>117</sup> A. Bieliński, *Prawomocność formalna...*, s. 432-433.

niezaskarżone, które są zależne od zaskarżonego rozstrzygnięcia zasadniczego. W świetle art. 363 § 3 KPC, w takiej sytuacji rozstrzygnięcia zależne nie uprawomocniają się w razie zaskarżenia tylko rozstrzygnięcia zasadniczego.

Prawomocność formalna może upaść jedynie w razie uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu na wniesienie środka odwoławczego lub innego środka zaskarżenia albo gdy zostanie uchylone postanowienie odrzucające środek zaskarżenia albo gdy zostanie wydane postanowienie umarzające postępowanie wywołane środkiem zaskarżenia<sup>118</sup>. Upadek prawomocności formalnej orzeczenia powoduje, że orzeczenie kształtujące stosunek prawny lub prawo nie wywołuje skutków prawnych.

Prawomocność w znaczeniu materialnym dotyczy skutków prawnych rozstrzygnięcia ze względu na jego treść zawartą w orzeczeniu sądowym. Gwarantuje ona stabilność określonej orzeczeniem sądowym sytuacji prawnej, uniemożliwiając jej podważenie przez stronę niezadowoloną z rozstrzygnięcia i zobowiązując jednocześnie do jej respektowania sądy i inne organy władzy państwowej<sup>119</sup>. Jak podnosi się w literaturze, prawomocność w znaczeniu materialnym ma charakter wtórny, albowiem odnosi się do orzeczeń, które uzyskały uprzednio prawomocność formalną, i może być rozpatrywana w dwóch aspektach – pozytywnym, do którego odnosi się art. 365 KPC, oraz negatywnym, który reguluje art. 366 KPC.

Zgodnie z art. 365 § 1 KPC, orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Stosownie zaś do art. 366 KPC, wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami. Wskazane wyżej przepisy dotyczą dwóch instytucji procesowych – odpowiednio instytucji związania sądu (art. 365 KPC) oraz instytucji powagi rzeczy osądzonej (art. 366 KPC).

Prawomocność materialna w aspekcie pozytywnym wyraża się w instytucji związania sądu. Należy wskazać, że skutkiem formalnego uprawomocnienia się orzeczenia jest nabycie przez niego mocy wiążącej, która dotyczy stron postępowania oraz sądu, który wydał orzeczenie, a ponadto także innych sądów, organów państwowych i organów administracji publicznej.

---

<sup>118</sup> Jak wskazuje M. Manowska: „Nie ma wpływu na prawomocność formalną złożenie skargi o wznowienie postępowania. Rozpoznanie takiej skargi następuje łącznie z ewentualnym ponownym rozpoznaniem sprawy i upadek prawomocności w sensie formalnym będzie mógł mieć miejsce dopiero z chwilą merytorycznego rozstrzygnięcia skargi (jej oddalenia lub uwzględnienia), chyba że wyrok taki zapadnie w sądzie II instancji. W takim przypadku strona uzyskuje możliwość wniesienia skargi kasacyjnej. Jeżeli skarga zostanie odrzucona, to w ogóle nie nastąpi skutek w postaci upadku prawomocności formalnej”. M. Manowska, *Art. 363...*, LEX/el. 2022.

<sup>119</sup> A. Bieliński, *Prawomocność materialna* [w:] *Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021, s. 436.

Ponadto jeżeli moc wiążąca orzeczenia ma wiązać także osoby, które nie były stronami postępowania, to musi to znajdować podstawę w odrębnych przepisach ustawy. Tytułem przykładu można wskazać w tym zakresie na art. 435 KPC (wyroki zapadłe w sprawach małżeńskich), art. 458 § 1 w zw. z art. 436 KPC (wyroki zapadłe w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi), art. 479<sup>43</sup> KPC (wyroki uznające postanowienia wzorca umowy za niedozwolony) czy art. 254 kodeksu spółek handlowych<sup>120</sup> (wyroki uchylające uchwałę zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Przypadki te określa się mianem rozszerzonej prawomocności materialnej orzeczenia<sup>121</sup>.

Jak wskazuje Sąd Najwyższy: „Moc wiążąca odnosi się zarówno do faktu istnienia prawomocnego orzeczenia, jak również mocy określonego waloru prawnego zawartego w nim rozstrzygnięcia”<sup>122</sup>. W konsekwencji można wyróżnić dwa aspekty mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia. Pierwszy z nich dotyczy faktu istnienia prawomocnego orzeczenia i występuje, gdy w poprzednim postępowaniu, w którym zapadło prawomocne orzeczenie, nie brała udziału chociażby jedna ze stron nowego postępowania, a nie jest ona objęta prawomocnością rozszerzoną<sup>123</sup>. Wówczas nie można takiej strony obciążać dalszymi skutkami wynikającymi z prawomocnego orzeczenia. Na drugi aspekt mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia w postaci waloru prawnego rozstrzygnięcia (osądzenia) zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 marca 2019 r., II PK 300/17, wskazując, że: „Związanie prawomocnym wyrokiem, o jakim mowa w art. 365 § 1 k.p.c., oznacza, iż sąd obowiązany jest uznać, że kwestia prawna, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia w pewnej sprawie, a która ma znaczenie prejudycjalne w innej sprawie przez niego rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjął sąd w prawomocnym wcześniejszym wyroku, nawet jeżeli argumentacja prawna, na której opiera się to rozstrzygnięcie jest nietrafna”<sup>124</sup>. W konsekwencji sądy, które rozpoznają nowy spór pomiędzy tymi samymi stronami, muszą przyjmować, że dana kwestia prawna, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia w innej sprawie, a która ma znaczenie w sprawie aktualnie rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjęto we wcześniej wydanym prawomocnym wyroku”<sup>125</sup>. Za pomocą tej regulacji wyklucza się więc możliwość

---

<sup>120</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 18).

<sup>121</sup> Zob. M. Jędrzejewska, *Rozszerzona prawomocność wyroków a rodzaje współuczestnictwa*, „Studia Iuridica” 1976, t. 5, s. 111-125.

<sup>122</sup> Postanowienie SN z dnia 28 listopada 2012 r., III CZ 80/12, LEX nr 1288675.

<sup>123</sup> A. Koziółkiewicz, *Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądowego – glosa do wyroku SN z 4.11.2016 r. (I CSK 736/15)*, „Palestra” 2022, nr 4, s. 106.

<sup>124</sup> Wyrok SN z dnia 13 marca 2019 r., II PK 300/17, LEX nr 2633610.

<sup>125</sup> Stan związania prawomocnym wyrokiem odnosi się tylko do stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy, po którym nastąpiło wydanie wyroku. W konsekwencji, stan związania prawomocnym wyrokiem w innym procesie, z udziałem tych samych stron, może uchylić pojawienie się nowych, istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności. Tak m.in. wyrok SN z dnia 27 czerwca 2014 r., V CSK 433/13, LEX nr 1514746.

funkcjonowania w obrocie prawnym rozstrzygnięć nie do pogodzenia w systemie sprawowania władzy<sup>126</sup>.

Z kolei prawomocność materialna w aspekcie negatywnym wyraża się w instytucji powagi rzeczy osądzonej, której istotą jest zakaz ponownego merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy między stronami, co do których zapadło już wcześniej prawomocne rozstrzygnięcie w innej sprawie, dotyczące tego samego przedmiotu (roszczenia). Powaga rzeczy osądzonej dotyczy wyłącznie orzeczeń merytorycznych<sup>127</sup> i wyznaczana jest przez granice przedmiotowe (podstawa sporu i przedmiot rozstrzygnięcia) oraz granice podmiotowe (strony).

W kontekście granic przedmiotowych wskazuje się, że o tożsamości roszczenia można mówić wówczas, gdy identyczny jest nie tylko przedmiot, ale i podstawa sporu<sup>128</sup>. Dla tożsamości podstawy sporu niezbędna jest zaś tożsamość podstawy faktycznej i prawnej roszczenia<sup>129</sup>. Sytuację, w której występuje tożsamość roszczeń Sąd Najwyższy opisuje w następujący sposób: „Tożsamość roszczeń zachodzi, kiedy sąd ma w obu sprawach orzec o tym samym, dysponując tymi samymi faktami, które mają spowodować ocenę tego samego żądania i kiedy rozstrzygnięcie jednej ze spraw, oznacza rozstrzygnięcie także drugiej. O tym zaś, czy chodzi o tę samą lub inną podstawę faktyczną, a więc o ten sam lub odmienny stan faktyczny sprawy, nie rozstrzygają konkretne twierdzenia strony powodowej lub brak takich twierdzeń, lecz istnienie lub nieistnienie przed zamknięciem rozprawy okoliczności faktycznych, tj. zdarzeń lub stanów składających się na stan faktyczny, z którym norma prawna rozstrzygająca o słuszności żądania wiąże dochodzone skutki prawne”<sup>130</sup>. Nadto w orzecznictwie wskazuje się, że tożsamość przedmiotu i podstawy rozstrzygnięcia ma miejsce nie tylko wówczas, gdy oba powództwa są identyczne, ale także wtedy, gdy są oparte na tej samej podstawie faktycznej i zmierzają do tego samego celu<sup>131</sup>. W konsekwencji nie można mówić o powadze rzeczy osądzonej w sytuacji, w której kolejny proces pomiędzy tymi samymi stronami i dotyczący tego samego przedmiotu zmierza do osiągnięcia innego celu niż poprzedni<sup>132</sup>.

---

<sup>126</sup> Wyrok SN z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 83/07, LEX nr 442629.

<sup>127</sup> Zob. uchwała SN z dnia 28 października 2010 r., III CZP 65/10, OSNC 2011, Nr 3, poz. 27.

<sup>128</sup> Orzeczenie SN z dnia 9 czerwca 1971 r., II CZ 59/71, OSNCP 1971, z. 12, poz. 226.

<sup>129</sup> Orzeczenie SN z dnia 22 kwietnia 1967 r., I CR 570/66, OSPiKA 1968, z. 7-8, poz. 158. Podobnie: wyrok SN z dnia 24 lutego 2009 r., I UK 239/08, LEX nr 736714; wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2007 r., I CSK 479/06, LEX nr 253401; wyrok SN z dnia 9 października 2014 r., IV CSK 37/14, LEX nr 1544215; uchwała SN z dnia 21 listopada 2013 r., III CZP 67/13, OSNC 2014, nr 7-8 poz. 73.

<sup>130</sup> Postanowienie SN z dnia 21 listopada 2013 r., III CSK 43/13, LEX nr 1427740.

<sup>131</sup> Wyrok SA w Katowicach z 26 kwietnia 2006 r., IIIAUa 3303/04, LEX nr 217149.

<sup>132</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 5 maja 1951 r., C 689/50, OSNC 1952 nr 1, poz. 3.

Należy jednak zauważyć, że przedmiot rozstrzygnięcia nie jest zawsze tożsamy z podstawą sporu. Sąd może wydać wyrok częściowy, nie orzekając o całym powództwie. Jeżeli zatem sąd nie rozstrzyga określonej kwestii w wyroku, to nie będzie dotyczyła jej powaga rzeczy osądzonej, pomimo faktu, że była ona objęta zakresem podstawy sporu<sup>133</sup>. Podobna sytuacja będzie miała miejsce, gdy sąd wyda rozstrzygnięcie wykraczając poza podstawę sporu – wówczas, w zakresie, w jakim orzeczenie wykracza poza podstawę sporu, nie będzie korzystało z powagi rzeczy osądzonej, albowiem rozstrzygnięcie takie nie będzie istnieć.

Powaga rzeczy osądzonej ogranicza się tylko do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia, a zatem motywy zawarte w jego uzasadnieniu (ustalenia faktyczne), nie wiążą sądu w rozstrzygnięciu innej sprawy<sup>134</sup>. Jak wskazuje się natomiast w orzecznictwie: „Jeżeli treść tego rozstrzygnięcia nie wynika z samej sentencji, jak to z reguły ma miejsce przy wyrokach oddalających powództwo, to należy sięgać - celem ustalenia treści tego rozstrzygnięcia, a tym samym granic powagi rzeczy osądzonej - do uzasadnienia, a w jego braku do akt sprawy. Nie znaczy to jednak, by w ten sposób rozciągało się powagę rzeczy osądzonej na uzasadnienie wyroku, a w szczególności na ustalenia, jakie sąd poczynił w toku procesu i jakim dał wyraz w motywach orzeczenia. Ustalenia te nie mają powagi rzeczy osądzonej i mogą być przedmiotem innego rozstrzygnięcia w innym procesie. Uzasadnienie orzeczenia służy więc jedynie do wyjaśnienia granic powagi rzeczy osądzonej, gdy z braku jakichś elementów wnioskowanie z treści samego rozstrzygnięcia jest niemożliwe”<sup>135</sup>. Przedmiot rozstrzygnięcia ograniczony jest więc do roszczenia w takiej postaci, w jakiej zostało ono sformułowane przez stronę w toku postępowania i tylko na nie – co do zasady – rozciąga się powaga rzeczy osądzonej orzeczenia. Niemniej jednak, uzasadnienie, a w pewnych przypadkach także akta sprawy, mogą służyć do odtworzenia granic powagi rzeczy osądzonej, w sytuacji, w której rozstrzygnięcie nie wynika z sentencji orzeczenia.

W kontekście granic podmiotowych istotne znaczenie należy przypisać pojęciu strony na gruncie art. 366 KPC, przez którą należy rozumieć zarówno stronę w znaczeniu formalnym,

---

<sup>133</sup> A. Bieliński, *Prawomocność materialna w ujęciu negatywnym (powaga rzeczy osądzonej)* [w:] *Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021, s. 449.

<sup>134</sup> Zob. uchwała SN z dnia 17 września 1957 r., I CO 20/57, OSPiKA 1958, nr 10, poz. 261; wyrok SN z dnia 15 marca 2002 r., II CKN 1415/00, LEX 53284. Należy także odnotować odmienny pogląd SN w wyroku z dnia 8 marca 2010 r., II PK 249/09, OSNP 2011, nr 17-18, poz. 225, w którym wskazał, że: „Powaga rzeczy osądzonej rozciąga się również na motywy wyroku w takich granicach, w jakich stanowią one konieczne uzupełnienie rozstrzygnięcia, niezbędne dla wyjaśnienia jego zakresu. W szczególności, powagą rzeczy osądzonej mogą być objęte ustalenia faktyczne w takim zakresie, w jakim indywidualizują one sentencję jako rozstrzygnięcie o przedmiocie sporu i w jakim określają one istotę danego stosunku prawnego. Chodzi jednak tylko o elementy uzasadnienia dotyczące rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, w których sąd wypowiada się w sposób stanowczy, autorytarny o żądaniu”.

<sup>135</sup> Zob. wyrok SN z dnia 13 października 2005 r., I CK 217/05, LEX nr 187004.

jak i materialnym oraz jej następcę prawnego<sup>136</sup>. Kwestią sporną w doktrynie jest natomiast to, czy powaga rzeczy osądzonej może obejmować także inne podmioty niż wyłącznie strony postępowania oraz ich następców prawnych<sup>137</sup>, co łączy się z instytucją rozszerzonej prawomocności materialnej orzeczenia, z której w orzecznictwie i doktrynie wywodzi się również tzw. rozszerzoną powagę rzeczy osądzonej. Przyjmując, że powaga rzeczy osądzonej może rozciągać się także na podmioty inne niż strony i ich następcy prawni, należałoby przyjąć, że w dacie wytoczenia powództwa przez lub przeciw osobie objętej rozszerzoną prawomocnością wydanego wcześniej orzeczenia, nowy pozew podlegałby odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 KPC. Z drugiej strony, wychodząc z założenia, że rozszerzona prawomocność materialna ogranicza się wyłącznie do mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia w stosunku do osób trzecich i nie może być łączona z powagą rzeczy osądzonej, to wówczas pozew dotyczący osoby objętej rozszerzoną prawomocnością orzeczenia nie podlegałby odrzuceniu, lecz rozstrzygając taką sprawę sąd byłby związany prawomocnym orzeczeniem na podstawie art. 365 § 1 KPC. W konsekwencji przyjęcie poglądu utożsamiającego rozszerzoną prawomocność wyroku z rozszerzoną powagą rzeczy osądzonej pozwala na odrzucenie pozwów w sprawach, które przy odmiennej interpretacji wymagałyby merytorycznego, chociaż - z uwagi na art. 365 § 1 KPC - uproszczonego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Pod adresem poglądu o rozszerzonej powadze rzeczy osądzonej zgłaszane są jednak uwagi, że dla jego przyjęcia brak jest dostatecznych podstaw w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, jak również, że takie rozwiązanie nie znajduje podstaw aksjologicznych<sup>138</sup>.

### 3.2.2. Prawomocność orzeczenia w postępowaniu karnym

Obecnie obowiązujący kodeks postępowania karnego, chociaż posługuje się pojęciem prawomocności, to jednak nie zawiera jego definicji, jak również nie określa warunków nabycia prawomocności przez orzeczenia. W ogólnym ujęciu, w doktrynie prawa karnego

---

<sup>136</sup> A. Bieliński, *Prawomocność materialna w ujęciu negatywnym...*, s. 450. Zob. także postanowienie SN z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 477/08, LEX nr 610220.

<sup>137</sup> A. Jakubecki, *Art. 366 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 1530 i tam powołana literatura.

<sup>138</sup> P. Telenga, *Art. 366 [w:] Kodeks postępowania cywilnego, t. 1, Komentarz do art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017, s. 579. Pogląd ten został także podzielony przez SN w wyroku z dnia 15 lutego 2007 r., II CSK 452/06, LEX nr 274151 oraz w uchwale z dnia 7 października 2008 r., III CZP 80/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 118. Odmienne stanowisko w tym zakresie wyraził SN w uchwale z dnia 19 grudnia 2003 r., III CZP 95/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 25.

procesowego, przez prawomocność przyjęło się rozumieć niepodważalność decyzji procesowej, a zatem sytuację prawną, w której decyzja procesowa ma moc normy prawnej<sup>139</sup>.

W postępowaniu karnym funkcjonują dwa zasadnicze podejścia do analizy pojęcia prawomocności – podejście integralne, które ujmuje pojęcie prawomocności w sposób jednolity<sup>140</sup>, oraz podejście dwuaspektowe, w ramach którego prawomocność rozpatrywana jest w aspekcie formalnym oraz materialnym.

Podejście integralne proponuje oparcie konstrukcji prawomocności na trzech elementach – istocie, warunkach i skutkach prawomocności<sup>141</sup>, albo też na zespole pewnych cech prawomocności, przy czym w ramach tego podejścia trudno o jednolite stanowisko co do ich katalogu. Wśród elementów składających się na istotę prawomocności wyróżnia się nieodwołalność wyroku, uzyskanie stanu powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), a także wynikający z niego zakaz orzekania w tym samym przedmiocie (kwestii prawnej) przeciwko tej samej osobie<sup>142</sup>. Inni przedstawiciele doktryny za elementy pojęcia prawomocności proponują uznać niewzruszalność, wykonalność i zakaz *ne bis in idem*<sup>143</sup> albo stan nieodwołalności, niewzruszalności i wykonalności. Sławomir Steinborn opowiada się wyłączeniem problematyki warunków i skutków prawomocności od ściśle rozumianego pojęcia prawomocności, wskazując, że uwzględnianie takich elementów, jak zakaz *ne bis in idem* oraz wykonalność w ramach jednolicie pojmowanego pojęcia prawomocności oraz nadawanie im znaczenia współdefiniującego to pojęcie, nie jest trafne. W istocie prawomocne zakończenie postępowania jest jednym z warunków, od którego uzależnione jest zaistnienie zakazu *ne bis in idem*, a tym samym zakaz ten powinien być uznawany za skutek prawomocności orzeczenia, a nie jako element współdefiniujący to pojęcie<sup>144</sup>. Podobnie rzecz przedstawia się w odniesieniu do wykonalności orzeczenia. Zgodnie z art. 9 § 2 kodeksu karnego wykonawczego<sup>145</sup>, orzeczenie staje się wykonalne z chwilą uprawomocnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej. W konsekwencji prawomocność będzie miała charakter pierwotny

---

<sup>139</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2020, s. 65.

<sup>140</sup> Szczegółowe rozważania dotyczące pojęcia prawomocności na gruncie prawa karnego procesowego przedstawia S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011, s. 36 i n.

<sup>141</sup> W ramach tego podejścia uznaje się, że nie można utożsamiać istoty prawomocności z jej warunkami i skutkami. J. Haber, *Istota prawomocności w prawie procesowym karnym*, „Zeszyty Prawnicze PAN” 1961, nr 1, s. 155.

<sup>142</sup> A. Kaftal, *Prawomocność wyroków sądowych w polskim prawie karnym procesowym*, Warszawa 1966, s. 62-63, 69; za: S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 37.

<sup>143</sup> S. Wyciszczak, *Rozważania na temat prawomocności w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 4, s. 628.

<sup>144</sup> S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 38.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 706, ze zm.).

w stosunku do wykonalności orzeczenia, ponieważ – co do zasady – jest warunkiem, od którego uzależniona jest owa wykonalność.

W ramach podejścia dwuaspektowego wyróżnia się pojęcia prawomocności materialnej oraz prawomocności formalnej, opierając się na założeniu, że chodzi tu o dwie płaszczyzny występowania tego samego zjawiska<sup>146</sup>. Prawomocność służyć ma utrwaleniu stanu prawnego, które zostało określone w orzeczeniu sądowym, a te może być wzruszone co do zasady na dwa sposoby, tj. albo poprzez kontynuację postępowania zakończonego wydaniem tego orzeczenia, albo poprzez przeprowadzenie nowego postępowania w celu ukształtowania stanu prawnego na nowo. W konsekwencji przez prawomocność formalną rozumie się zakaz podważania orzeczenia w płaszczyźnie wewnętrznej, tj. w drodze kontynuacji danego postępowania, w związku z jego niezaskarżeniem za pośrednictwem zwyczajnych środków zaskarżenia, zaś przez prawomocność materialną – zakaz podważenia orzeczenia w płaszczyźnie zewnętrznej, tj. poprzez wszczęcie nowego postępowania w tym samym przedmiocie<sup>147</sup>.

Tym samym, przez prawomocność materialną należy rozumieć sytuację, w której nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie od nowa postępowania już prawomocnie (formalnie) zakończonego, przy czym chodzi nie tylko o ponowny proces przed tym samym sądem (organem), który już zakończył postępowanie, ale o jakikolwiek inny sąd (organ)<sup>148</sup>. Z kolei prawomocność formalna to cecha orzeczenia sądowego wyłączająca możliwość jego zaskarżenia w drodze zwyczajnych środków zaskarżenia. Jest to zatem stan, w którym orzeczenie sądowe jest definitywne, niepodważalne i ostateczne, stanowiąc utrwalenie pewnych skutków prawnych stwierdzonych w rozstrzygnięciu i nadając im moc prawną w tym sensie, że orzeczenie staje się wykonalne i wiążące dla sądów, organów władzy publicznej i innych podmiotów. Podważenie prawomocnego orzeczenia jest możliwe jedynie za pośrednictwem nadzwyczajnych środków odwoławczych. Tym samym, jak wskazuje S. Steinborn, do momentu zaistnienia stanu prawomocności podważalność orzeczenia sądowego stanowi zasadę, zaś po tym momencie staje się wyjątkiem<sup>149</sup>.

Warunkiem prawomocności jest zatem niezaskarżalność orzeczenia sądowego w drodze zwyczajnych środków zaskarżenia, co znajduje potwierdzenie zarówno w doktrynie<sup>150</sup>, jak

---

<sup>146</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 65.

<sup>147</sup> W tym kontekście podnosi się, że niezasadne jest utożsamianie prawomocności formalnej z niezaskarżalnością, zaś prawomocności materialnej – z zakazem *ne bis in idem*, ponieważ w takim ujęciu zakaz *ne bis in idem* stanowi wyłącznie przeszkodę do wszczęcia innego postępowania w tej samej sprawie. Zob. S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 69.

<sup>148</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, s. 66.

<sup>149</sup> S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 44.

<sup>150</sup> J. Grajewski, *Prawo karne procesowe – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 330; P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny...*, s. 65.



i orzecznictwie<sup>151</sup>. Należy jednak odnotować, że problematyka warunków (kryteriów) prawomocności jest kwestią sporną w nauce prawa karnego procesowego, a na tym tle ukształtowało się także drugie, przeciwstawne stanowisko. Zgodnie z nim, warunkiem prawomocności orzeczenia jest jego nieodwołalność (niewzruszalność), a więc sytuacja, w której orzeczenie nie może zostać zmienione, ani uchylone w drodze zwyczajnych środków zaskarżenia<sup>152</sup>. Tak rozumiana nieodwołalność jest pojęciem szerszym od niezaskarżalności orzeczenia<sup>153</sup> i należy wiązać ją z zakazem powtórnego orzekania o tych samych kwestiach w drodze kontynuacji danego postępowania, a zatem z zakazem *ne bis in idem*. W postępowaniu karnym może dojść do sytuacji, w której pomimo faktu, że orzeczenie będzie niezaskarżalne, to jednak będzie odwołalne. Przykładem obrazującym różnicę pomiędzy niezaskarżalnością i nieodwołalnością jako kryterium prawomocności orzeczenia jest sytuacja, w której dojdzie do zaskarżenia orzeczenia w części podmiotowej (np. wyłącznie co do jednego z oskarżonych) lub przedmiotowej (np. wyłączenie co do jednego z wielu zarzucanych oskarżonemu czynów). Zgodnie zaś z art. 435 KPK, sąd odwoławczy uchyla lub zmienia orzeczenie na korzyść współoskarżonych, choćby nie wnieśli środka odwoławczego, jeżeli je uchylili lub zmienili na rzecz współoskarżonego, którego środek odwoławczy dotyczył, gdy te same względy przemawiają za uchYLENIEM lub zmianą na rzecz tamtych. W sytuacji wskazanej w przywołanym wyżej przepisie, w przypadku przyjęcia niezaskarżalności jako warunku prawomocności, sąd orzekałby co do prawomocności części orzeczenia, biorąc pod uwagę fakt, że współoskarżeni nie wnieśli, jak również nie wniesiono w stosunku do nich środka odwoławczego. W przypadku zaś przyjęcia nieodwołalności jako kryterium prawomocności, orzeczenie w części dotyczącej takich współoskarżonych nie stałoby się prawomocne, ponieważ mogłoby zostać zmienione lub uchylone, a zatem odwołalne na podstawie art. 435 KPK. Tym samym, przyjmując, że warunkiem prawomocności orzeczenia jest jego niezaskarżalność, art. 435 KPK statuuje uprawnienie sądu odwoławczego do wyjątkowego korygowania (uchylenia lub zmiany) prawomocnej już części orzeczenia.

Jak wskazuje część autorów, oparcie prawomocności na kryterium nieodwołalności orzeczenia nie znajduje jednak uzasadnienia na gruncie obecnie obowiązującego prawa

---

<sup>151</sup> Zob. m.in. wyroki SN: z dnia 8 listopada 1962 r., V K 118/62, OSNKW 1963, nr 10, poz. 182; z dnia 27 czerwca 1973 r., II KR 131/73, OSNPG 1974, nr 1, poz. 12; z dnia 4 czerwca 1996 r., IV KKN 35/96, OSN – „Prokuratura Prawo” 1996, nr 10, poz. 15.

<sup>152</sup> J. Haber, *Istota prawomocności...*, s. 165, 170; A. Kaftal, *Prawomocność wyroków sądowych...*, s. 69. Za: S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 46 i tam powołana literatura.

<sup>153</sup> S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 82.

karnego procesowego<sup>154</sup>, a nadto jest konstrukcją prawną, której przyjęcie wywoływałaby liczne problemy praktyczne<sup>155</sup>. Dlatego też, dla oceny prawomocności orzeczenia w postępowaniu karnym, za zasadne należy przyjąć kryterium niezaskarżalności. Z atrybutu prawomocności będą więc korzystać orzeczenia, które są odwoławalne, a zatem takie, które sąd może zmienić z urzędu (np. postanowienie odmawiające zatarcia skazania)<sup>156</sup>.

W konsekwencji w postępowaniu karnym orzeczenie stanie się prawomocne formalnie wówczas, gdy:

- a) bezskutecznie upłynie termin do złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku i doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem (art. 422 § 1 KPK),
- b) bezskutecznie upłynie termin do zaskarżenia zarządzenia prezesa sądu o odmowie przyjęcia wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku (art. 422 § 3 KPK) lub o odmowie przyjęcia środka odwoławczego (art. 429 § 1 KPK), albo zażalenie na takie zarządzenie nie zostanie uwzględnione,
- c) nie przysługuje od orzeczenia środek odwoławczy z uwagi na to, że zostało wydane przez sąd odwoławczy (art. 426 § 1 KPK),
- d) bezskutecznie upłynie termin do wniesienia środka odwoławczego lub sprzeciwu (art. 445 § 1 KPK),
- e) nastąpi odmowa przyjęcia lub pozostawienie środka odwoławczego bez rozpoznania (art. 432 KPK);
- f) bezskutecznie upłynie termin do wniesienia zażalenia na postanowienie sądu odwoławczego pozostawiające bez rozpoznania środek odwoławczy (art. 430 KPK) albo zażalenie na to postanowienie nie zostało uwzględnione.

### 3.3. Orzeczenie kończące postępowanie w sprawie

Pojęcie „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” funkcjonuje zarówno w postępowaniu cywilnym, jak również w postępowaniu karnym. Przykładowo, art. 108 § 1 KPC wskazuje, że co do zasady sąd rozstrzyga o kosztach postępowania w każdym orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, przy czym może w takim orzeczeniu

---

<sup>154</sup> S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 66; K. Postulski, *Śmierć skazanego jako przesłanka umorzenia postępowania wykonawczego. Glosa do wyroku SN z dnia 20 stycznia 2016 r., II K 279/15*, LEX/el. 2017.

<sup>155</sup> Szczegółowo opisuje je S. Steinborn, *Prawomocność części orzeczenia...*, s. 45-66.

<sup>156</sup> Zgodnie z art. 24 § 1 kodeksu karnego wykonawczego, jeżeli ujawnią się nowe lub poprzednio nieznanne okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia, sąd może w każdym czasie zmienić lub uchylić postanowienie w przedmiocie zatarcia skazania.

ograniczyć się do wskazania jedynie zasad poniesienia kosztów przez strony, a szczegółowe ich wyliczenie pozostawić referendarzowi sądowemu, który po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wyda postanowienie w tym względzie. Podobną regulację w tym zakresie zawiera art. 626 § 1 KPK, który wskazuje, że w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty procesu. Pojęciem „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” posługują się także inne przepisy obu ustaw procesowych, przy czym, operują one jednocześnie skrótowym sformułowaniem „orzeczenia kończącego postępowanie” (np. art. 222 KPC, art. 338 § 1 KPC, art. 56a KPK, art. 251 § 2 KPK, art. 521 § 1 KPK). Analiza przepisów w tym zakresie prowadzi jednak do wniosku, że oba wskazane wyżej sformułowania używane są przez ustawodawcę zamiennie, zaś pominięcie w przypadku jednego z nich wyrazów „w sprawie” należy zasadniczo postrzegać jako swoistego rodzaju skrót zastosowany dla zachowania przejrzystości językowej tekstu prawnego.

Wykładnia pojęcia „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” dokonywana jest w orzecznictwie sądowym. Za kończące postępowanie w sprawie należy uznać takie orzeczenie, które po uprawomocnieniu się, kończy sprawę w całości albo zamyka drogę do rozstrzygnięcia sprawy. Orzeczenie kończące postępowanie w sprawie to zatem takie, którego uprawomocnienie trwale zamyka możliwość rozstrzygnięcia sprawy co do istoty przez sąd danej instancji, tj. wyklucza możliwość podjęcia w sprawie dalszych czynności<sup>157</sup>. W konsekwencji, kończącymi postępowanie w sprawie będą zarówno orzeczenia merytoryczne, tj. takie, których przedmiotem jest rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, jak również orzeczenia formalne, tj. takie, które rozstrzygają kwestie o charakterze procesowym, nie odnosząc się do meritum sprawy, jednakże równocześnie zamykają możliwość podjęcia dalszych czynności w sprawie (np. postanowienie o odrzuceniu pozwu albo umorzeniu postępowania)<sup>158</sup>.

Mając na względzie powyższe, za niedopuszczalne należy uznać wniesienie skargi nadzwyczajnej od zarządzeń przewodniczącego – zarówno w postępowaniu cywilnym, jak również w postępowaniu karnym. W obu procedurach orzeczenia mogą przybrać co do zasady tylko dwie formy – wyroków lub postanowień. W postępowaniu cywilnym wyjątkiem w tym

---

<sup>157</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 31 maja 2000 r., III ZP 1/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 1; uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 6 października 2000 r., III CZP 31/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 22; uchwała SN z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 106/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 134.

<sup>158</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 10.

zakresie jest nakaz zapłaty, a w postępowaniu karnym – nakaz karny, które jako specyficzne formy orzeczeń, również podlegają zaskarżeniu skargą nadzwyczajną.

Pojęcie „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” podlega konkretyzacji przy uwzględnieniu specyfiki właściwych procedur sądowych. Na gruncie postępowania karnego orzeczeniami kończącymi postępowanie w sprawie będą nie tylko wyroki i postanowienia wydane przez sąd I, jak i sąd II instancji, ale także wyroki Sądu Najwyższego wydane w postępowaniu kasacyjnym (z wyjątkiem wyroku uchylającego zaskarżony wyrok i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania), które rozstrzygają w przedmiocie istoty postępowania, a zatem wyroki skazujące, uniewinniające, umarzające postępowanie, warunkowo umarzające postępowanie, a także wyroki, na podstawie których odstąpiono od wymierzenia kary, jak również wyroki łączne. Za orzeczenia kończące postępowanie należy również uznać orzeczenia wydawane w przedmiocie innych, pobocznych kwestii postępowania, pod warunkiem, że definitywnie zamykają rozpoznanie sprawy, np. postanowienia o umorzeniu lub warunkowym umorzeniu postępowania<sup>159</sup>.

Nie będzie natomiast kończącym postępowanie w sprawie orzeczenie oddalające albo uwzględniające wniosek o wznowienie postępowania – na podstawie art. 540 § 2 KPK, zgodnie z którym, postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, orzeczenie uwzględniające lub oddalające wniosek o wznowienie postępowania nie dotyczy głównego przedmiotu postępowania, jak również nie tworzy nowej, trwałej sytuacji prawnej. Stanowi wyłącznie instrument lub odpowiednio przeszkodę dla wznowienia postępowania zasadniczego i z powyższych względów nie może być uznane za kończące postępowanie w sprawie<sup>160</sup>. Przyjęcie odmiennego stanowiska w tym zakresie oznaczałoby, że w każdej sytuacji, w której upłynął termin na wniesienie skargi nadzwyczajnej, za wystarczające dla jego przywrócenia byłoby spowodowanie wydania jakiegokolwiek orzeczenia (także oddalającego skargę) w jakiegokolwiek sprawie o charakterze ubocznym w stosunku do sprawy głównej. Z tego względu, takie rozwiązanie należy uznać za niedopuszczalne.

---

<sup>159</sup> Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2014 r., II AKa 56/14, LEX nr 1496040. Wskazano w nim, że pojęcie „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” nie jest tożsame z pojęciem „orzeczenia zamykającego drogę do wydania wyroku, o którym mowa w art. 459 § 1 KPK. Oznacza ono orzeczenie rozstrzygające bądź o przedmiocie procesu, bądź też o jego dopuszczalności lub niedopuszczalności w ogóle, a więc nie orzeczenie o charakterze incydentalnym.

<sup>160</sup> Postanowienie SN z dnia 27 maja 2021 r., I NSNk 11/20, LEX nr 3181388.

Nadto skarga nadzwyczajna nie będzie także przysługiwała od postanowień prokuratora, jak również od orzeczenia w przedmiocie utrzymania w mocy postanowienia prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego w fazie *in rem*, co potwierdza uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016 r., I KZP 6/16<sup>161</sup>. Pośrednio wskazuje na to także art. 90 § 1 uSN, zgodnie z którym, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Tymczasem, na etapie postępowania przygotowawczego w fazie *in rem* nie występuje jeszcze podejrzany jako strona, a zatem, jak wskazuje Krzysztof Szczucki, niemożliwe jest zidentyfikowanie jego interesu<sup>162</sup>.

Podobnie w postępowaniu cywilnym, orzeczeniami kończącymi postępowanie w sprawie będą zarówno orzeczenia wydane przez sąd I instancji, jak również II instancji, które dotyczą całości sprawy i są jednocześnie ostatnimi orzeczeniami wydanymi w postępowaniu. Jak zasygnalizowano już wyżej, orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, a w konsekwencji mogącym być przedmiotem zaskarżenia skargą nadzwyczajną jest także nakaz zapłaty jako orzeczenie wydawane na posiedzeniu niejawnym w którym sąd uwzględnia powództwo w postępowaniu nakazowym i upominawczym (art. 480<sup>1</sup> KPC), ponieważ rozstrzyga istotę sprawy cywilnej i po uprawomocnieniu wywołuje skutki prawomocnego wyroku<sup>163</sup>.

O pewnej modyfikacji pojęcia „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” można mówić na gruncie postępowania egzekucyjnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wykształcił się pogląd, zgodnie z którym rozumienie tego pojęcia powinno uwzględniać specyfikę i charakter postępowania egzekucyjnego, a co za tym idzie, nie powinno być rozumiane dosłownie, tj. w ten sposób, że chodzi wyłącznie o definitywne zakończenie całego postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji w sprawie egzekucyjnej orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie będzie nie tylko orzeczenie kończące postępowanie jako całość, ale także postanowienie sądu, które definitywnie zamyka samodzielną, zasadniczą część postępowania egzekucyjnego, np. postanowienie sądu II instancji co do przybicia<sup>164</sup>. Wydaje się jednak, że takiej wykładni nie należy odnosić do postępowania sądowego, a zatem przyjąć niedopuszczalność skargi nadzwyczajnej od orzeczeń kończących wyłącznie pewien etap

---

<sup>161</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 listopada 2016 r. I KZP 6/16, OSNKW 2017, nr 1, poz. 1.

<sup>162</sup> K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 470.

<sup>163</sup> Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., I NSNc 49/19, LEX nr 3275926.

<sup>164</sup> Zob. postanowienia SN z dnia 5 lipca 2006 r., IV CNP 25/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 48; oraz z dnia 19 stycznia 2007 r., III CZP 135/06, LEX nr 272469. Zob. również: wyrok SN z dnia 15 września 2021 r., I NSNc 82/21, LEX nr 3253700.

postępowania, np. od postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, gdy po jego wydaniu nie nastąpiło skierowanie sprawy do sądu.

Przejawem rozszerzającej wykładni pojęcia „orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie” jest stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r.<sup>165</sup>, w którym rozważono możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od postanowienia o sprostowaniu wyroku. Co do zasady, postanowienie o sprostowaniu z urzędu oczywistych niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek, nie kończy postępowania w sprawie, albowiem ma na celu wyłącznie usunięcie niezgodności między rzeczywistą wolą i wiedzą sądu, a ich wyrażeniem na piśmie<sup>166</sup>. Takie postanowienie ma charakter incydentalny i zasadniczo pozbawione jest samodzielnego znaczenia, albowiem ściśle związane jest z orzeczeniem, które podlega sprostowaniu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym dopuszczalności skargi kasacyjnej obecny jest jednak pogląd, zgodnie z którym, postanowienie sądu II instancji, które formalnie dotyczy sprostowania orzeczenia, jednak w rzeczywistości zmienia je w sposób merytoryczny, podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną, bowiem decydujący jest merytoryczny charakter takiego orzeczenia nie zaś forma, w jakiej zostało wydane. W konsekwencji co do zasady od postanowienia o sprostowaniu wyroku skarga nadzwyczajna nie przysługuje, chociaż istnieje od tego wyjątek. Przy ocenie jej dopuszczalności należy wziąć pod uwagę to, czy sprostowanie wyroku nie prowadzi *de facto* do merytorycznej zmiany rozstrzygnięcia. W sytuacji, gdy postanowienie o sprostowaniu wykracza poza przedmiot postępowania o sprostowanie, uznać je należy za odrębne prawomocne orzeczenie, od którego przysługuje skarga nadzwyczajna.

Kwestią sporną na gruncie postępowania cywilnego jest natomiast to, czy orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie jest prawomocny wyrok wstępny<sup>167</sup>. Zgodnie z art. 318 § 1 KPC, sąd, uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie, może wydać wyrok wstępny tylko co do samej zasady, co do spornej wysokości żądania – zarządzić bądź dalszą rozprawę, bądź jej odroczenie. Wydanie wyroku wstępnego jest zatem dopuszczalne w sytuacji, gdy wątpliwa jest zarówno zasada roszczenia, jak i jego wysokość, a jednocześnie ustalenie wysokości roszczenia może być uzależnione od pracochłonnego, długotrwałego i kosztownego postępowania dowodowego, które – w przypadku braku zasadności roszczenia – mogłoby

---

<sup>165</sup> Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2021 r., I NSNc 25/19, LEX nr 3186453.

<sup>166</sup> Zob. wyrok SN z dnia 10 maja 2018 r., I UK 110/17, OSNP 2019, nr 2, poz. 22.

<sup>167</sup> Przeciwno uznaniu wyroku wstępnego jako orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie opowiada się J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 27. Z kolei za uznaniem R. Bełczacki, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 231; T. Wiśniewski, *Art. 386 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(39)*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 151-152.

okazać się zbędne<sup>168</sup>. W orzecznictwie przez zasadę roszczenia rozumie się „konkretne prawo lub stosunek prawny, warunkujące istnienie dochodzonych roszczeń”<sup>169</sup>. Z brzmienia powołanego wyżej przepisu wynika, że wyrok wstępny może być wydany jedynie w wypadku pozytywnego przesądzenia o zasadności żądania. W wypadku poczynienia ustaleń negatywnych w tym zakresie, sąd powinien oddalić powództwo w całości, czyniąc to w formie wyroku końcowego, a nie wyroku wstępnego<sup>170</sup>. Należy wskazać, że wydanie przez sąd wyroku wstępnego powoduje określone konsekwencje procesowe dla dochodzonego roszczenia. Moc wiążąca tego wyroku oznacza, że po jego uprawomocnieniu się, nie można podważyć zasadności dochodzonego roszczenia. Mając na względzie powyższe, uzasadnione jest przyjęcie stanowiska, że prawomocny wyrok wstępny kończy postępowanie w sprawie w tej części, w której rozstrzyga co do zasady – nawet jeśli sąd w wyroku końcowym, orzekając już wyłącznie o wysokości roszczenia, oddali powództwo w części lub w całości, uznając, że wysokość roszczenia nie została udowodniona w całości lub w części<sup>171</sup>.

### 3.4. Granice czasowe orzeczenia sądowego

Na zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej istotny wpływ mają także jej wymogi formalne, w szczególności ustawowy termin do wniesienia tego środka zaskarżenia. W bezpośredni sposób determinuje on katalog orzeczeń sądowych, które mogą być zaskarżone skargą nadzwyczajną. W tym zakresie regulacja ma charakter złożony, ponieważ w dotychczasowym okresie funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, w różny sposób były określone ramy czasowe orzeczeń sądowych, które mogą być za jej pośrednictwem zaskarżone.

Zgodnie z art. 89 § 3 zd. 1 uSN, przedmiotem skargi nadzwyczajnej może być tylko takie orzeczenie, które uprawomocniło w okresie ostatnich 5 lat. Przepis ten formułuje termin ogólny, od którego zostały przewidziane wyjątki. Niezależnie od niego, ustawodawca wprowadził również rozwiązanie przejściowe, które umożliwiała Prokuratorowi Generalnemu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich zaskarżenie każdego orzeczenia sądowego, które uprawomocniło się po dniu 17 października 1997 r., a zatem po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie uSN.

---

<sup>168</sup> A. Zieliński, *Wyrok wstępny a kasacja*, „Palestra” 1997, nr 41/7-8, s. 5.

<sup>169</sup> Wyrok SN z dnia 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22, LEX nr 3525709. Zob. również: uchwała SN z dnia 15 września 2017 r., III CZP 34/17, OSNC 2018, nr 6, poz. 57.

<sup>170</sup> Wyrok SN z dnia 19 października 1966 r., I CR 333/66, POG 1967, Nr 6, poz. 212.

<sup>171</sup> Na istotę sporu co do wysokości roszczenia zwraca uwagę SN w wyroku z dnia 10 grudnia 2020 r., I CSK 158/19, LEX nr 3100959.

Zważywszy na wskazane wyżej rozwiązanie przejściowe, do dnia 3 kwietnia 2024 r.<sup>172</sup>, a zatem w okresie pierwszych 6 lat obowiązywania uSN, skarga nadzwyczajna mogła zostać wniesiona od każdego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się po dniu 17 października 1997 r. Oznaczało to bardzo szerokie zakreślenie granic czasowych orzeczeń sądowych, które potencjalnie mogą być przedmiotem skargi nadzwyczajnej. W 6-letnim okresie przejściowym mogły być weryfikowane wszystkie orzeczenia sądowe, które uprawomocniły się w okresie ostatnich 20 lat, z możliwością ewentualnego ograniczenia ich skutków w sytuacji wskazanej w art. 115 § 2 uSN, tj. w razie stwierdzenia, że wywołały one nieodwracalne skutki prawne. Z rozwiązania przejściowego mogli skorzystać wyłącznie Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Prokurator Generalny. W stosunku do pozostałych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej obowiązywał pięcioletni termin ogólny.

Rozwiązanie przejściowe spotkało się z krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz prawa procesowego. Podnoszono, że nie przystaje ono do standardów demokratycznego państwa prawnego, jak również nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, ustrojowego oraz aksjologicznego. Tadeusz Ereciński oraz Karol Weitz określili je jako „refleks politycznej oceny polskiego sądownictwa przyjmowanej przez osoby sprawujące władzę, a nie realny przejaw troski o prawa obywateli, pewność i przewidywalność prawa oraz stabilność obowiązującego porządku prawnego”<sup>173</sup>. Wskazywano także, że ma ono potencjał destabilizujący stosunki prawne<sup>174</sup> i godzi w konstytucyjną wartość, jaką jest zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych<sup>175</sup>. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku wydanym w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* uznał rozwiązanie przejściowe za niezgodne z wymogami praworządności, w szczególności zasadą pewności prawa, zasadą *res iudicata* oraz zasadą przewidywalności prawa. Wskazał, że z punktu widzenia praworządności nie jest możliwe zaakceptowanie wprowadzenia z mocą wsteczną drogi prawnej umożliwiającej wznowienie sprawy sądowej zakończonej przed wejściem w życie nowych przepisów, tj. sprawy, która nie podlegała dalszej kontroli sądowej w dniu wydania prawomocnego orzeczenia w sprawie<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Warto przy tym podkreślić, że art. 115 uSN, z którego wynikało to rozwiązanie, pierwotnie zakładał 3-letni okres przejściowy, a zatem możliwość zaskarżenia wszystkich orzeczeń sądowych, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., przewidziana była do 3 kwietnia 2021 r. Przepis ten został jednak zmieniony poprzez wydłużenie okresu przejściowego do 6 lat.

<sup>173</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 12.

<sup>174</sup> M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 74.

<sup>175</sup> J. Kluza, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu karnym*, „Ius Novum” 2019, nr 1, s. 57.

<sup>176</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 237.



Od dnia 4 kwietnia 2024 r. dla wszystkich podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej obowiązuje ogólny, pięcioletni termin, przy czym również jest on oceniany negatywnie. Wskazuje się, że sytuacja, w której w każdej sprawie, już po jej prawomocnym zakończeniu, określone organy władzy publicznej, przez 5 lat mogą podważać orzeczenie sądowe, powoduje, że wynikająca z nich ochrona prawna nabiera cech tymczasowości, a przez to nie gwarantuje w pełni realizacji funkcji sądowego rozstrzygnięcia spraw. Tak szeroko zakreślone granice czasowe orzeczeń sądowych, wyznaczające zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej, mogą podważać sens i cel dochodzenia ochrony prawnej przed polskimi sądami<sup>177</sup>.

Ogólny pięcioletni termin podlega skróceniu w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w przypadku, w którym od orzeczenia sądowego została wniesiona skarga kasacyjna lub kasacja – w takiej sytuacji orzeczenie sądowe można zaskarżyć w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Po drugie, ustawodawca wprowadził mechanizm gwarancyjny, znany procedurze karnej. Zgodnie z nim, niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania. Oznacza to, że w przypadku, w którym skarga nadzwyczajna ma być wniesiona na niekorzyść oskarżonego, to granice czasowe ulegają zawężeniu. Tak określone terminy uznaje się za nieprecyzyjne<sup>178</sup>. Przede wszystkim nasuwają się wątpliwości interpretacyjne w kontekście kasacji nadzwyczajnej, wnoszonej w trybie art. 521 KPK, która nie jest w żaden sposób ograniczona czasowo. Literalna wykładnia art. 89 § 3 uSN może sugerować, że wniesienie kasacji nadzwyczajnej na korzyść oskarżonego po upływie terminów do wniesienia skargi nadzwyczajnej mogłoby reaktywować terminy do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Taka interpretacja wydaje się jednak niedopuszczalna, ponieważ prowadzi do absurdalnego wniosku, że wniesienie po kilkunastu latach kasacji nadzwyczajnej na korzyść oskarżonego otwierałoby następnie drogę do wniesienia skargi nadzwyczajnej na jego niekorzyść<sup>179</sup>.

Zakresem przedmiotowym skargi nadzwyczajnej nie są więc objęte wszystkie orzeczenia sądów powszechnych i wojskowych prawomocne i kończące postępowanie w sprawie, ale tylko takie które oprócz wskazanych wyżej cech, zostały objęte zakresem czasowym wynikającym z regulacji dotyczącej terminu wniesienia skargi nadzwyczajnej.

---

<sup>177</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 13.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> K. Dziga, *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie...*, s. 147.

### 3.5. Niezaskarżalność orzeczenia sądowego w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia

Przedmiotem zaskarżenia skargą nadzwyczajną może być tylko takie orzeczenie sądowe, które zgodnie z art. 89 § 1 *in fine* uSN, nie może zostać uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Oznacza to, że skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym o charakterze względnie subsydiarnym.

Niezaskarżalność orzeczenia sądowego w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia powinna być oceniana w momencie wnoszenia skargi nadzwyczajnej. Skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, jeżeli w chwili jej wniesienia nie przysługuje prawo do zaskarżenia orzeczenia sądowego innym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Sytuacja taka może wystąpić zarówno wtedy, gdy prawo takie przysługiwało, ale rozstrzygnięcie wydane na skutek wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie spowodowało zmiany ani uchylecia zaskarżonego orzeczenia w sposób eliminujący, zdaniem skarżącego, jego wadliwość<sup>180</sup>, jak również wtedy, gdy w sprawie była możliwość wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, ale strona go nie wniosła albo dopuściła się zaniedbań procesowych, które uniemożliwiły jego skuteczne wniesienie, w tym m.in. uchybiła terminowi do jego wniesienia lub błędnie dokonała określonych czynności procesowych<sup>181</sup>. W konsekwencji niezaskarżalność orzeczenia sądowego w drodze innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia powinna być oceniana w sposób obiektywny, bez względu na przyczyny takiego stanu rzeczy.

Do nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym należy zaliczyć skargę kasacyjną (art. 398<sup>1</sup> i n. KPC), skargę o wznowienie postępowania (art. 399 i n. KPC) oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup> KPC). W postępowaniu karnym katalog ten obejmuje kasację (art. 518 i n. KPK), wniosek o wznowienie postępowania (art. 540 i n. KPK), skargę na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a i n. KPK), przy czym ostatni z wymienionych środków prawnych nie jest konkurencyjny względem skargi nadzwyczajnej, ponieważ przysługuje na orzeczenie sądowe, które nie kończy postępowania w sprawie, a także wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia wydanego wobec osoby represjonowanej za działalność na rzecz niepodległego bytu państwowego (ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych

---

<sup>180</sup> Por. L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym...*, s. 290.

<sup>181</sup> K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 488-489.

wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego<sup>182</sup>).

Szczegółowa analiza relacji pomiędzy skargą nadzwyczajną a innymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia występującymi w polskim porządku prawnym, pozostaje poza zakresem rozważań niniejszej pracy. Problematyka ta nie jest bowiem związana z głównym nurtem badań, które ukierunkowane są na analizę skargi nadzwyczajnej jako środka prawnego służącego kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych. Poza tym, podjęcie rozważań w tym zakresie znacznie przekroczyłoby dopuszczalne ramy objętościowe niniejszej pracy. Warto jednak zasygnalizować, że z poglądów doktryny, jak również z praktyki orzecniczej Sądu Najwyższego wynika, iż skarga nadzwyczajna konkuruje z innymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia<sup>183</sup>. Podkreśla to także Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości, wskazując, że instytucja skargi nadzwyczajnej nie została systemowo powiązana z pozostałymi środkami prawnymi znanymi procedurze cywilnej i karnej<sup>184</sup>. W szczególności problem ten ujawnił się w postępowaniu cywilnym w kontekście skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a w postępowaniu karnym – w stosunku do kasacji nadzwyczajnej. W związku z tym, za zasadne należy uznać zasygnalizowanie pewnych kluczowych aspektów tej problematyki – zarówno w odniesieniu do postępowania cywilnego, jak również do postępowania karnego – skoro z założenia skarga nadzwyczajna miała stanowić uniwersalny dla obu procedur i uzupełniający dotychczasowy system nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Zagadnienie stosunku skargi nadzwyczajnej do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez długi czas pozostawało sporne w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Istota problemu dotyczyła tego, czy zważywszy na fakt, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, konieczne jest uprzednie wystąpienie ze skargą nadzwyczajną w celu realizacji tego wymogu. W tym zakresie dominowały dwa przeciwstawne stanowiska<sup>185</sup>. Według pierwszego, który przeważał w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego, brak

---

<sup>182</sup> Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 442).

<sup>183</sup> Tak m.in. K. Dziga, *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie...*, s. 156.

<sup>184</sup> Uchwała Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 16 października 2024 r. o poparciu postulatu usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/uchwaly-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego> [dostęp: 30.12.2024].

<sup>185</sup> Zostały one opisane w postanowieniu SN z dnia 15 października 2020 r., V CNP 7/20, LEX nr 3067026.

wykazania przez skarżącego, że w danym przypadku nie było i nie jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej, powodował odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako niespełniającej wymagania przewidzianego w art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 5 KPC<sup>186</sup>. Stanowisko to uzasadnione było co najmniej dwoma względami. Po pierwsze, z art. 424<sup>1</sup> § 1 KPC wynika, że założeniem ustawodawcy było postawienie skarżącemu wymagania, aby uczynił wszystko, co jest możliwe, w celu wyeliminowania źródła szkody. Jak wskazuje przy tym T. Zembruski, nie chodzi o wyczerpanie przez stronę dostępnych dla niej środków prawnych, lecz o zaistnienie stanu, w którym uchylenie orzeczenia nie jest już możliwe w drodze innych środków zaskarżenia<sup>187</sup>. Istnienie stanu niezaskarżalności musi więc mieć charakter obiektywny, a nie subiektywny<sup>188</sup>. Dopiero bezskuteczność dostępnych narzędzi procesowych lub ich brak, może uzasadniać roszczenie o naprawienie szkody, a tym samym dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Chociaż strona postępowania nie ma prawa do wniesienia skargi nadzwyczajnej, to jednak może zwrócić się do legitymowanego podmiotu z podaniem o jej wniesienie. Dopiero takie wystąpienie pozwala przyjąć, że strona wykorzystała wszelkie dostępne dla niej mechanizmy prawne służące wzruszeniu prawomocnego orzeczenia. W takim przypadku droga do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia otwiera się dopiero w razie negatywnego stanowiska podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej<sup>189</sup>. Po drugie, skarga nadzwyczajna daje szersze możliwości rozstrzygnięcia sprawy, w tym także możliwość uchylenia zaskarżonego orzeczenia, które może doprowadzić do eliminacji źródła szkody i bezprzedmiotowości wydanego wcześniej orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia.

Według drugiego stanowiska, które prezentowane było w orzecznictwie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, rozpoznanie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego nie jest warunkowane uprzednim

---

<sup>186</sup> Tak m.in. postanowienia SN: z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, Nr 12, poz. 121; z dnia 27 grudnia 2018 r., V CNP 43/18, LEX nr 2604694; z dnia 31 stycznia 2019 r., II CNP 65/18, LEX nr 2615830; z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, LEX nr 2634161. Odmiennie zob. postanowienie SN z dnia 11 września 2020 r., II CNP 1/20, LEX nr 3080044.

<sup>187</sup> T. Zembruski, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej...*, s. 33

<sup>188</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>189</sup> Odmiennie T. Zembruski, który wskazuje, że wykazanie przez stronę postępowania, że złożyła ona do uprawnionego podmiotu podanie o wniesienie skargi nadzwyczajnej, który nie został uwzględniony, nie tworzy stanu, w którym wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków zaskarżenia nie jest możliwe. Pozytywne lub negatywne rozpoznanie podania, względnie pozostawienie go bez rozpoznania, nie unicestwia legitymacji podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania ze skargi nadzwyczajnej. *Ibidem*, s. 31.

łożeniem podania o wystąpienie ze skargą nadzwyczajną<sup>190</sup>. Tożsame stanowisko w tym zakresie zajął Sąd Najwyższy w Izbie Dyscyplinarnej<sup>191</sup>, wskazując, że wystąpienie do właściwego organu z podaniem o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie jest niezbędne, aby zainicjować postępowanie w przedmiocie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Uznanie takiej konieczności mogłoby w istotny sposób przedłużyć postępowanie i być postrzegane jako jeden z przejawów utrudniania dostępu do sądu stronie, która nie ma legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji ograniczałoby to prawo strony do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Kluczowe znaczenie dla przyjęcia tego stanowiska ma wykładnia art. 424<sup>1</sup> § 1 KPC, w którym wskazano, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest to, aby zmiana lub uchylene zaskarżonego wyroku nie było możliwe w drodze przysługujących stronie środków prawnych. Istotne znaczenie należy przypisać wymaganiu, aby środki prawne przysługiwały stronie postępowania. Tymczasem, prawo wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie organom władzy publicznej, enumeratywnie wymienionym w art. 89 § 2 uSN. Jednocześnie należy odrzucić zapatrywanie, wedle którego samą możliwość zwrócenia się do któregośkolwiek z podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, należałoby uznać za środek prawny przysługujący stronie w rozumieniu art. 424<sup>1</sup> § 1 KPC. Stronie postępowania nie służą bowiem żadne środki prawne umożliwiające wyegzekwowanie na uprawnionym podmiocie wniesienia skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji okoliczność, czy i kiedy skarga nadzwyczajna zostanie wniesiona, zależy wyłącznie od swobodnego uznania podmiotu legitymowanego do jej wniesienia. Potwierdza to również brak jednoznacznie określonej procedury, według której, miałyby następować rozpatrzenie podania o wystąpienie ze skargą nadzwyczajną, w tym brak reguł dotyczących tego, w jakim momencie takie podanie można uznać za bezskuteczne<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> W praktyce orzeczniczej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są rozpoznawane zarówno na etapie przedsądu (zob. postanowienia SN: z dnia 10 stycznia 2019 r., I BP 1/18, LEX nr 2621109; z dnia 16 stycznia 2020 r., II BU 2/19, LEX nr 3220741; z dnia 16 stycznia 2020 r., II BP 1/19, LEX nr 3220645), jak i merytorycznie, po przyjęciu skargi do rozpoznania (zob. wyroki SN: z dnia 7 lutego 2019 r., I BP 9/17, LEX nr 2617347; z dnia 5 marca 2019 r., I BP 10/17, LEX nr 2632308; z dnia 22 października 2019 r., I BP 2/18, LEX nr 3561060). Por. postanowienie SN z dnia 20 sierpnia 2019 r., II BP 2/18, LEX nr 3550976, w którym wyrażono pogląd, że wnoszący skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia musi wykazać, iż wzruszenie zaskarżonego wyroku nie jest możliwe także w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej.

<sup>191</sup> Zob. wyrok SN z dnia 21 września 2020 r., II DSI 30/20, LEX nr 3070125.

<sup>192</sup> Potwierdza to stan faktyczny będący przedmiotem oceny Sądu Najwyższego w postanowieniu z dnia 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, OSNC 2020, nr 12, poz. 109, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich, do którego zwrócili się skarżący, nie wystąpił ze skargą nadzwyczajną, chociaż nie wykluczył takiej możliwości w przyszłości.

Ostatecznie zagadnienie konkurencji skargi nadzwyczajnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia zostało rozstrzygnięte w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2020 r.<sup>193</sup>, podjętej w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, której nadano moc zasady prawnej. Przyjęto w niej drugie z zaprezentowanych wyżej stanowisk, uznając, że dla wystąpienia ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest konieczne uprzednie wystąpienie przez stronę postępowania do podmiotu legitymowanego z podaniem o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Po pierwsze, przyjęciu takiego stanowiska przeciwstawia się literalna wykładnia art. 424<sup>1</sup> § 1 oraz art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 5 KPC, które mówią o środkach prawnych przysługujących stronie postępowania. Za taki środek nie sposób uznać skargi nadzwyczajnej, która chociaż może być wniesiona w interesie, a zatem na rzecz jednej ze stron postępowania, to jednak nie może być wniesiona bezpośrednio przez tę stronę. Po drugie, argument, w świetle którego, następcze wydanie przez Sąd Najwyższy wyroku uwzględniającego skargę nadzwyczajną miałyby powodować bezprzedmiotowość wydanego wcześniej orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, nie niesie za sobą żadnych poważnych konsekwencji prawnych, pod warunkiem, że wcześniej nie doszło do rzeczywistego naprawienia szkody przez Skarb Państwa. Wydany prejudykat stanie się bezprzedmiotowy, tylko jeżeli uchylenie orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej rzeczywiście doprowadzi do zniwelowania szkody w całości. W sytuacji zaś, w której przed zmianą orzeczenia w wyniku rozpoznania skargi nadzwyczajnej doszłoby do naprawienia szkody przez Skarb Państwa, nie można wykluczać powstania roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.

Ponadto słusznie dostrzeżono, że wykluczenie wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przed wykazaniem bezskuteczności podania o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie eliminuje niebezpieczeństwa uchylenia orzeczenia po dokonaniu naprawienia szkody. Jeżeli przyjąć dominującą w orzecznictwie Sądu Najwyższego interpretację, zgodnie z którą wystarcza wykazanie, że bezskuteczne okazało się podanie skierowane do jednego z uprawnionych podmiotów, może się zdarzyć, iż skargę nadzwyczajną wniesie inny podmiot w późniejszym czasie. Trafnie podnosi w tym zakresie Tadeusz Zembrzuski, że sporządzenie i wniesienie skargi nadzwyczajnej nie jest uzależnione od podania, lecz może nastąpić także później z urzędu w razie uzyskania przez legitymowany podmiot informacji uprawdopodobniających wadliwość orzeczenia. W konsekwencji stoi on na

---

W konsekwencji, Sąd Najwyższy przyjął, że skarżący nie wykazali, by ich wniosek okazał się bezskuteczny i w konsekwencji odrzucił skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

<sup>193</sup> Uchwała SN z dnia 15 października 2020 r., III PZP 4/20, OSNP 2021, nr 5, poz. 48.

stanowisku, że dopóki istnieje możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej przez jakikolwiek z podmiotów legitymowanych, dopóty wyłączona jest dopuszczalność inicjowania postępowania skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>194</sup>.

Z powyższym spostrzeżeniem związany jest także kolejny argument przeciwko stanowisku uzależniającemu dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia od wykazania bezskuteczności podania o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Opiera się on na analizie terminów, w których skargi te mogą zostać wniesione. Co do zasady skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja lub skarga kasacyjna - w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie natomiast z art. 424<sup>6</sup> § 1 KPC skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie 2 lat od dnia jego uprawomocnienia się. Z uwagi na fakt, że brak jest ustawowo określonego terminu, w którym miałyby nastąpić rozpatrzenie podania strony o wniesienie skargi nadzwyczajnej, w praktyce mogą występować sytuacje, w których dojdzie do uchybienia dwuletniemu terminowi na złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z powodu oczekiwania na inicjatywę procesową podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Problem kolizji terminów na wniesienie obu skarg został dostrzeżony przez T. Zembrzuskiego, który chociaż opowiada się za pierwszeństwem skargi nadzwyczajnej przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, to dostrzega, że możliwa jest sytuacja, w której wystąpienie ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia będzie niemożliwe, z uwagi na upływ terminu na jej wniesienie w trakcie biegu terminu na wniesienie skargi nadzwyczajnej<sup>195</sup>. Dlatego też w jego ocenie warunek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie będzie spełniony w sytuacji, w której jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej przez podmiot legitymowany, nawet jeżeli strona nie ma realnego wpływu na to czy i kiedy taka skarga zostanie wniesiona. W jego ocenie, dopiero wraz z upływem terminu na wniesienie skargi nadzwyczajnej, który wynosi 5 lat od dnia uprawomocnienia się

---

<sup>194</sup> T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej...*, s. 31-32.

<sup>195</sup> Zastrzec należy, że w orzecznictwie SN podejmowano próby zapobiegnięcia takiej sytuacji, uznając, że upływ terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest równoznaczny z przewidzianym w art. 424<sup>1b</sup> KPC przypadkiem, w którym skarga nie przysługuje albo proponując stosowanie w drodze analogii do dwuletniego terminu na wniesienie tej skargi art. 121 pkt 4 KC, dotyczącego zawieszenia biegu przedawnienia roszczeń, gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju - przez czas trwania przeszkody. Trudno jednak uznać, aby wskazane wyżej rozwiązania miały wyraźną podstawę prawną. Zob. postanowienia SN: z dnia 27 marca 2019 r., V CNP 57/17, LEX nr 2642426; oraz z dnia 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, OSNC 2020, nr 12, poz. 109.

orzeczenia, aktualizuje się możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>196</sup>.

W przypadku kasacji nadzwyczajnej, tj. kasacji wnoszonej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka na podstawie art. 521 KPK<sup>197</sup>, problem konkurencyjności obu środków prawnych ujawnia się na płaszczyźnie materialnej<sup>198</sup>. Analiza elementów konstrukcyjnych kasacji nadzwyczajnej i skargi nadzwyczajnej prowadzi bowiem do wniosku, że są to nadzwyczajne środki zaskarżenia o bardzo podobnym charakterze. W obu przypadkach prawo do ich wniesienia przysługuje wyłącznie podmiotom specjalnym, w odniesieniu do każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie<sup>199</sup>. W konsekwencji, za pośrednictwem kasacji nadzwyczajnej, jak również skargi nadzwyczajnej, można zaskarżyć zarówno prawomocne orzeczenia wydane w stadium przygotowawczym, jak również w stadium sądowym, a w tym zakresie zarówno orzeczenia wydane w drugiej instancji, jak również orzeczenia wydane w pierwszej instancji, które uprawomocniły się w związku z brakiem ich zaskarżenia<sup>200</sup>. W świetle powyższego, powstaje zatem pytanie dotyczące zasadności wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do postępowania karnego, skoro przedmiot kontroli w przypadku obu nadzwyczajnych środków zaskarżenia jest tożsamy.

Przeprowadzone rozważania pozwalają na zidentyfikowanie trzech podstawowych różnic pomiędzy kasacją nadzwyczajną a skargą nadzwyczajną, które prowadzą do wniosku o szerszym zakresie zastosowania skargi nadzwyczajnej.

Po pierwsze, skarga nadzwyczajna umożliwia w sposób bezpośredni kwestionowanie ustaleń faktycznych w sprawie, podczas gdy kasacja nadzwyczajna stwarza taką możliwość wyłącznie pośrednio i to w ograniczonym zakresie. Powyższe wynika ze sposobu ukształtowania podstaw kasacyjnych w postępowaniu karnym. Istota kasacji w sprawach

---

<sup>196</sup> T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej...*, s. 33-34.

<sup>197</sup> W doktrynie przyjęło się wyróżniać kasację zwyczajną, wnoszoną przez strony oraz kasację nadzwyczajną, wnoszoną przez podmioty szczególne, do których należy zaliczyć Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy jednak podkreślić, że KPK nie ustanawia dwóch osobnych rodzajów tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, lecz przewiduje jedynie pewne modyfikacje w zakresie podstaw jego wniesienia i trybu rozpoznania w zależności od podmiotu wnoszącego. Zob. A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli...*, s. 59.

<sup>198</sup> Zwraca na to uwagę m.in. J. Kil, *W obronie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 3, s. 275-292; K. Dziga, *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie...*, s. 151-152.

<sup>199</sup> W przypadku skargi nadzwyczajnej mowa jest o „orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie”, zaś w przypadku kasacji nadzwyczajnej o „orzeczeniu kończącym postępowanie”. Pomimo różnic terminologicznych, wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że należy przypisać im znaczenie synonimiczne.

<sup>200</sup> T. Grzegorzczak, *Kasacja jako nadzwyczajny środek zaskarżenia w sprawach karnych i jej skuteczność w praktyce*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 20-21.



karnych polega na jej ograniczeniu wyłącznie do naruszeń prawa. Stosownie do art. 523 § 1 KPK, kasacja może być wniesiona tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 KPK (bezwzględnych przyczyn odwoławczych) lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. W konsekwencji w kasacji nie może zostać podniesiony zarzut błędu w ustaleniach faktycznych, a Sąd Najwyższy nie ma ani kompetencji do kontrolowania dotychczasowych ustaleń faktycznych, ani do dokonywania własnych ustaleń faktycznych w sprawie<sup>201</sup>. Niemniej jednak dostrzec należy, że kontrola prawidłowości ustaleń faktycznych może być dokonana za pośrednictwem kasacji w sposób pośredni, w ramach zarzutu rażącego naruszenia prawa procesowego, które mogło wywrzeć istotny wpływ na treść ustaleń faktycznych. W związku z tym, w ramach kasacji nie można kwestionować ustaleń faktycznych ani oceny dowodów bezpośrednio, a jedynie pośrednio podnieść zarzut naruszenia prawa w zakresie sposobu dokonywania ustaleń faktycznych lub oceny dowodów<sup>202</sup>. Tymczasem skarga nadzwyczajna pozwala na weryfikację prawidłowości ustaleń faktycznych stanowiących podstawę prawomocnego orzeczenia, na co wprost wskazuje art. 89 § 1 pkt 3 uSN, zgodnie z którym, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne, jeżeli zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. W konsekwencji, w tym kontekście zakres kontroli realizowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej jest szerszy niż w przypadku kasacji nadzwyczajnej<sup>203</sup>.

Drugą zasadniczą różnicą pomiędzy skargą nadzwyczajną a kasacją nadzwyczajną jest dopuszczalność oparcia środka zaskarżenia na zarzucie naruszenia ogólnych zasad procesu karnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym, weryfikacja za pośrednictwem kasacji prawomocnego orzeczenia, pod kątem jego zgodności z podstawowymi zasadami procesowymi, jest możliwa tylko w przypadku, gdy zarzut naruszenia zasady procesowej połączony jest ze wskazaniem rażącego naruszenia konkretnej normy prawnej, innej niż ta statuująca zasadę procesową<sup>204</sup>. Wskazane ograniczenie wydaje się modyfikować art. 89 § 1 pkt 1 uSN, który wprost wskazuje na dopuszczalność oparcia skargi nadzwyczajnej na zarzucie naruszenia zasady konstytucyjnej. W konsekwencji uznać należy, że za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej dopuszczalne jest kwestionowanie prawomocnego orzeczenia w oparciu o zarzut naruszenia ogólnej zasady procesu karnego, pod warunkiem, że

---

<sup>201</sup> J. Kil, *W obronie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 3, s. 280-281.

<sup>202</sup> Postanowienie SN z dnia 3 stycznia 2019 r., III KK 247/18, LEX nr 2602698.

<sup>203</sup> J. Kil, *W obronie skargi nadzwyczajnej...*, s. 281.

<sup>204</sup> Zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 20 listopada 2012 r., V KK 106/12, LEX nr 1231645; z dnia 22 listopada 2017 r., V KK 289/17, LEX nr 2434485; z dnia 17 czerwca 2015 r., V KK 64/15, LEX nr 1770894.

znajduje ona swoje umocowanie w zasadzie konstytucyjnej, podczas gdy taka możliwość została wyłączona w przypadku kasacji nadzwyczajnej. Jak wskazuje Jan Kil, przykładem takiej sytuacji może być naruszenie prawa do obrony czy też zasady domniemania niewinności, które nie tylko stanowią podstawowe zasady procesu karnego, ale mają również swoje umocowanie w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, jak również naruszenie zasady obiektywizmu, która chociaż została wyrażona wprost w art. 4 KPK, to znajduje także swoje odzwierciedlenie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>205</sup>.

Ponadto, w doktrynie dostrzega się również, że samodzielnym obszarem oddziaływania skargi nadzwyczajnej, w którym nie konkuruje ona z kasacją nadzwyczajną, jest rażące naruszenie prawa w postaci niewspółmierności kary, jednak wyłącznie w sprawach o występki<sup>206</sup>. Stosownie do art. 523 § 1 KPK, kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło mieć wpływ na treść orzeczenia, jednakże z zastrzeżeniem, że nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. To ograniczenie nie znajduje jednak zastosowania do kasacji wniesionej przez Prokuratora Generalnego w sprawach o zbrodnie – zgodnie z art. 523 § 1a KPK.

Powyższe przykłady dowodzą zatem, że konkurencyjność skargi nadzwyczajnej w stosunku do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia może przejawiać się zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i formalnej. Pomimo faktu, że w doktrynie prawa procesowego wskazywane są przypadki, w których ta konkurencyjność może faktycznie zachodzić, to jednak istnieją płaszczyzny, w których wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego będzie możliwe wyłącznie za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej.

### **3.6. Wyłączenia przedmiotowe**

Wprowadzając skargę nadzwyczajną do polskiego porządku prawnego ustawodawca zdecydował się również na wprowadzenie wyłączeń przedmiotowych. Zostały one uregulowane w art. 90 § 3 i 4 uSN, z których wynika, że skarga nadzwyczajna nie przysługuje od: wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, wyroku orzekającego unieważnienie małżeństwa, wyroku orzekającego rozwód - jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, a także od postanowienia o przysposobieniu oraz orzeczenia wydanego w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

---

<sup>205</sup> J. Kil, *W obronie skargi nadzwyczajnej...*, s. 283.

<sup>206</sup> K. Dziga, *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie...*, s. 153.

Częściowo analogiczne wyłączenia przedmiotowe miały zastosowanie do rewizji nadzwyczajnej – na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 417 § 4 KPC. Także w aktualnych przepisach prawa można odnaleźć regulacje o tożsamym charakterze w odniesieniu do innych środków zaskarżenia. Przykładowo, zgodnie z art. 398<sup>2</sup> § 3 KPC, skarga kasacyjna nie przysługuje od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa lub orzekającego unieważnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się wyroku zawarła związek małżeński. Z kolei zgodnie z art. 400 KPC, skarga o wznowienie postępowania nie przysługuje od wyżej wymienionych, a dodatkowo także od wyroku orzekającego rozwód.

Celem wyłączeń w zakresie spraw małżeńskich jest niedopuszczenie do sytuacji, w której po prawomocnym ustaleniu przez sąd nieistnienia małżeństwa, jego unieważnienia czy orzeczenia rozwodu, strona zawarłaby nowy związek małżeński, a następnie – na skutek skargi nadzwyczajnej – wyrok zostałby uchylony i przekazany do ponownego rozpoznania lub zmieniony. Wówczas strona pozostawałaby w dwóch związkach małżeńskich, co w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa jest niedozwolone z uwagi na zakaz bigamii. U podstaw takiego rozwiązania niewątpliwie leżą także względy natury społecznej, w szczególności zaś dążenie do zachowania trwałości nowego związku małżeńskiego.

*A contrario* skarga nadzwyczajna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo orzekającego rozwód będzie dopuszczalna, jeżeli żadna ze stron nie zawarła nowego związku małżeńskiego po uprawomocnieniu się wyroku. Należy natomiast zauważyć, że wyrok orzekający rozwód, oprócz rozstrzygnięcia w przedmiocie rozwiązania małżeństwa, zawiera także inne rozstrzygnięcia, np. w kwestii alimentów czy władzy rodzicielskiej. W związku z tym, na tle rozważań dotyczących skargi o wznowienie postępowania, wykształcił się pogląd, że niedopuszczalność wznowienia postępowania odnosi się jedynie do tej części orzeczenia, które unicestwia związek małżeński, a w konsekwencji za dopuszczalne należałoby uznać wzruszenie wyroku orzekającego rozwód w zakresie, w jakim dotyczy pozostałych rozstrzygnięć<sup>207</sup>. Wydaje się, że z uwagi na tożsame brzmienie oraz cele obu regulacji prawnych w tym zakresie, pogląd ten znajduje pełne zastosowanie także w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej.

Na marginesie należy także wskazać, że niedopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku orzekającego rozwód, chociażby żadne

---

<sup>207</sup> D. Zawistowski, *Art. 400 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom 2. Artykuły 367-505(37)*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2013, s. 273.

z małżonków po jego uprawomocnieniu nie zawarło nowego związku małżeńskiego, ale wystąpienie ze skargą nadzwyczajną nastąpiłoby po śmierci jednego z nich<sup>208</sup>.

Brak możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przysposobienia jest uzasadniony dobrem dziecka i ochroną stosunku rodzicielskiego. Przez przysposobienie powstaje między przysposabiającym a przysposobionym taki stosunek, jak między rodzicami a dziećmi. Przysposobiony nabywa prawa i obowiązki wynikające z pokrewieństwa w stosunku do krewnych przysposabiającego. Chodzi zatem o uniknięcie sytuacji, w której po uprawomocnieniu się postanowienia w przedmiocie przysposobienia i nawiązaniu trwałych relacji rodzicielskich pomiędzy przysposobionym i przysposabiającym, miałyby dojść do ingerencji w tej sferze ze szkodą dla dobra dziecka<sup>209</sup>.

Wyłączenie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej w sprawach o wykroczenia i wykroczenia skarbowe podyktowane jest zaś łagodniejszymi konsekwencjami skazania niż w przypadku przestępstw. Pod kątem tego wyłączenia w doktrynie zgłaszane są zastrzeżenia. Jak wskazuje Sławomir Żółtek, „(...) wzruszenie w ramach kontroli nadzwyczajnej orzeczenia wykroczeniowego może, w niektórych sprawach okazać się nawet bardziej konieczne, niż przy sprawach o przestępstwa”. Z tego względu należy postulować zniesienie tego wyłączenia<sup>210</sup>. Wynika to z założenia, że jeżeli wspomniane wyłączenie uzasadnione jest tym, że w sprawach o wykroczenia dużo rzadziej występuje konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, to ograniczenie ewentualnego napływu takich spraw wynika już z przesłanek wniesienia skargi nadzwyczajnej, a w konsekwencji dodatkowe wyłączenie w tym zakresie należy uznać za zbędne. Zasadniczo postulat ten należy ocenić jako zasadny. Dopuszczalność zaskarżenia orzeczenia skargą nadzwyczajną powinna być determinowana spełnieniem przesłanek jej dopuszczalności, a nie kwalifikacją prawną czynu, którego orzeczenie dotyczy, ponieważ kwestia ta ma w istocie charakter wtórny dla celu środka zaskarżenia, jakim jest eliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń, których nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nie można bowiem wykluczyć, że w praktyce także orzeczenie, które dotyczą wykroczeń lub wykroczeń skarbowych, okazać się mogą elementarnie niesprawiedliwe.

---

<sup>208</sup> Zob. uchwała SN z dnia 22 lipca 2005 r., III CZP 52/05, OSNC 2006, nr 6, poz. 101.

<sup>209</sup> Na marginesie należy zauważyć, że od postanowienia o przysposobieniu przysługuje skarga kasacyjna na podstawie art. 519<sup>1</sup> § 2 KPC.

<sup>210</sup> S. Żółtek, *Skarga nadzwyczajna w systemie środków zaskarżenia w postępowaniu karnym* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022, s. 50.

#### 4. Podsumowanie

Analiza zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że instytucja ta nie realizuje w pełni stawianych jej celów.

W aspekcie podmiotowym powierzenie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie organom władzy publicznej i jednocześnie pozbawienie jej stron postępowania przekreśla bezpośredni charakter tego środka prawnego, zasadniczo ograniczając także jego skuteczność i efektywność. Skarga nadzwyczajna nie jest środkiem prawnym przysługującym podmiotowi dotkniętemu naruszeniem. Jeżeli jest on przekonany o istnieniu podstaw do wzruszenia wydanego w stosunku do niego rozstrzygnięcia, zmuszony jest wystąpić ze stosownym wnioskiem do jednego z organów władzy publicznej o wniesienie w jego interesie skargi nadzwyczajnej. Nie ma on jednak gwarancji, że skarga nadzwyczajna zostanie wniesiona w jego sprawie, jak również nie ma możliwości odwołania się od decyzji podmiotu legitymowanego w razie stwierdzenia przez niego braku podstaw do wniesienia tego środka zaskarżenia. Takie rozwiązanie osłabia walor gwarancyjny skargi nadzwyczajnej, ponieważ uzależnia ochronę podmiotu konstytucyjnych praw i wolności od woli oraz możliwości określonych organów państwa. O ile więc w pierwotnym założeniu skarga nadzwyczajna miała stanowić uzupełnienie systemu ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa, to w rzeczywistości, z uwagi na sposób regulacji jej zakresu podmiotowego, została oderwana od podmiotów tych praw.

Ustalenie zakresu działania podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej pozwala na dokonanie ich podziału ze względu na kryterium interesu, który chronią. W ten sposób można wyróżnić podmioty, które co do zasady będą wnosić skargę nadzwyczajną w interesie publicznym oraz podmioty, które będą wnosić ją w interesie prywatnym. Do podmiotów ukierunkowanych na ochronę interesu prywatnego, a zatem konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, należy zaliczyć Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Podmiotami ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego, a zatem ogólnie rozumianego porządku konstytucyjnego, są Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokurator Generalny, przy czym ten ostatni w pewnych przypadkach może w sposób pośredni chronić także interes prywatny.

Sytuacja procesowa podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest zróżnicowana. Należy zauważyć, że zarówno Prezes Prokuratury Generalnej, jak również Prokurator Generalny mają prawo do wnoszenia skarg nadzwyczajnych w sprawach, w których *de facto* sami uczestniczyli. Chodzi tu o sprawy, w których stroną był prokurator podległy Prokuratorowi Generalnemu albo radca prawny Prokuratury Generalnej realizujący zastępstwo procesowe podmiotów stanowiących emanację państwa. W takiej sytuacji zasadniczo nie będą znajdowały się podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej w interesie prywatnym, chociaż należy odnotować ograniczoną możliwość uczestnictwa przez nie w postępowaniach w charakterze interwenientów ubocznych czy też rzeczników interesu społecznego. Można zatem stwierdzić, że podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej w interesie publicznym zostały uprzywilejowane na tle podmiotów legitymowanych do jej wniesienia w interesie prywatnym.

Podjęte rozważania prowadzą także do wniosku, że skarga nadzwyczajna może być środkiem zaskarżenia wykorzystywanym w sposób instrumentalny, dla celów politycznych. Wiąże się to z powierzeniem legitymacji do jej wniesienia podmiotowi zaangażowanemu politycznie, jakim jest Prokurator Generalny, sprawujący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości. Powyższe stanowisko wspiera dotychczasowa praktyka Prokuratora Generalnego w zakresie korzystania z instytucji skargi nadzwyczajnej, nie tylko pod kątem ponadprzeciętnej aktywności w zaskarżaniu prawomocnych wyroków skargą nadzwyczajną, ale przede wszystkim doboru spraw, w których ją wnosił. Ryzyko politycznej instrumentalizacji skargi nadzwyczajnej potwierdził także Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*.

Pomimo faktu, że większość podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej zorientowana jest na ochronę interesu prywatnego, to jednak podjęte rozważania prowadzą do wniosku, że sposób ukształtowania zakresu podmiotowego akcentuje w jej konstrukcji funkcję obiektywną. Przejawia się to w co najmniej w trzech aspektach:

- a) po pierwsze, w przyznaniu legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie organom władzy publicznej (podmiotom publicznoprawnym) i jednoczesnym pozbawieniu jej stron postępowania;
- b) po drugie, w uwzględnieniu w tak ukształtowanym katalogu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej – organów władzy publicznej ukierunkowanych wyłącznie na ochronę interesu publicznego, w szczególności interesu państwa;

- c) zaś po trzecie, w uprzywilejowaniu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej w interesie publicznym na tle pozostałych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Bez znaczenia pozostaje w tym kontekście fakt, że podmiot legitymowany wnosi skargę nadzwyczajną w interesie strony postępowania, w czym przejawia się funkcja subiektywna tego środka zaskarżenia, skoro możliwość jej wniesienia uzależniona jest wyłącznie od dyskrejonalnego uznania tego podmiotu i pozostaje poza decyzją stron postępowania.

Zakres ochrony skargowej gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną w istotnym zakresie determinowany jest przez katalog podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Przyznanie legitymacji skargowej Prezesowi Prokuraturii Generalnej oraz Prokuratorowi Generalnemu, a zatem podmiotom ukierunkowanym na ochronę interesu publicznego, w szczególności interesu państwa, prowadzi do wniosku, że zakres ochrony gwarantowanej przez instytucję skargi nadzwyczajnej rozciąga się nie tylko na podmioty prywatnoprawne, ale również na podmioty publicznoprawne. Stanowi to jedną z podstawowych różnic pomiędzy skargą nadzwyczajną a skargą konstytucyjną. Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona w interesie strony postępowania zakończonym kwestionowanym orzeczeniem sądowym. Chodzi tu o każdą stronę, a nie tylko stronę będącą podmiotem konstytucyjnych praw i wolności. W konsekwencji skarga nadzwyczajna została skonstruowana jako środek prawny służący nie tylko ochronie obywateli, ale także realizacji interesów państwa. Potwierdza to praktyka wykorzystywania skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego. Należy jednak odnotować, że w ostatnim czasie zakres ochrony skargowej uległ relatywizacji w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w kierunku ograniczenia możliwości ochrony interesu państwa za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej, tylko do sytuacji, w których nie pociąga to za sobą naruszenia interesu prywatnego.

Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej akcentuje zaś jej funkcję subiektywną. Wynika to z faktu, że przedmiotem zaskarżenia tego środka prawnego zostały objęte prawomocne orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończące postępowanie w sprawie, a zatem akty sądowego stosowania prawa wydane w indywidualnych sprawach. Odróżnia to skargę nadzwyczajną od skargi konstytucyjnej, która umożliwia zaskarżenie wyłącznie przepisów prawa, stanowiących podstawę aktów stosowania prawa.

Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej został zakreślony stosunkowo szeroko. Obejmuje nie tylko orzeczenia merytoryczne, ale także formalne, jak również orzeczenia wydane zarówno w I i II instancji, także w sprawach, w których strona świadomie zrezygnowała z możliwości podważenia orzeczenia za pośrednictwem środka zaskarżenia.

Takie rozwiązanie może skłaniać strony do rezygnacji z aktywności procesowej oraz realizacji obowiązku dbania o swoje prawa. Strony mogą bowiem zacząć poszukiwać docelowej ochrony bezpośrednio u podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Choć takie rozwiązanie należy ocenić jako ryzykowne, z uwagi na dyskrejonalny charakter uprawnienia podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi nadzwyczajnej, to jednak może być uzasadnione względami ekonomicznymi, ponieważ skarga nadzwyczajna nie podlega opłacie sądowej, a zatem nie istnieje konieczność poniesienia kosztów procesu przez stronę.

W szczególności należy podkreślić, że skarga nadzwyczajna umożliwia podważanie orzeczeń sądowych wydanych w długim zakresie czasowym. Spotkało się to z uzasadnioną krytyką, w szczególności w okresie funkcjonowania przepisów przejściowych, które do 3 kwietnia 2024 r. umożliwiały Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich zaskarżenie każdego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się po wejściu w życie Konstytucji RP. Oznaczało to prawo do podważenia orzeczeń sądowych wydanych w ciągu ostatnich 20 lat. Przy uwzględnieniu ewentualnego ryzyka instrumentalizacji politycznej skargi nadzwyczajnej, takie rozwiązanie stworzyło poważne ryzyko stymulowanej politycznie kontroli orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych.



## **Rozdział III Przesłanki dopuszczalności oraz wzorce kontroli skargi nadzwyczajnej**

### **1. Uwagi wprowadzające**

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, materialne przesłanki dopuszczalności oraz skorelowane z nimi wzorce kontroli, determinują charakter skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa. W związku z tym zasadne jest poddanie ich analizie w celu rekonstrukcji zakresu ochrony Konstytucji RP gwarantowanej przez instytucję skargi nadzwyczajnej, a także ustalenia w jakim stopniu ochrona ta ukierunkowana jest na realizację funkcji obiektywnej i subiektywnej przez ten środek zaskarżenia.

W kontekście podjętych w niniejszym rozdziale rozważań należy również postawić pytanie czy sprawowana za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej kontrola konstytucyjności sądowego stosowania prawa ma charakter kontroli samodzielnej, czy też kontroli związanej, a zatem czy Sąd Najwyższy samodzielnie rekonstruuje znaczenie oraz zakres treściowy konstytucyjnych wzorców kontroli, czy też opiera się w tym zakresie na orzecznictwie i poglądach Trybunału Konstytucyjnego, zważywszy na ustrojową rolę tego organu, jaką jest sprawowanie kontroli konstytucyjności prawa. Odpowiedź na tak postawione pytanie zostanie udzielona w oparciu o analizę orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących skarg nadzwyczajnych. Wypływające z niej wnioski pozwolą na stwierdzenie czy Sąd Najwyższy jest współzależniony judykacyjnie od Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych.

### **2. Klasyfikacja przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej**

Dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego uzależniona jest od spełnienia określonych przesłanek ustawowych, które w doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego klasyfikowane są w różny sposób.

Biorąc pod uwagę etap postępowania sądowego, Jarosław Stasiak proponuje wyróżnienie trzech kategorii przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, wskazując na przesłanki formalne, które są badane jako pierwsze i umożliwiają przyjęcie skargi nadzwyczajnej przez Sąd Najwyższy, przesłanki dopuszczalności, których spełnienie prowadzi do wejścia

postępowania w fazę merytorycznego rozstrzygnięcia oraz przesłanki zasadności, których wystąpienie uniemożliwia oddalenie skargi nadzwyczajnej<sup>1</sup>.

W inny sposób do przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej podchodzi Robert Bełczącki, proponując wyróżnienie w tym zakresie wymagań konstrukcyjnych, a w ich ramach – wymagań formalnych, zakresu zaskarżenia oraz podstaw skargi nadzwyczajnej, wymagań o charakterze podmiotowym i przedmiotowym, jak również wymogu zachowania terminu do wniesienia skargi nadzwyczajnej<sup>2</sup>.

Z kolei Krzysztof Szczucki nie tyle wskazuje na przesłanki co podstawy skargi nadzwyczajnej, dzieląc je następnie na podstawy formalne i materialne. Wśród podstaw materialnych wyróżnia on podstawę ogólną, która musi być spełniona w przypadku każdej skargi nadzwyczajnej (konieczność zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej) oraz podstawy szczególne (wskazane w art. 89 § 1 pkt 1-3 uSN), spośród których przynajmniej jedna powinna być spełniona dla dopuszczalności skargi nadzwyczajnej<sup>3</sup>.

W podobny sposób dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej przedstawia Sąd Najwyższy, przy czym najczęściej posługuje się w orzecznictwie pojęciem przesłanek. W jednym z orzeczeń wskazał, że: „Dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej uzależniona jest od spełnienia szeregu przesłanek ustawowych, wśród których wyróżnia się przesłanki formalne i materialne. *Przesłanki formalne odnoszą się do substratu zaskarżenia, terminu i podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi.* (...) Przesłanki materialne skargi nadzwyczajnej określone zostały w art. 89 § 1 uSN”<sup>4</sup>. We wskazanym postanowieniu jednocześnie zwrócono uwagę na wymagania konstrukcyjne skargi nadzwyczajnej, wynikające z art. 95 pkt 1 uSN w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 KPC<sup>5</sup>. Z uwagi na fakt, że wymagania te mają charakter wad nieusuwalnych i powodują odrzucenie skargi nadzwyczajnej, za zasadne należy uznać zakwalifikowanie ich jako osobnego typu formalnych przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 31.

<sup>2</sup> R. Bełczącki, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 250-275.

<sup>3</sup> K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 462.

<sup>4</sup> Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2021 r., II NSNc 164/23, LEX nr 3554513. Zob. również: wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2023 r., II NSN 82/23, LEX nr 3581460.

<sup>5</sup> Stosownie do art. 95 uSN, w zakresie nieuregulowanym przepisami uSN, do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398<sup>4</sup> § 2 oraz art. 398<sup>9</sup>; zaś w zakresie spraw karnych – przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące kasacji.

<sup>6</sup> Chodzi tu o takie wady, jak: brak oznaczenia orzeczenia, od którego jest wniesiona skarga nadzwyczajna, ze wskazaniem, czy orzeczenie to jest zaskarżone w całości czy w części; brak przytoczenia podstaw skargi nadzwyczajnej i ich uzasadnienia; brak zgłoszenia stosownego wniosku, tj. o uchylenie zaskarżonego orzeczenia

W oparciu o przeprowadzoną analizę przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej oraz sposobu ich klasyfikacji w doktrynie i orzecznictwie, na potrzeby dalszych rozważań proponuję przyjęcie klasyfikacji przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej ze względu na kryterium znaczenia danej przesłanki w sferze prawa. W ten sposób przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej można podzielić na przesłanki materialne oraz przesłanki formalne. Przez przesłanki formalne rozumie się takie okoliczności, których znaczenie wyczerpuje się w sferze prawa procesowego<sup>7</sup>, a zatem są to wyłącznie przesłanki, które warunkują możliwość zainicjowania postępowania przed Sądem Najwyższym za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej. Zalicza się do nich także wymogi konstrukcyjne skargi nadzwyczajnej jako osobną, specyficzną podgrupę wymogów formalnych. Z kolei przez przesłanki materialne należy rozumieć takie okoliczności, które nie tylko warunkują dopuszczalność samego postępowania, ale w ogóle możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej w określonym stanie faktycznym sprawy, a zatem ich znaczenie nie wyczerpuje się wyłącznie w sferze prawa procesowego, lecz także oddziałuje na sferę prawa materialnego.

Oprócz wymogów konstrukcyjnych, do przesłanek formalnych zalicza się zachowanie ustawowego terminu do wniesienia skargi nadzwyczajnej, a także obowiązek wyczerpania innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Nadto przesłanki formalne odnoszą się także do przedmiotu zaskarżenia oraz podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, które to kwestie zostały omówione w rozdziale II niniejszej pracy. W związku z tym poza zakresem dalszych rozważań pozostawiono analizę przesłanek formalnych skargi nadzwyczajnej.

Przesłanki materialne dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, nazywane w doktrynie także podstawami skargi nadzwyczajnej<sup>8</sup>, podlegają dalszemu podziałowi – wśród nich wyróżnia się przesłankę ogólną, określaną również jako przesłankę funkcjonalną, jaką jest konieczność zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz trzy następujące przesłanki szczególne<sup>9</sup>:

---

i orzeczenie co do istoty sprawy albo o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, ewentualnie o stwierdzenie wydania orzeczenia z naruszeniem prawa.

<sup>7</sup> Podobnie o przesłankach procesowych w procesie karnym zob. M. Cieślak, *O przesłankach procesowych w polskim postępowaniu karnym (Podstawowe założenia i problemu metodologiczne)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 12 (286), s. 951.

<sup>8</sup> R. Bełczacki, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 52.

<sup>9</sup> W doktrynie i orzecznictwie funkcjonuje również termin „przesłanka szczegółowa”. W tym zakresie przychyliam się do stanowiska wyrażonego przez O. Nawrota oraz K. Olszaka, że ze względów logicznych właściwe jest przyjęcie określenia „przesłanka szczególna”. Wynika to z założenia, że relacja zachodząca między „ogółem” i „szczegółem” (przy założeniu, że pojęcia te odnoszą się do tego samego obiektu) jest relacją całości do części. Zgodnie bowiem z ich leksykalnym znaczeniem, szczegół jest elementem ogółu. Relacja tego rodzaju nie zachodzi

- 4) naruszenie przez zaskarżone orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP;
- 5) rażąco naruszenie przez zaskarżone orzeczenie prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, oraz
- 6) wydanie zaskarżonego orzeczenia, gdy zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Przyjęty w niniejszej pracy sposób klasyfikacji przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej jest zasadniczo tożsamy z podziałem stosowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz zbliżony do proponowanego przez K. Szczuckiego. Jego wybór został podyktowany dwoma względami – po pierwsze, najbardziej koresponduje z literalnym brzmieniem art. 89 § 1 uSN, a zatem może zostać w sposób logiczny wyinterpretowany z tego przepisu przy zastosowaniu dyrektyw wykładni językowej, a po drugie, wydaje się najbardziej klarowny dla zachowania jasności dalszych rozważań, a także z punktu widzenia systematyki niniejszej pracy.

### 3. Przesłanki materialne

Przesłanki materialne skargi nadzwyczajnej zostały sformułowane w sposób pozytywny – aby skarga nadzwyczajna była dopuszczalna, musi zaistnieć stan jednoczesnego spełnienia przesłanki ogólnej oraz co najmniej jednej z trzech przesłanek szczególnych. Wskazuje na to posłużenie się przez ustawodawcę w art. 89 § 1 uSN sformułowaniem „o ile”, które łączy pierwszą część zdania tego przepisu, w którym została sformułowana przesłanka ogólna, z jego drugą częścią, w której wymieniono przesłanki szczególne<sup>10</sup>. Przesłanka ogólna ma zatem charakter obligatoryjny, ponieważ jej spełnienie jest konieczne w przypadku każdej skargi nadzwyczajnej. Przesłanki szczególne zostały zaś sformułowane na zasadzie alternatywy zwykłej poprzez posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem „lub”, a zatem skarga nadzwyczajna może być jednocześnie oparta na więcej niż jednej przesłance szczególnej. Oznacza to, że samo naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego

---

pomiędzy podstawą ogólną i podstawami szczególnymi skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji, posługiwanie się pojęciem „przesłanki szczegółowej” może prowadzić do błędnego uznania, że każdorazowo naruszenie którejkolwiek z przesłanek szczególnych skargi nadzwyczajnej stanowi również naruszenie jej podstawy ogólnej. Zob. O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej...*, s. 368.

<sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 12/20, LEX nr 3115750, w którym podkreślono, że: „Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było przyjęcie, iż trzy wymienione w art. 89 § 1 pkt 1-3 ustawy o SN podstawy są jedynie egzemplifikacją pierwotnej przesłanki (tj. wniesienia skargi nadzwyczajnej, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej), użyłby zamiast łącznika „o ile” - określenia „przez” (lub „poprzez”)”.

ureczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej nie jest wystarczające dla wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego orzeczenia, ale jednocześnie brak naruszenia tej zasady stanowi przeszkodę dla skorzystania ze skargi nadzwyczajnej – nawet jeśli została spełniona jedna z przesłanek szczególnych<sup>11</sup>. Obie kategorie przesłanek są zatem ze sobą wzajemnie sprzężone i muszą wystąpić jednocześnie, aby dopuszczalne byłoby wniesienie skargi nadzwyczajnej.

Biorąc pod uwagę dotychczasową technikę legislacyjną polskiego ustawodawcy oraz przyjmowane przez niego normatywne konstrukcje środków zaskarżenia, wskazuje się, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej ma charakter swoistego *novum* w polskim porządku prawnym<sup>12</sup>. Wyróżnienie dwóch kategorii przesłanek materialnych – przesłanki ogólnej i przesłanek szczególnych, wywołuje pytanie o relacje zachodzące między nimi, w szczególności czy jednej z nich można przyznać charakter nadrzędny względem drugiej, co w konsekwencji mogłoby wpływać na kwestie o charakterze procesowym, np. kolejność badania spełnienia poszczególnych przesłanek. Kwestia ta została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy, który wskazał, że: „Przystępując do merytorycznego badania skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności ustala, czy doszło do naruszenia którejs z przesłanek szczególnych określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym i wskazanych w skardze nadzwyczajnej, a jeśli tak, to czy w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej konieczne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej”<sup>13</sup>. Relacja zachodząca między przesłanką ogólną a przesłankami szczególnymi wymaga zatem, aby najpierw badać zaistnienie przesłanek szczególnych, a następnie dokonać oceny czy została spełniona jednocześnie przesłanka ogólna<sup>14</sup>. Wskazuje się bowiem, że spełnienie przesłanki szczególnej potwierdza wadliwość zaskarżonego orzeczenia, co otwiera dopiero drogę do badania czy ta wadliwość jest na tyle istotna, że powinna być usunięta z uwagi na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej<sup>15</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się także, że na odmienny sposób oceny spełniania przesłanek szczególnych oraz przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej. O ile ocena

---

<sup>11</sup> Podobnie O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej...*, s. 369.

<sup>12</sup> Zauważa to SN m.in. w wyrokach: z dnia 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19, LEX nr 3020700; z dnia 21 czerwca 2022 r., I NSNc 308/21, LEX nr 3394214; oraz z dnia 25 maja 2023 r., II NSNc 106/23, LEX nr 3568197, wskazując, że konstrukcja normatywna skargi nadzwyczajnej stanowi „całkowitą nowość procesową”.

<sup>13</sup> Postanowienie SN z dnia 15 marca 2023 r., II NSNc 155/23, LEX nr 3572243.

<sup>14</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSKN 2021, Nr 1, poz. 4.

<sup>15</sup> Zob. wyrok SN z dnia 12 maja 2021 r., I NSNc 2/21, LEX nr 3171924.

przesłanek szczególnych „sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości”<sup>16</sup>. Wynika to z sygnalizowanego już wcześniej konfliktu konstytucyjnych wartości, jaki związany jest z funkcjonowaniem skargi nadzwyczajnej w polskim porządku prawnym. Z jednej strony dążenie do sprawiedliwości, utożsamianej z prawidłowością orzeczeń sądowych, nakazuje eliminować ich wady, stypizowane w ramach przesłanek szczególnych. Z drugiej strony należy brać pod uwagę konstytucyjną wartość pewności prawa, której elementem jest ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) służąca ochronie stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się więc, że ten konflikt wartości musi zostać rozstrzygnięty poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności, której istotą jest wyważenie, której wartości konstytucyjnej w określonej sprawie należy przyznać pierwszorzędny charakter<sup>17</sup>.

Mając na względzie powyższe, w niniejszym rozdziale przedstawiono analizę materialnych przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej z punktu widzenia wzorców kontroli, których są nośnikiem. W ten sposób zidentyfikowano normy prawne, których naruszenie, ma kluczowe znaczenie dla dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, co pozwoliło na rekonstrukcję zakresu ochrony gwarantowanej przez ten środek zaskarżenia.

### 3.1. Przesłanka ogólna (funkcjonalna)

Przesłanką ogólną (funkcjonalną)<sup>18</sup> skargi nadzwyczajnej jest konieczność zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej<sup>19</sup>, która została sformułowana w art. 2 Konstytucji RP. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na sposób sformułowania tej przesłanki – art. 89 § 1 pkt 1 uSN nie stanowi o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego, lecz wskazuje na konieczność zapewnienia zgodności prawomocnego orzeczenia sądowego z tą zasadą, co czyni z tego główny cel kontroli nadzwyczajnej oraz stan docelowy, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi nadzwyczajnej<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., I NSNc 681/21, LEX nr 3435401.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Oba określenia spotykane są w doktrynie oraz w orzecznictwie SN. Dla zachowania klarowności rozważań, w dalszej części pracy posługuję się pojęciem przesłanki ogólnej.

<sup>19</sup> W dalszej części pracy posługuję się skrótowym określeniem „zasada demokratycznego państwa prawnego”.

<sup>20</sup> Zob. wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, LEX nr 3093105.

Po drugie, należy zauważyć, że jest to przesłanka o charakterze *stricte* konstytucyjnym, przy czym, z uwagi na charakter prawny zasady demokratycznego państwa prawnego jako wzorca kontroli, wymaga rekonstrukcji jej zakresu treściowego. Przedmiotem analizy niniejszej pracy nie jest jednak szczegółowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego, lecz jej charakter oraz ogólne ramy treściowe, a także konsekwencje wynikające z tegoż dla funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w systemie prawa. Wynika to z założenia, że zasada demokratycznego państwa prawnego była przedmiotem wielu opracowań naukowych<sup>21</sup>, stąd za zbędne należy uznać powielanie rozważań dotyczących jej treści, które musiałyby znacząco wykraczać poza ramy niniejszej pracy. W związku z tym rozważania dotyczące zasady demokratycznego państwa prawnego zostaną przeprowadzone z zakresem niezbędnym dla oceny charakteru przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej.

Precyzyjne zrekonstruowanie przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej może nasuwać trudności<sup>22</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie oraz doktrynie nie wykształciła się bowiem jednoznaczna definicja, czy też kompleksowe ujęcie zasady demokratycznego państwa prawnego, co wynika z jej otwartej formuły interpretacyjnej. Niektórzy autorzy wskazują, że jest to zasada o dynamicznym charakterze, która nie uzyskuje w żadnym momencie spetryfikowanego, ostatecznego kształtu<sup>23</sup>. Związane jest to z tym, że zarówno pojęcie „demokratyczne państwo prawne”, jak również pojęcie „sprawiedliwość społeczna” stanowią zwroty niedookreślone, zaś art. 2 Konstytucji RP ma charakter przepisu odsyłającego do koncepcji (modelu) państwa, którą ustrojodawca uznał za pewien rodzaj wzorca politycznego<sup>24</sup>. Jest to przy tym, z co najmniej dwóch względów, odesłanie niedookreślone. Po pierwsze, ustrojodawca nie wskazał, do której historycznie ukształtowanej koncepcji państwa prawnego

---

<sup>21</sup> Zob. m.in. S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995; E. Morawska, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003; S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006; I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2010.

<sup>22</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej...*, s. 370; M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 66.

<sup>23</sup> T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 16; P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 63; M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 101-102.

<sup>24</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 103-104. Ponadto TK w wyroku z dnia 20 listopada 2022 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83, wskazał, że art. 2 Konstytucji RP rozstrzyga o modelu państwa, określając je jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”.

odsyała<sup>25</sup>, chociaż w późniejszym okresie ugruntowało się stanowisko, że zasadniczą inspiracją dla wprowadzenia zasady demokratycznego państwa prawnego do polskiego porządku prawnego była niemiecka koncepcja *Rechtsstaat*<sup>26</sup>. Po drugie, sama koncepcja państwa prawnego podlega ciągłym zmianom w związku z zachodzącymi w państwie przemianami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, co jest akcentowane w dyskusji prowadzonej pomiędzy przedstawicielami nauki prawa, politykami oraz orzecznictwem sądowym<sup>27</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest zatem konstrukcją prawną o złożonym, a zarazem otwartym charakterze, co niesie za sobą pewne konsekwencje dla rekonstrukcji jej zakresu treściowego. Przede wszystkim, zasada ta pozostaje otwarta na wykładnię dokonywaną przez organy stosujące Konstytucję RP. Z jednej strony jej ogólny i elastyczny charakter umożliwia wydobywanie z niej nowych treści, a z drugiej strony powiązanie z innymi zasadami konstytucyjnymi wymusza konieczność jej interpretacji z ich uwzględnieniem – te bowiem nadają sens zasadzie demokratycznego państwa prawnego jako całości, a także stanowią jej konkretyzację. Z tego względu niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że rozumienie zasady demokratycznego państwa prawnego powinno opierać się na analizie całokształtu zasad i przepisów Konstytucji RP<sup>28</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego traktowana jest jako *zbiorczy wyraz* wielu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze, które chociaż nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zasadniczej, to wynikają z niej w sposób pośredni<sup>29</sup>. W literaturze prawniczej trudności interpretacyjne oraz definicyjne związane z zasadą demokratycznego państwa prawnego próbuje się rozwiązać poprzez wyróżnianie jej elementów składowych. W ten sposób podejmuje się próbę określenia jej konstrukcji prawnej, a także wyznaczenia ram jej zakresu treściowego. W doktrynie przyjęło

---

<sup>25</sup> Wśród koncepcji państwa prawnego można wskazać m.in. na niemiecką koncepcję *Rechtsstaat* czy anglosaską *rule of law*. Jak wskazuje S. Wronkowska, art. 2 Konstytucji RP odsyła do „obiekta”, który nie jest jednoznacznie wskazany, a jednocześnie sam „obiekt” nie jest dostatecznie określony. S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 105.

<sup>26</sup> S. Wronkowska wskazuje, że nawiązanie do niemieckiej koncepcji *Rechtsstaat* nie było wyborem całkowicie świadomym, lecz wynikało ze względów socjologicznych – polska nauka prawa najbardziej znała wówczas założenia koncepcji państwa prawnego w państwie, które znajdowało się w bezpośrednim sąsiedztwie. Zob. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 64.

<sup>27</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 105.

<sup>28</sup> J. Boć, *Art. 2* [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 18.

<sup>29</sup> Tak NSA w wyrokach: z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1170/09, LEX nr 594940; oraz z dnia 25 lutego 2005 r., II GSK 2/05, LEX nr 251715.



się wyróżnić cztery elementy składowe zasady demokratycznego państwa prawnego: komponenty, zasady równoległe, zasady i przepisy przejawowe oraz zasady pochodne<sup>30</sup>.

Przez komponenty zasady demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć jej zasady elementarne (cząstkowe). Z art. 2 Konstytucji RP można wyprowadzić trzy odrębne zasady składające się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego oraz zasadę państwa sprawiedliwego<sup>31</sup>. Każda z nich powinna być interpretowana z uwzględnieniem pozostałych zasad cząstkowych, jak również faktu, że łącznie składają się na zasadę o ogólniejszym i bardziej złożonym charakterze, stanowiącą nośnik nowej, oryginalnej jakościowo treści normatywnej, odmiennej od tej, która powstaje w wyniku kumulacji treści trzech zasad cząstkowych. W tym sensie komponenty zasady demokratycznego państwa prawnego traktowane są integralnie, co jednak nie uniemożliwia odwoływania się w procesie stosowania prawa tylko do jednego z nich, przy czym zawsze należy czynić to w kontekście całości.

Zasady elementarne (cząstkowe) dają wyraz łączeniu elementów formalnych i materialnych zasady demokratycznego państwa prawnego, co jest podyktowane doświadczeniami funkcjonowania ustrojów totalitarnych. Zasada państwa prawnego nawiązuje do zasady legalizmu i opiera się na założeniu, że cała działalność państwa oraz jego organów powinna opierać się na przepisach prawa. W takim ujęciu jednak nawet państwo totalitarne może być uznane za państwo prawne, dlatego też zasada państwa prawnego – jako element formalny – łączona jest z elementami materialnymi o charakterze wartościującym, tj. zasadą państwa sprawiedliwego oraz zasadą państwa demokratycznego, których celem jest korygowanie formalistycznego legalizmu państwa prawnego<sup>32</sup>.

Zasada państwa demokratycznego wymaga, aby państwo funkcjonowało w oparciu o instytucje i procedury demokratyczne, co łączy się przede wszystkim z uznaniem wyborów powszechnych jako głównego sposobu kreacji organów państwowych, zagwarantowaniem pluralizmu politycznego, a także z podporządkowaniem procesu tworzenia, interpretowania i stosowania prawa wartościom demokratycznym<sup>33</sup>. W takim państwie funkcje władcze mogą

---

<sup>30</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 106. Należy jednak zastrzec, że w orzecznictwie i doktrynie niekiedy podział ten ulega zatarciu. Przykładowo, TK w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87, w sposób łączny ujmuje komponenty oraz zasady pochodne, składające się na konstrukcję zasady demokratycznego państwa prawnego.

<sup>31</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ...*, s. 10; A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelnych Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 5; E. Morawska, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego...*, s. 35 oraz s. 145; A. Kubiak, *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7, s. 16.

<sup>32</sup> Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51.

<sup>33</sup> Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78.

być wykonywane tylko przez takie organy państwowe, które mają do tego legitymację demokratyczną, udzieloną bezpośrednio lub pośrednio przez naród, i są one obowiązane kierować się jego interesami pod groźbą utraty tej legitymacji. Jednocześnie w ramach kompetencji władczych, organy państwowe obowiązane są kształtować prawo w taki sposób, aby realizowało i rozwijało ono wartości demokratyczne, tj. aprobowane przez możliwie największą część społeczeństwa<sup>34</sup>. W doktrynie prawa konstytucyjnego związek państwa prawnego z demokracją uznaje się za nierozzerwalny<sup>35</sup> w tym sensie, że tylko państwo o ustroju demokratycznym może być jednocześnie państwem prawnym<sup>36</sup>.

Według zasady państwa sprawiedliwego, działalność państwa i jego organów powinna opierać się na sprawiedliwości jako wartości pożądanej społecznie. U podstaw tej zasady leży założenie, że „nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”<sup>37</sup>. Sprawiedliwość powinna znaleźć urzeczywistnienie we wszystkich sferach działalności państwa – polityce, prawie, mechanizmach społecznych, jak również w strukturach oraz sposobie sprawowania władzy publicznej, a zatem powinna być odnoszona zarówno do ustroju politycznego, jak i społeczno-gospodarczego. Jak wskazuje Kamil Zeidler, w prawie sprawiedliwość jest właściwością wyrokowania polegającą na wydawaniu opartych na obowiązującym prawie podobnych wyroków w podobnych stanach faktycznych i prawnych. Wiąże się to z równością wobec prawa, jak również równością w prawie. W polityce natomiast sprawiedliwość dotyczy podziału dóbr – zarówno materialnych, jak i niematerialnych, realizowanego według określonych kryteriów<sup>38</sup>. Sposób urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej zależy przy tym od przyjętej koncepcji sprawiedliwości<sup>39</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na znaczenie sprawiedliwości

---

<sup>34</sup> M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 32; J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005, s. 110.

<sup>35</sup> J. Zakrzewska, *Państwo prawa a nowa konstytucja* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 328.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, Warszawa 2017, s. 182.

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

<sup>38</sup> K. Zeidler, *Argument ze sprawiedliwości w dyskursie publicznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35, s. 234.

<sup>39</sup> A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 167.

dystrybutywnej (rozdzielczej)<sup>40</sup>, akcentując również pewne elementy sprawiedliwości wyrównawczej<sup>41</sup>.

Zasady elementarne muszą ze sobą wzajemnie korespondować – być komplementarne, a nie przeciwstawne. Dlatego też istnieje konieczność zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy poszczególnymi komponentami zasady demokratycznego państwa prawnego, ale jednocześnie żadnej z nich nie można przypisać dominującego charakteru<sup>42</sup>.

Drugim elementem składowym zasady demokratycznego państwa prawnego są zasady ujęte w odrębnych przepisach Konstytucji RP, określane mianem „zasad równoległych”. Ich funkcjonowanie jest podyktowane w pewnym zakresie względami historycznymi.

Zasada demokratycznego państwa prawnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na podstawie noweli grudniowej<sup>43</sup> do Konstytucji PRL<sup>44</sup>. W trwającym wówczas okresie transformacji ustrojowej obserwowano proces stopniowej przebudowy systemu prawa poprzez eliminowanie z niego przepisów pochodzących z okresu realnego socjalizmu, niezgodnych ze standardami ustroju demokratycznego. W procesie tym zasada demokratycznego państwa prawnego odegrała istotną rolę, stanowiąc dla Trybunału Konstytucyjnego podstawę do wyinterpretowania zasad i norm niewyrażonych bezpośrednio w przepisach prawa, lecz charakterystycznych dla ustroju demokratycznego<sup>45</sup>. W okresie poprzedzającym przyjęcie Konstytucji RP, tj. w latach 1990-1997, przepis art. 1 Konstytucji PRL stał się narzędziem służącym uzupełnianiu luk w systemie prawa, zwłaszcza w zakresie dotyczącym praw i wolności jednostki oraz zasad tworzenia prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się wówczas rozróżnienie materialnego i formalnego wymiaru interpretacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Interpretacja materialna prowadziła do wydobywania z tej zasady nowych norm materialnych, w szczególności odnoszących się do statusu jednostki. Z kolei interpretacja formalna dotyczyła wydobywania norm odnoszących się do działalności prawodawczej, tj. określających sposób tworzenia prawa materialnego,

---

<sup>40</sup> Zob. m.in. wyroki TK: z dnia 4 lutego 1997 r., P 4/96, OTK 1997, nr 1, poz. 3; oraz z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 72.

<sup>41</sup> Jak wskazuje M. Zubik i W. Sokolewicz, sprawiedliwość społeczna jest jedną z możliwych form sprawiedliwości *tout court* – w istocie jest zastosowaniem sprawiedliwości dystrybucyjnej (rozdzielczej) z elementami sprawiedliwości wyrównawczej. M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 164.

<sup>42</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 104-105.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

<sup>44</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 3 ze zm).

<sup>45</sup> S. Patyra, T. Zalański, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2, s. 36-37.

które z czasem stworzyły zespół zasad określanych mianem „zasad przyzwoitej legislacji”<sup>46</sup>. W ten sposób z jednej strony Trybunał Konstytucyjny wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawa wolności i prawa jednostki niewyrażone w ówczesnych przepisach konstytucyjnych, tj.: prawo do sądu<sup>47</sup> (aktualnie zawarte w art. 45 Konstytucji RP), zasadę proporcjonalności<sup>48</sup> (aktualnie wywodzoną z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), prawo do ochrony godności człowieka<sup>49</sup> (aktualnie zawarte w art. 30 Konstytucji RP), prawo do prawnej ochrony życia<sup>50</sup> (aktualnie zawarte w art. 38 Konstytucji RP) oraz prawo do prywatności<sup>51</sup> (aktualnie zawarte w art. 47 Konstytucji RP).

Z drugiej strony, zasada demokratycznego państwa prawnego stała się dla Trybunału Konstytucyjnego także źródłem norm formalnych, do których należy zaliczyć: zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>52</sup>, zasadę pewności prawa (zasadę bezpieczeństwa prawnego)<sup>53</sup>, zasadę ustawowej określoności przepisów prawa<sup>54</sup>, zasadę *lex retro non agit*<sup>55</sup>, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*<sup>56</sup>, zasadę *pacta sunt*

---

<sup>46</sup> L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 126.

<sup>47</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5; oraz z dnia 25 stycznia 1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1.

<sup>48</sup> Do sformułowania zasady proporcjonalności jako jednej z zasad demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny dochodził stopniowo – począwszy od 1993 r., ostatecznie określając ją w 1995 r., a w 1996 r. utrwalił ją w swoim orzecznictwie. E. Morawska, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego...*, s. 284. Zob. orzeczenia TK: z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; oraz z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.

<sup>49</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 Nr 1, poz. 13.

<sup>50</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19.

<sup>51</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23.

<sup>52</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10; oraz z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52. Na marginesie należy zauważyć, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa była obecna w orzecznictwie TK jeszcze przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zasady demokratycznego państwa prawnego. Wówczas TK wywodził ją z wielu postanowień Konstytucji PRL, w tym art. 9, 20 ust. 2, 101 oraz postanowień dotyczących praw i wolności obywateli. Zob. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6.

<sup>53</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6; oraz z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.

<sup>54</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 14 grudnia 1993 r., K 8/93, OTK 1993, nr 2, poz. 43; oraz z dnia 26 września 1995 r., U 4/95, OTK 1995, nr 1, poz. 4.

<sup>55</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5; oraz z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2. Przed wprowadzeniem zasady demokratycznego państwa prawnego do polskiego porządku prawnego zasada *lex retro non agit* była wywodzona z zasady praworządności materialnej, sformułowanej w art. 8 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zob. orzeczenie TK z dnia 26 września 1989 r., K 3/89, OTK 1989, nr 1, poz. 5.

<sup>56</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36; oraz z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6.

*servanda*<sup>57</sup>, zasadę ochrony praw słusznie nabytych<sup>58</sup> oraz zakaz dokonywania zmian w podatku w trakcie roku podatkowego<sup>59</sup>.

W latach 1990-1997 zasada demokratycznego państwa prawnego stanowiła zatem metaklauzulę, tworzącą źródło wielu zasad i praw o autonomicznym charakterze<sup>60</sup>. Z uwagi na jej bogatą treść, w praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny rzadko odwoływał się do ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadniczo nawiązując do autonomicznych zasad i praw szczegółowych<sup>61</sup>. Sytuacja zmieniła się po uchwaleniu obecnie obowiązującej Konstytucji RP, która z jednej strony zawierała literalne powtórzenie zasady demokratycznego państwa prawnego w art. 2, a z drugiej strony *expressis verbis* wyrażała wiele zasad i praw wcześniej wyinterpretowanych z zasady demokratycznego państwa prawnego przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności zdeaktualizowała się potrzeba wydobywania z zasady demokratycznego państwa prawnego treści materialnych, która występowała w okresie kształtowania się nowego porządku konstytucyjnego – przepisy szczególne Konstytucji RP stały się bowiem wystarczającą podstawą do orzekania o prawach i wolnościach jednostki<sup>62</sup>. W dalszym ciągu Trybunał Konstytucyjny pozostał jednak aktywny w zakresie interpretacji treści formalnych, które zachowały swą aktualność na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP, podnosząc, że: „Wiele reguł i zasad, niegdyś odnalezionych przez Trybunał Konstytucyjny w klauzuli demokratycznego państwa prawnego, znajduje dzisiaj wyraźne zapisanie w postanowieniach nowej konstytucji. W tym wypadku nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę „demokratycznego państwa prawnego” nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi

---

<sup>57</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 15 grudnia 1992 r., K 6/92, OTK 1992, nr 2, poz. 27.

<sup>58</sup> Zob. orzeczenia TK: z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7; oraz z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5.

<sup>59</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 28 grudnia 1995 r., K 28/95, OTK 1995, nr 3, poz. 21.

<sup>60</sup> Szczegółową analizę materialnych i formalnych treści wyinterpretowanych przez TK z zasady demokratycznego państwa prawnego w latach 1990-1997 przedstawia E. Morawska, *Klauzula demokratycznego państwa prawnego...*, s. 213-367; zob. również L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli ...*, s. 123-139; M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 140-157.

<sup>61</sup> Zob. orzeczenie TK z dnia 23 czerwca 1997 r., K 3/09, OTK 1997, nr 2, poz. 22.

<sup>62</sup> L. Garlicki, *Materialna interpretacja klauzuli...*, s. 138-139.

konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego”<sup>63</sup>.

W konsekwencji przez zasady równoległe *sensu stricto* należy rozumieć te zasady, które zostały wyrażone *expressis verbis* w odrębnych przepisach Konstytucji RP, a uprzednio były wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego. Są to takie zasady, które w aktualnym stanie prawnym charakteryzują się swoistym dualizmem co do sposobu ich normowania w Konstytucji RP – funkcjonują one niezależnie, stanowiąc jednocześnie element zasady ogólnej, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawnego. W tym ujęciu zasady równoległe obejmują treści materialne wywiedzione z zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ treści formalne zasadniczo nie zostały wyrażone w odrębnych przepisach Konstytucji RP, a zatem nadal istnieje potrzeba ich wydobywania z zasady demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu, w doktrynie prawa przyjęło się określać je mianem zasad pochodnych, które zostaną scharakteryzowane w dalszej części pracy.

Należy jednocześnie wskazać, że niektórzy autorzy postrzegają zasady równoległe w szerszym kontekście (zasady równoległe *sensu largo*), wychodząc z założenia, że zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi zasadę nadrzędną względem innych zasad, a tym samym obejmuje swoim zakresem także inne normy Konstytucji RP. W doktrynie prawa przyjęto praktykę polegającą na wyróżnianiu podstawowych elementów koncepcji demokratycznego państwa prawnego, które można określić mianem jej „twardego trzonu”, odpowiadającemu pewnemu minimum treściowemu. Przykładowo, Sławomira Wronkowska wskazuje na dwa zasadnicze elementy tej zasady – zakaz arbitralnego działania władzy publicznej oraz nakaz poszanowania przez władze publiczne praw człowieka<sup>64</sup>. Nieco szerszy katalog elementów w tym zakresie przedstawia B. Banaszak, wskazując na zasadę suwerenności, zasadę wolności i równości wobec prawa, zasadę konstytucjonalizmu, zasadę podziału władz, zasadę legalizmu, prawo do sądu, zasadę odpowiedzialności państwa za błędne działania, zakaz podejmowania przez państwo działań ponad potrzebę oraz istnienie samorządu terytorialnego<sup>65</sup>. Z kolei Maria Zmierzak, a za nią Iwona Wróblewska, wyróżniają takie elementy jak: podział władz w państwie i niezależne sądownictwo, prymat konstytucji, szczególna rola ustawy, sądownictwo konstytucyjne, fachowy i apolityczny stan urzędniczy, poddanie decyzji administracyjnych niezależnemu sądownictwu, dążenie do dobra wspólnego

---

<sup>63</sup> Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40.

<sup>64</sup> S. Wronkowska, *Od Redaktora [w:] Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>65</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 182.

i sprawiedliwości materialnej jako cel państwa, pewność prawa, przewidywalność zachowania państwa, równość wobec prawa, pewność i nietykalność własności, zapewnienie sprawiedliwości i równych procedur, konieczność efektywności działań państwa<sup>66</sup>.

Chociaż wskazane wyżej wyliczenie ma charakter przykładowy, przyporządkowanie tych elementów do poszczególnych norm Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że ramy treściowe zasady demokratycznego państwa prawnego znacząco wykraczają poza art. 2 Konstytucji RP. W tym ujęciu, dla zachowania przejrzystości i klarowności rozważań, za L. Garlickim można zaprezentować zasady równoległe *sensu largo* poprzez przyporządkowanie ich do odpowiednich komponentów zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. zasady państwa demokratycznego, zasady państwa prawnego oraz zasady państwa sprawiedliwego.

Do zasad równoległych związanych z pierwszym z komponentów, tj. zasadą państwa demokratycznego, można zaliczyć m.in.: zasadę suwerenności narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), traktowaną jako podstawa demokratycznej legitymizacji władzy państwowej i demokratycznego systemu tworzenia prawa; zasadę demokracji przedstawicielskiej oraz zasadę demokracji bezpośredniej (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), wskazującą na formy sprawowania władzy publicznej przez obywateli oraz gwarantującą bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej; zasadę podziału i równoważenia władz (art. 10 Konstytucji RP), zakładającą wydzielenie pewnych sfer działania państwa i przyporządkowanie im określonych zadań, a także ich wzajemną kontrolę oraz równoważenie się; zasadę decentralizacji władzy publicznej w formie samorządu terytorialnego (art. 15 i art. 16 Konstytucji RP), stanowiącą gwarancję udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym; zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji RP), zakładającą możliwość swobodnego tworzenia oraz funkcjonowania partii politycznych oraz zasadę społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji RP), zakładającą możliwość swobodnego zrzeszania się obywateli w różnego rodzaju formach w celu aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym<sup>67</sup>.

Z drugim z komponentów zasady demokratycznego państwa prawnego, tj. zasadą państwa prawnego, wiąże się przede wszystkim zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), wyznaczająca granice działania władzy państwowej, zasada nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), uznająca Konstytucję RP za podstawę porządku prawnego i akt

---

<sup>66</sup> M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992, s. 41 i n.; I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie...*, s. 25-26.

<sup>67</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 108.

o najwyższej mocy prawnej, oraz zasada przestrzegania prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), stanowiąca podstawę założenia o wieloskładnikowym, multcentrycznym charakterze systemu prawnego<sup>68</sup>. W doktrynie wskazuje się, że zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, chociaż organizacyjnie i funkcjonalnie powiązana jest ze zdecydowanie większą liczbą zasad, które łącznie składają się na swoistego rodzaju model idealny państwa prawnego – ten może być przy tym modyfikowany z uwzględnieniem warunków i specyfiki funkcjonowania poszczególnych państw<sup>69</sup>.

Trzeci z komponentów zasady demokratycznego państwa prawa, tj. zasada państwa sprawiedliwego, wywodzona z zawartego w art. 2 Konstytucji RP wyrażenia „sprawiedliwość społeczna”, łączy się m.in. z zasadą dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), zasadą ochrony godności i wolności człowieka (art. 30 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP). Uznanie sprawiedliwości za kategorię społeczną wymaga uwzględnienia w działalności państwa zarówno sytuacji jednostek i poszczególnych grup społecznych, jak również dobra całego społeczeństwa celem stworzenia równych szans rozwoju oraz zmniejszenia nierówności społecznych<sup>70</sup>. W tym kontekście urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej łączy się również z troską o dobro wspólne wszystkich obywateli oraz z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka, która wymaga, aby każdy był traktowany sprawiedliwie, tj. bezstronnie i według jednakowej miary<sup>71</sup>. Ponadto zasada państwa sprawiedliwego uwzględnia i zarazem koryguje zasadę równości poprzez wykluczenie sytuacji, w których równe traktowanie miałyby prowadzić do niesprawiedliwości. Zasada równości nie oznacza bowiem konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i obowiązków. Poszczególne kategorie podmiotów powinny być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących, ale tylko w sytuacji, gdy znajdują się w identycznej lub podobnej sytuacji prawnej<sup>72</sup>. W ten sposób zasada państwa sprawiedliwego w sposób bezpośredni wpływa na zasadę równości, odrzucając pojmowanie jej w sposób absolutny i stwarzając przestrzeń dla stosowania mechanizmów tzw. dyskryminacji pozytywnej w celu zapewnienia równości szans różnym grupom społecznym. Istnieje również związek pomiędzy zasadą państwa sprawiedliwego a zasadą społecznej gospodarki rynkowej, który wyraża się w nakazie ingerowania przez organy władzy państwowej w funkcjonowanie

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>69</sup> M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne...*, s. 35, 41.

<sup>70</sup> A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad...*, s. 12.

<sup>71</sup> Wyrok TK z dnia 6 lipca 1999 r., P 2/99, OTK 1999, nr 5, poz. 103.

<sup>72</sup> Orzeczenie TK z dnia 11 grudnia 1996 r., K 11/96, OTK 1996, nr 6, poz. 54.



gospodarki, gdy jest to usprawiedliwione względami sprawiedliwości społecznej<sup>73</sup>, na którą składają się m.in. takie wartości jak tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego<sup>74</sup>.

Po trzecie, na konstrukcję prawną zasady demokratycznego państwa prawnego składają się zasady i przepisy przejawowe, tj. takie, które stanowią przejaw zasady demokratycznego państwa prawnego jako zasady ogólnej i generalnej, konkretyzując i gwarantując jej realizację. W doktrynie prawa wychodzi się z założenia, że model państwa polskiego, ukształtowany w znacznej mierze przez art. 2 Konstytucji RP, jest doprecyzowywany przez szereg innych przepisów o bardziej szczegółowym charakterze, powiązanych ze sobą funkcjonalnie i ukierunkowanych na rekonstrukcję rzeczywistego znaczenia zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>75</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasady i przepisy przejawowe pozostają zatem w stosunku współzależności – prawidłowe odczytanie zasad i przepisów przejawowych wymaga jednoczesnego uwzględnienia zasady demokratycznego państwa prawnego, stanowiącej dyrektywę interpretacyjną w procesie ich wykładni. Należy jednak podkreślić, że zidentyfikowanie przepisów przejawiających zasadę demokratycznego państwa prawnego w dużej mierze zależy od okoliczności sprawy oraz podmiotu przeprowadzającego proces interpretacji. Z jednej strony można wskazać na takie przepisy, które powszechnie uznaje się za przejawowe w stosunku do zasady demokratycznego państwa prawnego (np. art. 10 Konstytucji RP, wyrażający zasadę trójpodziału władzy czy art. 8 Konstytucji RP, wyrażający zasadę konstytucjonalizmu). Z drugiej strony istnieją również takie przepisy prawne, które dopiero w określonych warunkach pozwalają dostrzec w nich przejaw zasady demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji nie jest tak, że mamy do czynienia z jakimś ograniczonym i jednoznacznie sprecyzowanym katalogiem przepisów przejawowych, chociaż można w nim wskazać na pewne elementy stałe i powszechnie akceptowane. Ustalenie natomiast, jakie ostatecznie przepisy realizują założenia zasady demokratycznego państwa prawnego, powinno być zawsze dokonywane z uwzględnieniem okoliczności konkretnego przypadku.

W doktrynie można spotkać wiele zróżnicowanych poglądów na temat zasad i przepisów przejawowych. Niektórzy za przejawowe uznają wszystkie zasady i przepisy Konstytucji RP, które odnoszą się do ustroju i mechanizmów funkcjonowania władz publicznych<sup>76</sup>. Z kolei inni

---

<sup>73</sup> A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej...*, s. 152 i n.

<sup>74</sup> Wyrok TK z dnia 25 lutego 1997 r., K 21/95, OTK 1997, nr 1, poz. 7.

<sup>75</sup> K. Działocha, „Biuletyn KKZN” nr VIII, s. 53. Tak również S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 107-108.

<sup>76</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 108.

jedynie przykładowo wskazują przepisy Konstytucji RP, którym ich zdaniem można przypisać taki charakter. Czyni tak m.in. S. Wronkowska, która do przepisów przejawowych zalicza m.in.: art. 7 Konstytucji RP, wyrażający zasadę legalizmu; art. 10 Konstytucji RP, wyrażający zasadę podziału i równowagi władz; art. 11 Konstytucji RP, wyrażający zasadę pluralizmu politycznego; przepisy dotyczące praw i wolności jednostki zawarte w rozdziale II Konstytucji RP; art. 173 Konstytucji RP, wskazujący na niezależność i odrębność władzy sądowniczej; art. 178 Konstytucji RP, traktujący o niezawisłości sędziowskiej; oraz przepisy Konstytucji RP dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie jednak zwraca uwagę, że nie wszystkie przepisy Konstytucji RP mogą być zakwalifikowane jako przejawy zasady demokratycznego państwa prawnego – istnieją bowiem takie, które nie mają związku z tą zasadą (np. art. 29 Konstytucji RP, wskazujący na stolicę Rzeczypospolitej Polskiej czy art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, wskazujący na liczbę posłów zasiadających w Sejmie RP), jak również takie, które wyrażają określone wartości, ale jest to niezależne od przyjętej w Konstytucji RP koncepcji demokratycznego państwa prawnego (np. art. 18 Konstytucji RP, wskazujący na takie wartości jak małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo czy art. 20 Konstytucji RP, który ustanawia przywileje dla weteranów i inwalidów ze względu na wartość, jaką jest udział w walce o niepodległość)<sup>77</sup>.

Ostatnim elementem konstrukcyjnym zasady demokratycznego państwa prawnego, wyznaczającym jej zakres treściowy, są wspomniane już wcześniej zasady pochodne. Niektóre z nich są starsze od zasady, z której się wywodzą, w tym sensie, że zostały wyinterpretowane przez Trybunał Konstytucyjny z przepisów prawnych jeszcze przed wprowadzeniem zasady demokratycznego państwa prawnego do polskiego porządku prawnego<sup>78</sup>.

Przez zasady pochodne należy rozumieć te, które zostały wyinterpretowane z zasady demokratycznego państwa prawnego i jednocześnie nie znalazły bezpośredniego wyrazu w innych, bardziej szczegółowych przepisach Konstytucji RP. W konsekwencji są to takie zasady, których jedynym źródłem umocowania jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasadnicza część z nich została wyinterpretowana przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP. Z uwagi na fakt, że później nie zostały one wyrażone w niej *expressis verbis*, konieczne jest ich dalsze wydobywanie z zasady

---

<sup>77</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 107.

<sup>78</sup> Przykładowo, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa była obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny wywodził ją z wielu postanowień Konstytucji PRL, w tym art. 9, art. 20 ust. 2, art. 101 oraz postanowień dotyczących praw i wolności obywateli. Zob. orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6.

demokratycznego państwa prawa. Jest to możliwe z uwagi na wspomnianą wcześniej tożsamość treściową zasady demokratycznego państwa prawnego w polskim porządku prawnym – zarówno w Konstytucji PRL, jak również w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny, kontynuując swoje orzecznictwo z lat 1990-1997, zrekonstruował z zasady demokratycznego państwa prawnego następujące zasady pochodne, określane mianem „zasad przyzwoitej legislacji”<sup>79</sup>: zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadę lojalności państwa wobec obywateli), zasadę *lex retro non agit* (zakaz działania prawa wstecz), nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, nakaz poszanowania tzw. interesów w toku, zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, oraz nakaz określoności przepisów prawa<sup>80</sup>, przy czym w piśmiennictwie można spotkać się z rozróżnieniem wskazanych wyżej zasad pochodnych na zasady pierwszego i drugiego stopnia. Jako zasadę pierwszego stopnia traktuje się zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w związku z tym, że wywodzi się z niej kolejne zasady pochodne, nazywane zasadami drugiego stopnia<sup>81</sup>. Zasady pochodne tworzą zatem swoistego rodzaju system – z zasady pochodnej o ogólnym charakterze wynikają zasady pochodne o większym stopniu szczególności. Co więcej, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tak wyróżnione zasady pochodne są ze sobą funkcjonalnie powiązane, ich zakresy treściowe w pewnych przypadkach mogą się częściowo lub nawet całkowicie pokrywać, niemniej jednak nie są to zasady tożsame<sup>82</sup>.

Należy zaznaczyć, że wszystkie zasady pochodne zostały dotychczas wydobyte z jednego z komponentów zasady ogólnej, tj. z zasady państwa prawnego. Nie można jednak wykluczyć, aby w przyszłości były one wydobywane także z dwóch pozostałych komponentów, tj. zasady państwa demokratycznego oraz zasady państwa sprawiedliwego<sup>83</sup>. Katalog zasad pochodnych nie ma bowiem charakteru zamkniętego, co wiąże się z dynamicznym charakterem zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>84</sup>, której zakres treściowy może podlegać zmianom ze względu na okoliczności natury politycznej, ekonomicznej i społecznej.

---

<sup>79</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 41; z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 28; z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

<sup>80</sup> Zasady wymieniam za E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 339-377.

<sup>81</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 110-112.

<sup>82</sup> Wyrok TK z dnia 20 listopada 2000 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

<sup>83</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 112.

<sup>84</sup> P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego...*, s. 67.

Tak zarysowany zakres treściowy zasady demokratycznego państwa prawnego skłania do refleksji nad jej charakterem jako wzorca kontroli ogólnej przesłanki skargi nadzwyczajnej.

Po pierwsze, należy wskazać, że zasada demokratycznego państwa prawnego odgrywa poczwórną rolę – stanowi wyłączną podstawę obowiązywania zasad pochodnych, jest pewnego rodzaju „tłem interpretacyjnym” dla przepisów i zasad przejawowych, dostarcza budulca normatywnego dla tworzenia konstrukcji prawnych o bardziej złożonym charakterze, jak również zapewnia spójność aksjologiczną całego systemu prawa<sup>85</sup>. Charakter normatywny wykazuje przy tym zarówno cała zasada demokratycznego państwa prawnego, jak również jej poszczególne elementy składowe, a zatem wszystkie z nich mogą stanowić samoistne wzorce kontroli w postępowaniu inicjowanym ze skargi nadzwyczajnej<sup>86</sup>.

Po drugie, spostrzeżenie to wydaje się szczególnie istotne, biorąc pod uwagę fakt, że art. 2 Konstytucji RP, jako jednostka redakcyjna aktu normatywnego, jest przepisem prawnym, który zawiera dwa zwroty językowe o niedookreślonym i nieostrym znaczeniu<sup>87</sup> – „demokratyczne państwo prawne” oraz „sprawiedliwość społeczna”. Oba zwroty odsyłają do ocennych i ogólnie ukierunkowanych kryteriów pozaprawnych, a ściślej – do pewnej ukształtowanej historycznie koncepcji państwa, na którą składają się wartości, które w takim państwie powinny być realizowane, instytucje polityczne i prawne, które w takim państwie powinny funkcjonować, służąc osiągnięciu tego typu wartości, a także zasady funkcjonowania takich instytucji oraz relacje zachodzące pomiędzy nimi a obywatelami. Art. 2 Konstytucji RP ma zatem charakter przepisu odsyłającego, zaś obu użytym w nim zwrotom niedookreślonym nadaje się charakter klauzul generalnych<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> W. Sokolewicz, M. Zubik, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 1*, wyd. 2 uzup., red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 117.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Niedookreśloność odnosi się do znaczenia zwrotu, zaś nieostrość – do jego zakresu. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady...*, s. 155.

<sup>88</sup> Za L. Leszczyńskim przez klauzulę generalną rozumie niedookreślony znaczeniowo zwrot języka prawnego, odsyłający do ogólnie ukierunkowanych, ocennych kryteriów pozaprawnych, którego konkretna treść ustalana jest w procesie stosowania prawa. L. Leszczyński, *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 2023, s. 32. Zob. również: E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 156-157. W teorii prawa występują dwa odmienne ujęcia klauzul generalnych. Według pierwszego ujęcia klauzulą generalną jest przepis prawny zawierający zwrot niedookreślony, odsyłający do kryteriów pozaprawnych. Według drugiego ujęcia klauzulą generalną jest sam zwrot niedookreślony, zawarty w takim przepisie prawnym. Aktualnie w nauce prawa dominuje drugi ze wskazanych poglądów, przy czym należy zastrzec, że zwroty niedookreślone stają się klauzulami generalnymi dopiero poprzez ich umieszczenie w tekście prawnym, nie funkcjonują zatem samodzielnie, poza przepisem prawnym. Na temat różnego rozumienia klauzul generalnych zob. m.in. K. Wójcik, *Z problematyki klauzul generalnych prawa cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. 27, s. 88 i tam powołana literatura; Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3, s. 16; J. Nowacki, *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego [w:] Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 163-174. L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

Po trzecie, uznanie zasady demokratycznego państwa prawnego za konglomerat dwóch klauzul generalnych wywołuje określone konsekwencje w sferze stosowania prawa. Stanowi świadome pozostawienie przez ustrojodawcę znacznego luzu interpretacyjnego organom stosującym Konstytucję RP, co z jednej strony nadaje zasadzie demokratycznego państwa prawnego elastyczność i umożliwia jej zindywidualizowane stosowanie<sup>89</sup>, ale z drugiej strony przesądza o tym, że jej treść nie może zostać jednoznacznie i sztywno określona. Nie można zatem sformułować zamkniętego katalogu elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, co przesądza o jej otwartym zakresie treściowym. Organ dokonujący wykładni art. 2 Konstytucję RP wyposażony jest zatem w duży zakres swobody, której nie można jednak utożsamiać z dowolnością. Niezależnie od tego, na ile niedookreślona jest koncepcja państwa do której odsyła zasada demokratycznego państwa prawnego, istnieją w jej ramach pewne elementy stałe i dostatecznie ukształtowane, przesadzające o jej minimum treściowym<sup>90</sup>. Teoretycznie pozostawiony przez klauzule generalne luz decyzyjny ma określone granice, których upatruje się w tzw. „ramach formalnych” czy też „ramach aksjologicznych”, odnoszących się do charakterystyki kultury prawnej czy podstaw aksjologicznych systemu prawnego. W praktyce L. Garlicki wskazuje jednak, że granice luzu decyzyjnego (czy też zakres swobody organu dokonującego wykładni zasady demokratycznego państwa prawnego) *de facto* uzależniony jest od powściągliwości sędziowskiej<sup>91</sup>. Cechą charakterystyczną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zatem odgórne założenie, że jej zakres treściowy będzie doprecyzowany przez organy stosujące prawo. Można zatem stwierdzić, że art. 2 Konstytucji RP ma charakter blankietowy – z uwagi na fakt, że jego konstrukcja opiera się na dwóch zwrotach niedookreślonych, jest wypełniany konkretną treścią dopiero w procesie jego wykładni i stosowania. Jak zastrzega S. Wronkowska, chodzi tu o blankietowy charakter w potocznym tego słowa rozumieniu, ponieważ w sensie prawnym, przepis blankietowy to taki, który zapowiada unormowanie sprawy w określonej formie<sup>92</sup> i z którego nie da się odtworzyć normy postępowania, bez uwzględnienia tej regulacji. Tymczasem, art. 2 Konstytucji RP

---

<sup>89</sup> L. Leszczyński, *Cele odesłania pozaprawnego a klauzule w zasadach ustrojowoprawnych Konstytucji III Rzeczypospolitej* [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, red. T. Bojarski i in., Lublin 2000, s. 137.

<sup>90</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 106.

<sup>91</sup> L. Garlicki, *Zasady określające działalność orzecznictwa sądów konstytucyjnych* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 126. Koncepcja powściągliwości sędziowskiej, nazywana w doktrynie także wstrzemięźliwością sędziowską (*judicial restraint, judicial self-restraint*), stanowi alternatywę dla koncepcji aktywizmu sędziowskiego. Więcej na ten temat zob. T. Stawecki, *Dyskusje wokół aktywizmu i pasywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji* [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014, s. 376-384.

<sup>92</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 154.

wyraża normę postępowania, bez potrzeby odwoływania się do regulacji, która dopiero ma zostać ustanowiona<sup>93</sup>.

Specyfikę art. 2 Konstytucji RP – jako przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej – dostrzegł także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*<sup>94</sup>, w którym wskazał, że instytucja skargi nadzwyczajnej jest niezgodna ze standardami sprawiedliwego procesu oraz zasadą pewności prawa, wynikającymi z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>95</sup>. Rozważania podjęte w tej sprawie pozwoliły ETPC na wyciągnięcie wniosku o generalnej wadliwości skargi nadzwyczajnej jako środka zaskarżenia, przejawiającej się m.in. w ogólnych i niedostatecznie skonkretyzowanych przesłankach jej dopuszczalności<sup>96</sup>. W tym zakresie Europejski Trybunał Praw Człowieka zasadniczo podzielił już wcześniej zgłaszane zastrzeżenia pod adresem instytucji skargi nadzwyczajnej m.in. przez takie instytucje jak Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR), Komisję Wenecką czy Komisję Europejską<sup>97</sup>. W szczególności wskazał, że pojęcie „sprawiedliwości społecznej”, użyte w art. 2 Konstytucji RP, ma charakter ogólny i niejasny, stwarzając możliwość jego szerokiej interpretacji. Rozumienia tego pojęcia mogą się znacznie różnić w zależności od punktów odniesienia wybranych przez organ interpretacyjny, co skutkuje brakiem jasności co do jego znaczenia dla celów postępowania sądowego. Tak duży zakres swobody przyznany organom publicznym uprawnionym do wniesienia tego środka zaskarżenia otwiera drogę dla arbitralnego wykorzystywania skargi nadzwyczajnej w polskim systemie prawnym. W związku z tym w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 89 § 1 uSN, określający przesłanki skargi nadzwyczajnej nie spełnia wymogów konwencyjnych w zakresie jakości prawa, w świetle których prawo krajowe musi w sposób jasny wskazywać zakres i sposób wykonywania kompetencji przyznanych władzom publicznym, aby zapewnić jednostkom

---

<sup>93</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 103.

<sup>94</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC. Szczegółowe omówienie tego wyroku w odniesieniu do problematyki skargi nadzwyczajnej przedstawiam w: A. Szydzik, *Commentary to the Judgement of European Court of Human Rights of 23 November 2023 in the case of Wałęsa v. Poland (application no. 50849/21)*, „*Studia Iuridica*” 2024, nr 103, s. 148-164.

<sup>95</sup> Krytycznie uwagi na temat tego wyroku zostały wyrażone przez O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej...*, s. 284 i n.

<sup>96</sup> Zastrzeżenia ETPC dotyczące skargi nadzwyczajnej można zasadniczo podzielić na cztery grupy, wyróżniając w tym zakresie zastrzeżenia dotyczące przesłanek dopuszczalności i terminu na wniesienie skargi nadzwyczajnej, możliwości ponownego rozpoznania stanu faktycznego za pośrednictwem tego środka prawnego oraz istnienia ryzyka politycznej instrumentalizacji skargi nadzwyczajnej. Zob. A. Szydzik, *Commentary to the judgement...*, s. 150.

<sup>97</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 233.

minimalny stopień ochrony, do którego są uprawnione w praworządym państwie demokratycznym<sup>98</sup>. Poza zakresem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pozostało natomiast pojęcie demokratycznego państwa prawnego, które również – jako zwrot niedookreślony – powoduje jeszcze dalej idącą swobodę w zakresie interpretacji tej przesłanki. W tym więc kontekście należy wskazać, że chociaż Europejski Trybunał Praw Człowieka dostrzegł nieskonkretyzowany charakter przesłanki ogólnej, to jednak tylko w ograniczonym zakresie.

Po czwarte, w doktrynie można spotkać się również z poglądem, zgodnie z którym, zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi tzw. metaklauzulę<sup>99</sup>. Pogląd ten opiera się na założeniu, że wśród klauzul generalnych można wyróżnić także takie, które mają charakter nadrzędny względem pozostałych. Według Elżbiety Morawskiej, ta szczególna, nadrzędna pozycja zasady demokratycznego państwa prawnego wynika z trzech zasadniczych względów. Po pierwsze, uzasadnia to zakres i rodzaj odesłań w niej zawartych. Zasada demokratycznego państwa prawnego odsyła bowiem do pewnej koncepcji państwa, a zatem doktryny (pewnego wzorca politycznego), która jest powszechnie znana i odnosi się szeregu powiązanych ze sobą funkcjonalnie instytucji, które łącznie determinują ustrój państwa. Po drugie, uznanie zasady demokratycznego państwa prawnego za metaklauzulę podyktowane jest dotychczasową praktyką orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dzięki której zasada ta stała się samoistnym kryterium oceny i podstawowym punktem odniesienia dla oceny systemu prawnego. Częstotliwość nawiązań i waga, jaką Trybunał Konstytucyjny przypisał tej zasadzie w orzecznictwie, przemawia za uznaniem jej nadrzędnego charakteru. Po trzecie zaś, zasada demokratycznego państwa prawnego została zawarta w akcie prawnym o najwyższej mocy prawnej, a dodatkowo w jej rozdziale I, który determinuje podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji trzecim czynnikiem uzasadniającym uznanie zasady demokratycznego państwa prawnego za metaklauzulę jest jej wysokie usytuowanie – zarówno w aspekcie zewnętrznym, tj. w systemie prawa, jak również w aspekcie wewnętrznym, tj. w systematyce Konstytucji RP.

---

<sup>98</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., *Wałęsa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21, HUDOC, § 235. Zob. również wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., *Piechowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 20071/07, HUDOC, § 212.

<sup>99</sup> E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 186-188.

Po piąte, zasada demokratycznego państwa prawnego wykazuje cechy właściwe dla normy programowej<sup>100</sup> oraz normy optymalizacyjnej<sup>101</sup>. Art. 2 Konstytucji RP nakazuje realizację koncepcji demokratycznego państwa prawnego, która stanowi pewien ideał polityczny, punkt odniesienia, do którego państwo powinno się przybliżać w możliwie najszerszym zakresie. Zakładając, że norma wynikająca z art. 2 Konstytucji RP jest adresowana do wszelkich organów władzy publicznej, powstaje pytanie, w jakim zakresie są one zobowiązane do jej realizacji – czy powinności te powinny być postrzegane w kategoriach starannego działania, czy też uzyskania określonych rezultatów. Jak wskazuje S. Wronkowska, na organach władzy publicznej ciąży obowiązek osiągnięcia rezultatów i pewnych stanów rzeczy, spójnych z koncepcją demokratycznego państwa prawnego, w stopniu możliwie wysokim w danych okolicznościach faktycznych, w czym przejawia się charakter tej zasady jako normy optymalizacyjnej. Powinności wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego pozostają zatem niedookreślone, zarówno co do ich zakresu, jak i ich intensywności<sup>102</sup>. Z tego względu orzeczenie sadowe zaskarżone skargą nadzwyczajną powinno być oceniane nie tyle w kategoriach naruszenia bądź nienaruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, ale pod kątem stopnia jej realizacji, w optymalizacyjnej konfrontacji z innymi zasadami<sup>103</sup>. Wynika to z założenia, że „w trakcie kontroli nadzwyczajnej zróżnicowane normatywne aspekty zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wymagają wzajemnego, optymalizującego ważenia, w wyniku którego można ustalić, czy art. 2 Konstytucji RP przemawia bardziej za utrzymaniem w mocy prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego wydanego z rażącym naruszeniem prawa lub zasad konstytucyjnych, czy też za jego uchYLENIEM”<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Przez normę programową rozumiem normę prawną kierowaną do organów władzy publicznej, która nakazuje realizację określonego celu lub dążenie do jego osiągnięcia, jednak nie wskazuje jej adresatowi działań, jakie należy podjąć, aby ten cel zrealizować. Normy programowe nie formułują zatem definitywnych zobowiązań władz publicznych, a w konsekwencji nie mogą stanowić podstaw roszczeń pozytywnych jednostki wobec władz publicznych. Dają natomiast podstawę do formułowania roszczeń negatywnych do domagania się podjęcia działań urzeczywistniających określone cele. Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji [w:] Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 97-104.

<sup>101</sup> Przez normę optymalizacyjną rozumiem normę prawną nakazującą realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości, przez co może być ona spełniona w różnym stopniu. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, s. 25-26.

<sup>102</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli...*, s. 112.

<sup>103</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej...*, s. 372. Zob. również: wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, LEX nr 3093105.

<sup>104</sup> *Ibidem*.



### 3.2. Przesłanki szczególne

Dopuszczalność skargi nadzwyczajnej uzależniona jest również od spełnienia co najmniej jednej z przesłanek szczególnych, wymienionych w art. 89 § 1 uSN. Każda z nich ma przy tym odmienny charakter.

Pierwszą przesłankę szczególną, wskazaną w art. 89 § 1 pkt 1 uSN, można określić mianem przesłanki konstytucyjnej, ponieważ stanowi ona nośnik dwóch kategorii konstytucyjnych wzorców kontroli orzeczenia sądowego – zasad określonych w Konstytucji RP, oraz praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP.

Druga przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej, wskazana w art. 89 § 1 pkt 2 uSN, odnosi się do procesu stosowania prawa, w tym jego wykładni, a zatem jej zastosowanie jest ograniczone do sfery ustaleń prawnych. Mając to na względzie, przesłankę tę można określić mianem przesłanki aplikacyjnej, ponieważ jej istota sprowadza się do błędów sądu popełnionych w fazie aplikacji norm prawnych.

Z kolei trzecia przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej, sformułowana w art. 89 § 1 pkt 3 uSN, odnosi się do sfery ustaleń faktycznych, a w konsekwencji jej zastosowanie dotyczy wadliwej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Z uwagi na fakt, że przesłanka ta obejmuje swym zakresem uchybienia sądu popełnione w fazie dokonywania ustaleń faktycznych, można ją określić mianem przesłanki faktycznej.

Cechą wspólną przesłanek szczególnych skargi nadzwyczajnej jest to, że są one nośnikami konstytucyjnych wzorców kontroli orzeczenia sądowego – w sposób pośredni lub bezpośredni. Pierwsza z wymienionych przesłanek szczególnych wprost odwołuje się do określonych kategorii norm konstytucyjnych, zaś dwie pozostałe w sposób pośredni dotyczą prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazuje M. Dobrowolski oraz A. Stępkowski: „każda z tych przesłanek wskazuje na inny aspekt ochrony Konstytucji RP (w tym w szczególności praw i wolności) przy sądowym stosowaniu prawa; pierwsza z nich odwołuje się bezpośrednio do katalogu praw i wolności sformułowanego *expressis verbis* w Konstytucji RP, dwie kolejne (wymóg prawidłowego stosowania prawa oraz orzekania w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy) stanowią istotny warunek realizacji konstytucyjnej dyrektywy sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45). Kontrolę nadzwyczajną (prowadzoną przez Sąd Najwyższy poprzez rozstrzygnięcie skarg nadzwyczajnych) należy więc rozpatrywać nade wszystko w kontekście

instytucji służących zapewnieniu ochrony Konstytucji RP, a w szczególności gwarantowanych tam praw i wolności”<sup>105</sup>.

### **3.2.1. Naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP**

#### **3.2.1.1. Zasady określone w Konstytucji RP**

Analizę pojęcia „zasad określonych w Konstytucji RP” należy rozpocząć od poczynienia dwóch oczywistych, jednak istotnych spostrzeżeń o charakterze porządkującym. Po pierwsze, z brzmienia tego sformułowania wynika, że ustawodawca pod pojęciem „zasady” rozumie zasadę prawa (zasadę prawną)<sup>106</sup>, a po drugie tylko taką, która wynika z Konstytucji RP.

W nauce prawa konstytucyjnego, jak również w orzecznictwie, nie wykształciła się dotychczas jednolita definicja pojęcia „zasady prawa”, a w konsekwencji sposób jego rozumienia nie jest wolny od wątpliwości<sup>107</sup>. Dyskusyjne są kryteria identyfikacji zasad prawa, ich treść, funkcje czy relacja w jakiej miałyby pozostawać do innych norm konstytucyjnych<sup>108</sup>.

Problemy definicyjne wynikają z kwestii terminologicznych. Po pierwsze, pojęcie „zasady”, które ma pełnić w stosunku do pojęcia „zasada prawa” funkcję pojęcia rodzajowego, jest terminem języka potocznego, co wiąże się z jego wieloznacznością. Słowniki języka polskiego wyróżniają co najmniej kilka znaczeń pojęcia „zasady”<sup>109</sup>, najczęściej jednak rozumiejąc przez nią podwalinę, oparcie, fundament, podstawowy warunek oraz regułę, normę postępowania, prawo podstawowe<sup>110</sup>. Po drugie, dotychczasowa praktyka polegająca na dodawaniu do pojęcia „zasady prawa” przymiotnika, ukierunkowanego na dookreślenie jej źródła lub charakteru, doprowadziła do funkcjonowania w doktrynie i orzecznictwie wielu

---

<sup>105</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 66.

<sup>106</sup> W dalszej części pracy posługuje się pojęciem „zasady prawa”, traktując je synonimicznie do pojęcia „zasady prawnej”.

<sup>107</sup> A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 16-17; T. Zalański, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 18; P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej* [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji. Materiały naukowe XXXVII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997, s. 20.

<sup>108</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, t. 2*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>109</sup> Zauważają to S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 29.

<sup>110</sup> Zob. E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995, s. 1123. Nie uwzględniam przy tym znaczeń pojęcia „zasady”, które nie są związane z problematyką niniejszej pracy. Szerzej zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 30.

pojęć służących określeniu zasady prawnej mającej umocowanie konstytucyjne, których zakres treściowy, a także relacje, w jakich pozostają względem siebie, są niejasne<sup>111</sup>. Do najczęściej spotykanych należy zaliczyć takie pojęcia jak: „zasada konstytucyjna”<sup>112</sup>, „konstytucyjna zasada prawa”<sup>113</sup>, „zasada prawa konstytucyjnego”<sup>114</sup>, „zasada naczelną konstytucji”<sup>115</sup> czy „konstytucyjna zasada ustroju”<sup>116</sup>. Wydaje się, że w obrębie samych zasad określonych w Konstytucji RP obowiązuje także wewnętrzna hierarchia<sup>117</sup>, na co wskazuje wyróżnienie w piśmiennictwie odrębnej kategorii „konstytucyjnych zasad podstawowych”<sup>118</sup> – pozwala ono bowiem na przyjęcie założenia, wedle którego, wśród zasad konstytucyjnych istnieją też takie, które podstawowego charakteru nie mają. W konsekwencji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, obserwowane jest zjawisko nieuporządkowanego i niejasnego posługiwania się pojęciem „zasady”<sup>119</sup>.

Celem zrekonstruowania pojęcia „zasady określonej w Konstytucji RP”, a także kryteriów jego rekonstrukcji, konieczne jest odwołanie się przez podmiot stosujący prawo do wybranej koncepcji teoretycznoprawnej<sup>120</sup>. Istotne jest zatem ustalenie określonej koncepcji normy prawnej, z którą łączone jest pojęcie zasady prawnej<sup>121</sup>. Założeniem wyjściowym jest uznanie, że każdy akt normatywny zawiera normy prawne, a zatem również z przepisów prawnych Konstytucji RP – jako jednostek redakcyjnych, będących zdaniami gramatycznymi – można odtworzyć normy prawne<sup>122</sup>.

---

<sup>111</sup> A. Bałaban, *Katalog zasad naczelných konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 47.

<sup>112</sup> P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej...*, s. 20.

<sup>113</sup> Zob. T. Zalasinski, *W sprawie konstytucyjnej zasady prawa...*, s. 18-29; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 58-77.

<sup>114</sup> A. Pułło, *Idee ogólne...*, s. 16-26.

<sup>115</sup> A. Bałaban, *Katalog zasad naczelných konstytucji w polskich podręcznikach...*, s. 47.

<sup>116</sup> P. Winczorek, *Konstytucyjne zasady ustroju w projekcie Konstytucji RP (tezy wystąpienia)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997/1969 (Prawo CCLVIII), s. 53-61.

<sup>117</sup> Podkreślają to M. Serowaniec i Z. Witkowski, wskazując, że zasady konstytucyjne – jako normy o szczególnym znaczeniu – pełnią funkcję soczewki, przez którą odczytywane i interpretowane są inne normy konstytucyjne. Zob. Z. Witkowski, M. Serowaniec, *Eternity clause: a realistic or merely an illusory way of protecting the state's constitutional identity?*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17, s. 173.

<sup>118</sup> M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 7.

<sup>119</sup> Na co wskazuje m.in. A. Pułło, *Idee ogólne...*, s. 16; M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 136.

<sup>120</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie...*, s. 11; P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej...*, s. 10.

<sup>121</sup> M. Korycka – Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>122</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa...*, s. 70.

W polskiej nauce prawa najbardziej upowszechnioną koncepcję zasad prawa przedstawili przedstawiciele poznańskiej szkoły teorii prawa – S. Wronkowska, Z. Ziemiński oraz M. Zieliński<sup>123</sup>, co potwierdzają liczne odwołania do niej w piśmiennictwie poświęconym problematyce zasad konstytucyjnych<sup>124</sup>. W doktrynie można jednak odnotować poglądy, że koncepcja ta nie oddaje w pełni wszystkich istotnych cech zasad prawa oraz nie uwzględnia problematyki ich stosowania<sup>125</sup>. W związku z tym część przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego proponuje przeniesienie na grunt polskiego prawoznawstwa zagranicznych koncepcji zasad prawa<sup>126</sup>, w szczególności zaproponowanych przez R. Dworkina<sup>127</sup> oraz R. Alexy’ego<sup>128</sup>, jako bardziej adekwatnych z uwagi na charakter norm konstytucyjnych. Inni z kolei wskazują, że przenoszenie koncepcji zewnętrznych na grunt polskiego prawoznawstwa powoduje zamieszanie pojęciowe, ponieważ koncepcje te powstały w odmiennej kulturze prawnej<sup>129</sup>, a w związku z tym jedynie częściowo pokrywają się z fundamentalnym założeniem polskiego prawoznawstwa o rozróżnieniu przepisów i norm prawnych oraz relacji zachodzących między nimi<sup>130</sup>.

Uwzględniając pogląd wyrażony przez M. Zielińskiego, na potrzeby dalszych rozważań przyjęto koncepcję zasad prawa zaproponowaną przez przedstawicieli szkoły poznańskiej – S. Wronkowską, Z. Ziemińskiego oraz M. Zielińskiego, która została uzupełniona poglądami J. Wróblewskiego. Należy jednak odnotować, że analiza piśmiennictwa dotyczącego zasad prawa prowadzi do wniosku o braku możliwości określenia stałej i bezwzględnie obowiązującej definicji tej kategorii prawnej z uwagi na różnorodność funkcjonujących koncepcji teoretycznoprawnych, które dają odmienny obraz zasad prawa. Pomimo tych odmienności, w ramach tych koncepcji można wyróżnić pewne elementy spójne, do których

---

<sup>123</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

<sup>124</sup> Zob. m.in. M. Zalasinski, *W sprawie konstytucyjnej zasady prawa...*, s. 18; M. Wyrzykowski, M. Ziolkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie...*, s. 11; R. Kropiwnicki, *Wokół wartości i zasad konstytucyjnych* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 112.

<sup>125</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne...*, s. 16 i n.

<sup>126</sup> Z taką propozycją wychodzi m.in. P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej...*, s. 10-12.

<sup>127</sup> Na temat koncepcji zasad prawa R. Dworkina zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998; M. Dybowski, *Ronald Dworkin koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 99-115.

<sup>128</sup> Na temat koncepcji zasad prawa zaproponowanej przez R. Alexy’ego zob. m.in. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, tłum. J. Rivers, Oxford 2002; M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy’ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1, s. 48-63; M. Kordela, *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy’ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2, s. 12.

<sup>129</sup> M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21.

<sup>130</sup> M. Zieliński wskazuje wręcz, że: „konieczne jest, aby konstytucjonaliści zaakceptowali w sposób realny potrzebę odtwarzania norm z przepisów”. *Ibidem*, s. 24-25, 36.

należy zaliczyć szczególną doniosłość zasad prawa względem innych norm prawnych pod względem aksjologicznym, funkcjonalnym czy hierarchicznym<sup>131</sup>. Wybrana koncepcja teoretycznoprawna ma zatem służyć rekonstrukcji pojęcia zasady prawa na gruncie art. 89 § 1 pkt 1 uSN, z zastrzeżeniem, że nie jest to jedyna koncepcja teoretycznoprawna możliwa do przyjęcia przez Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną.

Według przedstawicieli szkoły poznańskiej zasady prawa mogą być rozumiane w dwóch znaczeniach – opisowym (pozadyrektywalnym) oraz dyrektywalnym. W znaczeniu opisowym zasada prawa stanowi „pewien wzorzec ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (czy też zespołu takich instytucji) w szczególnie doniosłych dla tej instytucji (zespołu instytucji) aspektach”<sup>132</sup>. Wzorzec ten wskazuje sposób rozstrzygnięcia pewnej kwestii związanej z daną instytucją, przy czym może on mieć charakter wzorca pomyślanego albo wzorca odtworzonego na podstawie obowiązujących norm<sup>133</sup>. Zasady opisowe służą scharakteryzowaniu systemu prawnego oraz wskazaniu powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi jego normami czy też szczególnej roli poszczególnych norm prawnych w tym systemie<sup>134</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że wypowiedzi o charakterze opisowym nie powinny być określane mianem „zasad prawa”, lecz raczej „wzorców” czy też „instytucji” z uwagi na ich ogólny i niezbyt precyzyjny sposób zdefiniowania<sup>135</sup>. Wyróżnienie zasad opisowych ma przede wszystkim znaczenie na płaszczyźnie dydaktycznej, zaś w procesie stanowienia lub stosowania prawa – jedynie znaczenie pośrednie<sup>136</sup>.

Z kolei w znaczeniu dyrektywalnym przez zasady prawa rozumie się „wiązące prawnie normy, należące do danego systemu prawa, jednakże w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu, a przy tym takie, którym wyznacza się w tym systemie role szczególne, odmienne od ról wyznaczanych pozostałym normom tego systemu”<sup>137</sup>. W konsekwencji aby uznać jakąś normę prawną za zasadę w sensie dyrektywalnym, należy

---

<sup>131</sup> H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami...*, s. 114-115.

<sup>132</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 186. Szerzej o zasadach prawa w sensie opisowym zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 43, gdzie zasada prawa w podstawowym znaczeniu opisowym definiowana jest nieco szerzej – jako „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący na sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”.

<sup>133</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 187.

<sup>134</sup> P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej...*, s. 11.

<sup>135</sup> P. Tuleja wskazuje, że definicja zasad w sensie opisowym opiera się zasadniczo na dwóch elementach – negatywnym, zgodnie z którym, zasada opisowa to każda zasada, która nie jest zasadą w sensie dyrektywalnym, oraz pozytywnym, odwołującym się do wyróżnienia rodzaju zasady opisowej opartej na ustaleniach różnych gałęzi prawa. *Ibidem*, s. 11. Zob. także: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 43, 52 i 209.

<sup>136</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 28-29.

<sup>137</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 187.

uzasadnić jej wiążący charakter, nadrzędność w stosunku do innych norm systemu stanowiącego punkt odniesienia, a także jej szczególną rolę takiej normy w takim systemie.

Wiążący charakter zasady prawa można wywodzić z różnych źródeł:

- a) po pierwsze, w bezpośrednim sformułowaniu w tekście prawnym, co – jak wskazuje S. Wronkowska – jest przypadkiem stosunkowo rzadkim;
- b) po drugie, w możliwości odtworzenia zasady prawa z tekstu prawnego na podstawie przepisów kształtujących daną instytucję według zakładanego przez ustawodawcę wzorca;
- c) po trzecie, w niespornych poglądach doktryny, która uznaje konkretną zasadę prawa za obowiązującą (uzasadnienie pozytywne), przy jednoczesnym braku przepisów wykluczających obowiązywanie takiej zasady prawa w systemie odniesienia (uzasadnienie negatywne)<sup>138</sup>.

Nadrzędność zasady prawa może wynikać z pozycji normy prawnej w hierarchii źródeł prawa, treści normy prawnej, szczególnej roli normy prawnej w obrębie danego systemu, gałęzi prawa czy instytucji prawnej, a także z jej szczególnej doniosłości społecznej<sup>139</sup>. W tym miejscu należy jednak zastrzec, że pierwsze z wyróżnionych kryteriów, tj. pozycja normy prawnej w hierarchii źródeł prawa, może znaleźć wyłącznie ograniczone zastosowanie w stosunku do analizowanego pojęcia „zasad określonych w Konstytucji RP” – wszystkie z nich zawarte są bowiem w akcie prawnym o najwyższej mocy prawnej, a zatem kryterium to powinno zostać zmodyfikowane poprzez odniesienie go do wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych.

Szczególna rola zasady prawa w systemie prawnym może z kolei polegać na tym, że:

- a) wyznacza ona kierunek działań prawodawczych, wskazując jakie stany rzeczy prawodawca powinien osiągać oraz jakie wartości realizować w procesie tworzenia prawa,
- b) ukierunkowuje proces interpretacji prawa,
- c) wskazuje kierunek stosowania prawa, zwłaszcza w kontekście tych norm prawnych, które pozostawiają pewien zakres dyskrecjonalności podmiotowi stosującemu prawo,
- d) ukierunkowuje sposób czynienia użytku z praw przysługujących ich adresatom<sup>140</sup>.

Spełniając wyżej wymienione kryteria, zasady prawa harmonizują porządek prawny, zapewniając jego spójność i koherentność – przyczyniają się bowiem do uporządkowania norm prawnych oraz ujednolicenia procesów wykładni i stosowania prawa.

Rozumiane w ten sposób zasady prawa w sensie dyrektywalnym podlegają dalszemu podziałowi doktrynalnemu. Przyjmując kryterium źródła wiążącego charakteru, J. Wróblewski

---

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> *Ibidem*, s. 187-188. Zob. także: K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 95.

<sup>140</sup> *Ibidem*, s. 188.

proponuje podzielenie ich na dwie grupy poprzez wyróżnienie zasad prawa w znaczeniu postulatycznym (tzw. zasady-postulaty) oraz zasad prawa w znaczeniu normatywnym (tzw. zasady-normy prawne)<sup>141</sup>. Przez zasadę-postulat rozumie on normę postępowania, która cechuje się doniosłością charakterystyczną dla zasad, jednakże nie ma ona swojego odzwierciedlenia w normie prawnej, a zatem nie wynika z tekstu prawnego. Do tej kategorii niewątpliwie można zaliczyć zasady prawa formułowane przez doktrynę. Tym samym zasady-postulaty nie mają prawnie wiążącego charakteru, jednakże mają wpływ na treść norm prawnych poprzez uwzględnienie ich w procesie wykładni. Z kolei zasada-norma to norma postępowania, która znajduje odzwierciedlenie w tekście prawnym poprzez jej bezpośrednie wyrażenie albo jej wyprowadzenie z przepisów za pomocą dyrektyw wykładni. Należy wskazać, że za obowiązujące prawnie uważa się nie tylko te normy prawne, które zostały ustanowione w przepisach, ale również te, które zostały wywnioskowane z tych pierwszych według określonych reguł wnioskowania (reguł inferencyjnych)<sup>142</sup>.

Odnosząc przedstawioną wyżej koncepcję teoretycznoprawną do użytego w art. 89 § 1 pkt 1 uSN sformułowania „zasady określone w Konstytucji RP”, główne wątpliwości dotyczą tego, w jaki sposób rozumieć pojęcie „zasady” oraz jej „określenia”.

Według słownika języka polskiego przymiotnik „określony” należy rozumieć jako „sprecyzowany, wiadomy, pewny”<sup>143</sup> czy też „taki, że można dokładnie ustalić, jaki jest”<sup>144</sup>. Pojęcie „określenia” kładzie zatem nacisk na bezpośredni wyraz w słowach, a także pewność wyrażenia czegoś. Tym samym, wykładnia językowa art. 89 § 1 uSN prowadzi do wniosku, że wymóg określenia determinuje także pojęcie zasady, przez którą należy rozumieć wyłącznie zasadę prawa w znaczeniu dyrektywalnym, przy jednoczesnym zawężeniu tego pojęcia wyłącznie do tzw. zasad-norm prawnych, a zatem takich, których źródło wiążącego charakteru znajduje bezpośrednio odzwierciedlenie w tekście prawnym – czy to bezpośrednio, czy też pośrednio, poprzez wyprowadzenie z innych przepisów. Tym samym więc można wskazać, że pojęcie „zasad określonych w Konstytucji RP” obejmuje swym zakresem wyłącznie te zasady dyrektywalne, które można zakwalifikować jako zasady-normy prawne, przyjmując wskazane wyżej założenia teoretycznoprawne.

Powyższe wnioski zasadniczo pozostają zbieżne z poglądami Sądu Najwyższego na temat rozumienia pojęcia „zasad określonych w Konstytucji RP”. Sąd Najwyższy zwrócił bowiem

---

<sup>141</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, s. 25.

<sup>142</sup> Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, wyd. 22, Warszawa 1999, s. 245.

<sup>143</sup> Słownik Języka Polskiego, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slovniki/okreslony.html> [dostęp: 30.11.2024 r.].

<sup>144</sup> Wielki słownik języka polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/37788/okreslony/5230694/kolor> [dostęp: 30.11.2024 r.].

uwagę na fakt, że naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa lub zasady bezpieczeństwa prawnego nie może stanowić uzasadnionego zarzutu podniesionego w ramach przesłanki szczególnej z art. 89 § 1 pkt 1 uSN, ponieważ podstawą skargi nadzwyczajnej może być wyłącznie naruszenie zasad określonych w Konstytucji RP. Tym samym Sąd Najwyższy uznał, że „Chodzi wobec tego o zasady, które są "określone" (wskazane) w przepisach Konstytucji RP, a nie takie, które wynikają z Konstytucji RP, czy też zostały "wywiedzione" z art. 2 Konstytucji RP. Zasadami wprost określonymi w Konstytucji RP są np. zasady: ochrony małżeństwa i rodziny (art. 18 Konstytucji RP), godności (art. 30 Konstytucji RP), równości (art. 32 Konstytucji RP) lub ochrony praw dziecka (art. 72 Konstytucji RP). Natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i wywiedziona z niej zasady pochodne, zawiera się w podstawie ogólnej skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 in princ. uSN) i tylko w ramach tej podstawy zasady pochodne mogą być rozpatrywane. Inaczej rzecz ujmując zasadami w rozumieniu art. 89 § 1 pkt 1 uSN są zasady konstytucyjne wprost w Konstytucji RP wskazane, poza tymi, które wynikają z art. 2 Konstytucji RP”<sup>145</sup>. Pogląd ten został oparty na założeniu, że rozszerzająca wykładnia przesłanki szczególnej skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 1 uSN prowadziłyby do nadmiernego rozszerzenia zakresu możliwych do sformułowania zarzutów, pozwalając opierać skargi nadzwyczajne „na szerokim i niedookreślonym zbiorze zasad pochodnych, wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny i teorię prawa konstytucyjnego z art. 2 Konstytucji RP. Taka wykładnia godziłaby w istotny komponent prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), jakim jest stabilność orzeczeń, przecząc wyjątkowemu charakterowi skargi nadzwyczajnej, jako środka prawnego, mającego zastosowanie w szczególnych sytuacjach popełnienia przez sąd rażących lub oczywistych uchybień”<sup>146</sup>. W świetle powołanego wyżej orzeczenia powstaje zatem wątpliwość czy Sąd Najwyższy dopuszcza – jako wzorce kontroli skorelowane z przesłanką z art. 89 § 1 pkt 1 uSN – zasady prawa, które nie zostały wyrażone wprost w Konstytucji RP, ale logicznie z niej wynikają. Jak wskazuje J. Wróblewski, zasadą prawa może być jedynie norma prawna lub konsekwencje logiczne grupy norm prawnych, a zatem zasada prawa może być albo bezpośrednio zawarta w prawie pozytywnym albo z niego logicznie wynikać<sup>147</sup>. Jakkolwiek przytoczona argumentacja Sądu Najwyższego wydaje się zrozumiała w kontekście zasady demokratycznego państwa prawa, ponieważ trudno uznać, aby celem racjonalnego

---

<sup>145</sup> Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2023 r., II NSNc 208/23, OSNKN 2023, nr 3, poz. 15.

<sup>146</sup> *Ibidem*. Zob. również: wyrok SN z dnia 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20, LEX 3112900.

<sup>147</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259 i n.



ustawodawcy nie było skonstruowanie przesłanek, które pod względem treści pokrywają się wzajemnie, o tyle można z Konstytucji RP wywieść takie zasady, które chociaż nie zostały wyrażone wprost, to wynikają z niej w sposób pośredni (np. zasada parlamentarno-gabinetowego systemu rządów<sup>148</sup>).

Drugim problemem przy rekonstrukcji wskazanego wyżej sformułowania, jest określenie źródła umocowania zasad. Należy wskazać, że pojęcie „zasady określonej w Konstytucji RP” łączy się z pojęciem normy konstytucyjnej. Jak ustalono już wyżej, zakresem omawianej przesłanki szczególnej objęte są wyłącznie zasady dyrektywalne określane mianem zasad-norm prawnych. Ustalenia te opierają się jednak wyłącznie na jednym z kryteriów wyróżnienia zasad dyrektywalnych, a mianowicie źródle obowiązywania. Zasady dyrektywalne muszą jednak spełniać także inne kryteria, do których zalicza się nadrzędny charakter w stosunku do innych norm systemu oraz szczególną rolę w tym systemie.

Biorąc pod uwagę fakt, że nadrzędny charakter zasady prawa może wynikać z pozycji normy prawnej w hierarchii źródeł prawa, w piśmiennictwie wskazuje się dwa zasadnicze podejścia do rozumienia pojęcia „zasady konstytucyjnej”<sup>149</sup> – szerokie, które uznaje, że wszystkie normy konstytucyjne mogą stanowić źródło zasad konstytucyjnych<sup>150</sup>, tym samym zrównując pojęcie normy konstytucyjnej z pojęciem zasady konstytucyjnej poprzez uznanie, że doniosły czy też zasadniczy charakter norm konstytucyjnych wynika z ich najwyższej mocy prawnej w systemie prawa, oraz wąskie, wedle którego tylko normy konstytucyjne o szczególnie doniosłym znaczeniu mogą być uznane za zasady konstytucyjne<sup>151</sup>. Drugie podejście definicyjne jest zdecydowanie bardziej rozpowszechnione w doktrynie prawa konstytucyjnego i wiąże się z przyjęciem założenia o wewnętrznej hierarchii i zróżnicowanej mocy prawnej norm konstytucyjnych. To zaś prowadzi do wniosku, że skoro nadrzędność czy szczególna rola normy powinna być rozpatrywana w kontekście konkretnego systemu, to nie wydaje się za zasadne przyjmowanie za punkt odniesienia całego systemu prawa, lecz raczej

---

<sup>148</sup> Na marginesie wskazać należy, że przyjęty w Rzeczypospolitej Polskiej system rządów wykazuje się daleko idącą specyfiką. Łączy on w sobie rozwiązania charakterystyczne dla dwóch podstawowych modeli systemu rządów parlamentarnych w wersji zrjonalizowanej – modelu kanclerskiego oraz modelu półprezydenckiego. Na temat modelu systemu rządów obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej zob. m.in. S. Patyra, *Kształt systemu rządów po 25 latach (założenia wyjściowe i ich praktyczna realizacja)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 213-231.

<sup>149</sup> Na dwa zasadnicze podejścia definicyjne do pojęcia zasady konstytucyjnej wskazuje także R. Kropiwnicki, *Wokół wartości i zasad konstytucyjnych...*, s. 109; oraz M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie...*, s. 6.

<sup>150</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 108. Za: M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie...*, s. 6.

<sup>151</sup> K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 90.

systemu prawa konstytucyjnego, a ściślej – systemu, który tworzą normy zawarte w Konstytucji RP. Stąd też dążąc do uniknięcia ewentualnych nieścisłości, należy uznać, że systemem odniesienia dla rozpatrywania nadrzędności czy szczególnej roli norm konstytucyjnych nie jest cały system prawa, lecz system prawa konstytucyjnego, rozumiany jako ogół norm prawnych zawartych w Konstytucji RP<sup>152</sup>. Powyższe przesądza zaś o uznaniu, że rekonstrukcja pojęcia „zasady określonej w Konstytucji RP” powinna być uzależniona także od innych kryteriów, tj. nadrzędności normy konstytucyjnej względem pozostałych lub jej szczególnej roli przejawiającej się w innym aspekcie. Wskazane spostrzeżenia prowadzą więc do odrzucenia możliwości uznania za „zasady określone w Konstytucji RP” wszystkich norm prawnych wynikających z Konstytucji, do czego sprowadzałoby się przyjęcie pierwszego podejścia definicyjnego, lecz jedynie takie normy prawne, które w systemie norm konstytucyjnych mają nadrzędny charakter lub pełnią szczególną rolę w inny sposób.

Taki wniosek wynika również z wykładni funkcjonalnej art. 89 § 1 uSN. Przyjmując założenie o racjonalności ustawodawcy, wydaje się, że konstruując materialne przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, nie miał on na celu rozszerzenia zakresu kontroli orzeczeń sądowych na całokształt przepisów Konstytucji RP, do czego sprowadzałoby się przyjęcie pierwszego z wyżej przytoczonych podejść definicyjnych do pojęcia „zasady konstytucyjnej”. W takim przypadku wzorzec kontroli w postaci „zasad określonych w Konstytucji RP” absorbowałby zarówno drugi z wzorców kontroli omawianej przesłanki szczególnej, tj. konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, jak również wzorzec kontroli przesłanki ogólnej, jakim jest zasada demokratycznego państwa prawa.

Dlatego też należy przyjąć, że pojęcie „zasad określonych w Konstytucji RP” obejmuje te zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, które mają charakter zasad-norm prawnych, a jednocześnie są nadrzędne względem pozostałych norm konstytucyjnych lub pełnią w systemie norm Konstytucji RP szczególną rolę. Powyższe rozważania prowadzą zatem do wniosków zasadniczo zbieżnych z węższym rozumieniem pojęcia zasad konstytucyjnych na gruncie art. 89 § 1 pkt 1 uSN, ograniczając ich zakres wyłącznie do norm konstytucyjnych o szczególnie doniosłym znaczeniu.

---

<sup>152</sup> Pojęcie „prawa konstytucyjnego” nie jest jednoznaczne. Najczęściej używa się go w dwóch znaczeniach – wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim przez prawo konstytucyjne rozumie się ogół norm prawnych zawartych w konstytucji jako akcie o najwyższej mocy prawnej. W znaczeniu szerokim przez prawo konstytucyjne rozumie się z kolei ogół norm prawnych dotyczących problematyki ustroju państwa, bez względu na ich miejsce w systemie źródeł prawa. Zob. P. Uziębło, *Prawo konstytucyjne i jego źródła* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 261.

Kluczowe jest zatem określenie w czym przejawia się nadrzędność, czy też szczególna rola norm konstytucyjnych, uznanych za zasady. Jak wskazano już wyżej, nadrzędność zasady prawa może wynikać z treści normy prawnej, szczególnej roli normy prawnej w systemie norm konstytucyjnych, a także z jej szczególnej doniosłości prawnej<sup>153</sup>. Wyróżnienie zasad spośród ogółu norm konstytucyjnych oznacza przyznanie im prawnej nadrzędności w procesie ich stosowania, jednak wyłącznie w aspekcie funkcjonalnym. Konstytucja RP nie daje bowiem podstaw do formalnej hierarchizacji norm konstytucyjnych, która umożliwiałaby ich różnicowanie pod kątem mocy prawnej<sup>154</sup>. W konsekwencji wszystkie normy Konstytucji RP mają jednakową moc prawną, chociażby z tego względu, że są zmieniane w jednakowym trybie, jak również z uwagi na fakt, że Konstytucja RP nie przewiduje kategorii norm niezmiennych.

Nadrzędność norm konstytucyjnych może być wywodzona z systematyki Konstytucji RP. Zazwyczaj normy konstytucyjne o szczególnie doniosłym charakterze wysuwane są na początek Konstytucji RP lub jej poszczególnych rozdziałów<sup>155</sup>, co łączy się także z ich szerokim zakresem zastosowania lub normowania. W takim ujęciu zasadami są normy konstytucyjne wykazujące duży stopień ogólności, określane często mianem „przepisów ogólnych”. Chociaż żaden z tytułów rozdziałów Konstytucji RP nie odwołuje się do pojęcia „przepisów ogólnych” (z wyjątkiem rozdziału II, w ramach którego wyodrębnia się „zasady ogólne”), to jednak w toku prac nad Konstytucją RP, zwłaszcza w Podkomisji Redakcyjnej i Zagadnień Ogólnych, toczyły się dyskusje nad tytułem rozdziału I. W ich toku proponowano takie tytuły jak „Zasady podstawowe”, „Zasady naczelné”, „Zasady ogólne” czy „Zasady ustroju”. Chociaż ostatecznie rozdział I został zatytułowany „Rzeczpospolita”, to jednak mając na względzie uwarunkowania historyczne oraz jego treść, aktualnie normy konstytucyjne w nim zawarte stanowią źródło wielu zasad. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że fakt zamieszczenia określonych norm w rozdziale I Konstytucji RP stwarza domniemanie traktowania ich przez ustrojodawcę jako szczególnie doniosłych<sup>156</sup>. Wynika to z faktu, że są normami prawnymi o kluczowym znaczeniu dla charakterystyki ustroju państwa polskiego, stanowią fundament całego porządku konstytucyjnego oraz wyrażają wartości szczególnie istotne dla funkcjonowania systemu prawnego. Wskazuje się jednak, że nie wszystkie normy

---

<sup>153</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa...*, s. 187-188. Zob. także: K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa...*, s. 95.

<sup>154</sup> K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych...*, s. 92.

<sup>155</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>156</sup> G. Kryszewski, K. Prokop, *Wartości konstytucyjne a konstytucyjne zasady ustroju RP [w:] eidem, Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 44-45.

prawne, które zawarto w tym rozdziale, cechuje najwyższa doniosłość, a zatem znajdują się w nim również takie, których nie można zakwalifikować jako zasad. Tytułem przykładu należy wskazać chociażby na art. 27 Konstytucji RP, traktujący o języku urzędowym, art. 28, regulujący godło, barwy oraz hymn Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 29 Konstytucji RP, wskazujący stolicę Rzeczypospolitej Polskiej. Trudno uznać normy wynikające ze wskazanych przepisów za zasady, albowiem regulują one kwestie, które w istocie mają charakter organizacyjny. W konsekwencji można uznać, że rozdział I Konstytucji RP zawiera w sobie normy konstytucyjne o charakterze zasad, do których należy zaliczyć m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadę zwierzchnictwa narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasadę podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP) czy zasadę pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji RP). Trzeba jednak zastrzec, że zasady mogą być także wywodzone z postanowień Konstytucji RP usytuowanych poza rozdziałem I czy też rekonstruowane z treści większej liczby przepisów umiejscowionych w różnych miejscach Konstytucji RP.

Normy konstytucyjne mogą być również uznane za zasady z uwagi na ich nadrzędność treściową, przy czym nadrzędność ta może być rozpatrywana w dwojakim kontekście. Po pierwsze, można wyróżnić nadrzędność aksjologiczną normy konstytucyjnej. W tym ujęciu za zasady należy uznać normy konstytucyjne, które są nośnikiem fundamentalnych wartości, leżących u podstaw Konstytucji RP. W takim przypadku nadrzędność treściowa norm konstytucyjnych ściśle wiąże się z pojęciem wartości konstytucyjnych – są to takie normy prawne, które formułują powinność realizacji określonej wartości<sup>157</sup>, zaś ich funkcja polega na wprowadzaniu tych wartości do systemu prawnego<sup>158</sup>. Tytułem przykładu, wśród norm konstytucyjnych charakteryzujących się nadrzędnością aksjologiczną można wskazać m.in. zasadę przyrodzonej, niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) czy zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Po drugie, nadrzędność treściowa norm konstytucyjnych może także wynikać z ich charakteru względem pozostałych norm tego systemu, którą można określić mianem nadrzędności systemowej. W tym ujęciu przez zasady należy rozumieć takie normy konstytucyjne, które stanowią swoistego rodzaju metanormy względem pozostałych norm konstytucyjnych. Są to zatem normy prawne rozwijane, doprecyzowane i konkretyzowane

---

<sup>157</sup> M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 33.

<sup>158</sup> K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, *Wartości konstytucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 90.

przez inne normy prawne tego systemu. Nadrzędność zasad wynika więc z ich szerokiego zakresu zastosowania lub normowania – stanowią one wiążącą wytyczną dla grupy innych norm konstytucyjnych, pełnią względem nich funkcję porządkującą i spajającą. Jako przykład normy konstytucyjnej, która charakteryzuje się nadrzędnością systemową, należy wskazać zasadę suwerenności narodu, wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP, która konkretyzowana jest przez zasadę demokracji przedstawicielskiej oraz zasadę demokracji bezpośredniej (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), a także normy konstytucyjne dotyczące wyborów oraz instytucji demokracji bezpośredniej – referendum oraz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Nadrzędność norm konstytucyjnych może być podyktowana także funkcją, jaką pełnią one w systemie prawa, w regulacji ustroju państwa czy działalności organów państwowych. Nadrzędność norm konstytucyjnych w tym ujęciu można zatem określić mianem nadrzędności funkcjonalnej. Dla odróżnienia jej od nadrzędności treściowej należy wskazać, że nadrzędność funkcjonalna kładzie nacisk na znaczenie, skutki i konsekwencje obowiązywania danej normy konstytucyjnej w systemie prawa, aniżeli na jej treść i wartości, które wyraża. Przykładem normy konstytucyjnej, charakteryzującej się nadrzędnością funkcjonalną, jest art. 235 Konstytucji RP, zawarty w rozdziale XII. Nie ulega wątpliwości, że jego znaczenie jest szczególnie doniosłe dla systemu prawnego, ponieważ określa on procedurę zmiany Konstytucji RP, a zatem norm prawnych o najwyższej mocy prawnej. Nadrzędność tę można wyinterpretować wprost z art. 235 ust. 6 Konstytucji RP, która modyfikuje tryb zmiany Konstytucji RP, w przypadku, gdy zmiana ta dotyczy przepisów rozdziału I, II i XII. Z brzmienia tego przepisu można więc wywieść, że wskazane rozdziały zawierają normy prawne o szczególnie doniosłym znaczeniu dla systemu prawnego i regulacji ustroju państwa, dlatego też ustrojodawca ustanowił dodatkowe zabezpieczenie przed zbyt pochopną ich nowelizacją, wprowadzając możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego.

Podsumowując zatem powyższe rozważania należy wskazać, że przez pojęcie „zasad określonych w Konstytucji RP” należy rozumieć normy konstytucyjne spełniające łącznie dwa kryteria – normy te muszą być odpowiednio skonkretyzowane, tj. znaleźć odpowiednie umocowanie w tekście prawnym (co wynika z uznania, że pojęcie to obejmuje wyłącznie zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, które mają charakter zasad-norm prawnych), a także muszą mieć charakter nadrzędny względem pozostałych norm konstytucyjnych, który może przejawiać się w nadrzędności treściowej (aksjologicznej lub systemowej) lub nadrzędności funkcjonalnej, wynikającej z systematyki Konstytucji RP.

### 3.2.1.2. Wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP

Ustalenie zakresu treściowego wyrażenia „wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP” wymaga zdefiniowania jego elementów składowych. Dla dalszych rozważań istotne jest zatem ustalenie znaczenia takich pojęć, jak: „wolność” i „prawo”, a także rozróżnienie wolności i praw, których podmiotem jest każdy człowiek, oraz wolności i praw, których podmiotem jest wyłącznie obywatel.

Rozróżnienie wolności i praw ma długą tradycję prawną i występuje także w obcych porządkach prawnych (ang. *rights and freedoms*, fr. *droits et libertes*, niem. *Rechte und Freiheiten*). Wiąże się ze zróżnicowanym charakterem i konstrukcją praw podmiotowych, co rzutuje na sposób rozumienia ich treści oraz zakresu. Istota niektórych z nich sprowadza się bowiem do tego, aby nie przeszkadzano w ich wykonywaniu. Inne z kolei zakładają konieczność podjęcia działań przez organy władzy publicznej, aby zapewnić ich realizację<sup>159</sup>.

Przez wolność rozumie się takie prawo podmiotowe, którego wykonywanie polega na korzystaniu z niego w sposób niezakłócony. Jednostka ma zatem możliwość swobodnego działania tak długo, jak długo norma prawna czegoś jej nie zakazuje lub nakazuje<sup>160</sup>. Z kolei prawo to określony zakres uprawnień jednostki, wynikający z norm prawnych<sup>161</sup>, a zatem jest to takie prawo podmiotowe, które dla urzeczywistnienia wymaga podjęcia pewnej działalności organizatorskiej przez państwo. Przyjmując zatem kryterium roli organów władz publicznych dla klasyfikacji praw podmiotowych, można wskazać, że wolność ma charakter negatywny, ponieważ jest sferą wolną od ingerencji państwa, natomiast prawo ma charakter pozytywny, ponieważ wiąże się z obowiązkiem państwa do podjęcia pewnych działań. Analiza przepisów Konstytucji RP w tym zakresie prowadzi do wniosku, że ustrojodawca odróżnia prawa od wolności w ten sposób, że wprost wskazuje, które prawa podmiotowe mają charakter wolności (np. art. 41 Konstytucji RP) albo też dla ich określenia posługuje się sformułowaniem „prawo do ochrony” lub też innym analogicznym (np. art. 47 Konstytucji RP)<sup>162</sup>.

<sup>159</sup> W. Brzozowski, *Prawa i wolności [w:] Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2023, s. 29.

<sup>160</sup> M. Zubik, „Wolność” a „prawo” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), *„Państwo i Prawo”* 2015, z. 4, s. 5.

<sup>161</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>162</sup> *Ibidem*. Podział na prawa i wolności nie jest jednak spójny, ponieważ z jednej strony można wskazać na takie wolności, które w rzeczywistości wymagają podjęcia przez organy władzy publicznej określonych działań (np. wolność tworzenia partii politycznych, zagwarantowana w art. 11 Konstytucji RP, obliuguje do prowadzenia ewidencji partii politycznych), zaś z drugiej strony – na takie prawa, których wykonywanie sprowadza się w istocie do korzystania z nich w sposób niezakłócony (np. prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, zagwarantowane w art. 48 Konstytucji RP). W. Brzozowski, *Prawa i wolności [w:] Prawa człowieka*, W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, Warszawa 2023, s. 30.

Zasadniczo wolności i prawa człowieka i obywatela zostały wyrażone przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji RP. Należy jednak zaznaczyć, że mogą być również wywodzone z innych postanowień Konstytucji RP. Przykładowo art. 99 Konstytucji RP statuuje bierne prawo wyborcze, zaś z art. 101 ust. 2 Konstytucji RP wynika prawo do złożenia protestu wyborczego. W konsekwencji w doktrynie prawa konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym, wolności i prawa mogą być wywodzone z każdego przepisu Konstytucji RP, z którego da się wyprowadzić prawo podmiotowe jednostki lub innego podmiotu prawa<sup>163</sup>. Nadto dopuszcza się także wywodzenie wolności i praw ze wstępu do Konstytucji RP, przy założeniu, że jego poszczególne fragmenty, w tym dotyczące m.in. zasady pomocniczości, solidarności, sprawiedliwości czy równości w prawach, mogą mieć normatywny charakter<sup>164</sup>, a przez to stanowić konstytucyjny wzorzec kontroli<sup>165</sup>.

W tym kontekście warto przywołać zaproponowany przez Janusza Trzczińskiego podział norm Konstytucji RP na prawa podmiotowe (tzw. normy konkretne) oraz normy programowe, który wykorzystywany jest do oceny postanowień odnoszących się do wolności i praw człowieka i obywatela<sup>166</sup>. Przyjmuje się, że normy konkretne to takie, których adresatem jest jednostka i które w sposób jednoznaczny określają prawa podmiotowe (np. art. 45 Konstytucji RP). Z kolei normy programowe kierowane są do organów władzy publicznej i nakazują im realizację określonych celów lub dążenie do ich osiągnięcia. W konsekwencji normy programowe nie są kierowane do jednostek, w związku z czym nie można z nich wywieść konkretnych wolności czy praw jednostki. Podział ten ma istotne znaczenie z punktu widzenia analizy przesłanki szczególnej skargi nadzwyczajnej. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażono bowiem wątpliwość czy normy programowe mogą stanowić dopuszczalny wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Zauważono, że również one mogą zostać naruszone w sferze prawnej, a przez to zasadne jest dopuszczenie ich jako podstawy skargi konstytucyjnej. W tym zakresie wyróżniono trzy podstawowe sytuacje, w których może nastąpić naruszenie normy programowej – po pierwsze, ustawodawca niewłaściwie zinterpretuje przepis Konstytucji RP wyznaczający określony cel lub zadanie władzy publicznej; po drugie – ustawodawca uchwalając ustawę ograniczy obywatela w taki sposób,

---

<sup>163</sup> S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 25 i n.

<sup>164</sup> Więcej na temat problematyki normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji RP zob. A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 166-184.

<sup>165</sup> Jak wskazał TK w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 127: „(...) preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny”.

<sup>166</sup> J. Trzcziński, M. Wiącek, *Art. 79* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 899-900.

że naruszy istotę wolności lub prawa, zaś zakaz takich ograniczeń zawiera art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; po trzecie – ustawodawca ureguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum wyznaczonego przez istotę tego prawa<sup>167</sup>. Pogląd ten oparto na założeniu, że normy programowe są nośnikiem pewnego minimum praw obywatela, które z kolei stanowi minimum obowiązków organów władzy publicznej. W konsekwencji uznać należy, że również normy programowe mogą być źródłem konstytucyjnych praw i wolności, a w konsekwencji wzorcem kontroli skargi nadzwyczajnej, co potwierdza Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, w których uznaje normy programowe za dopuszczalne wzorce kontroli skargi konstytucyjnej<sup>168</sup>.

Powyższe ustalenia umożliwiają przejście do rozważań dotyczących kolejnego aspektu omawianego pojęcia, a mianowicie tego, w jaki sposób wolności i prawa winny być określone w Konstytucji RP. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wolności i prawa nie muszą zostać wyrażone w Konstytucji RP bezpośrednio (wprost), ale mogą z niej wynikać również w sposób pośredni, tak jak np. wolność umów. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podniósł, że: „zasada swobody umów – mimo że nie wyrażona wprost w Konstytucji – ma swój wymiar i znaczenie konstytucyjne. Zasada ta jest przede wszystkim pochodną przyjęcia zasady państwa liberalnego i konkretyzacji tego założenia dokonanego w art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także związana jest instrumentalnie z niektórymi innymi przepisami konstytucyjnymi”<sup>169</sup>.

Mając na względzie praktykę orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „wolności i praw określonych w Konstytucji RP” obejmuje swoim zakresem nie tylko wolności i prawa wyrażone wprost w Konstytucji RP, ale także takie, które rekonstruowane są z kilku przepisów Konstytucji RP, wynikając z niej w sposób pośredni. Marek Zubik proponuje określenie ich mianem wolności i praw nienazwanych, chociaż jednocześnie zastrzega, że tego typu praktyka orzecnicza Trybunału Konstytucyjnego musi charakteryzować się szczególną ostrożnością, zaś nienazwana wolność lub prawo w sposób niekwestionowany musi stanowić element kultury prawnej<sup>170</sup>. W konsekwencji można wskazać, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, s. 903.

<sup>168</sup> Wyroki TK: z dnia 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 40; oraz z dnia 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 22.

<sup>169</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33. Zob. również wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

<sup>170</sup> Wydaje się, że M. Zubik formułuje te wnioski wyłącznie w odniesieniu do wolności, niemniej jednak nie można wykluczyć sytuacji, w której także prawa mogłyby zostać zrekonstruowane z wielu przepisów Konstytucji RP w sposób pośredni. M. Zubik, „*Wolność a „prawo”...*”, s. 11.



jak również z poglądów doktryny prawa konstytucyjnego, wynika tendencja do rozszerzającej wykładni omawianego pojęcia.

Konieczność określenia wolności i praw w Konstytucji RP niesie za sobą jeszcze jedną, chociaż oczywistą konsekwencję. Wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną, jak również skargą konstytucyjną, nie może być wolność lub prawo określone w wiążących Rzeczpospolitą Polską przepisach prawa międzynarodowego lub prawa Unii Europejskiej. Ustawodawca w sposób ewidentny zawęży kontrolę wyłącznie do zakresu wolności i praw określonych w Konstytucji RP – niezależnie od tego, czy zakres tych wolności i praw jest tożsamy z wolnościami i prawami gwarantowanymi w przepisach prawa międzynarodowego czy unijnego. W tym kontekście pełną aktualność w stosunku do skargi nadzwyczajnej zachowuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym wyklucza on możliwość powoływania się w skardze konstytucyjnej na akty prawa międzynarodowego, tym samym podkreślając wymóg konstytucyjnego charakteru wzorca kontroli<sup>171</sup>. Niemniej jednak, z uwagi na znaczenie art. 9 Konstytucji RP i wynikający z niego obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego, normy konstytucyjne, będące nośnikiem wolności i praw, powinny być interpretowane z uwzględnieniem rozumienia danej wolności lub prawa w wiążącym Rzeczpospolitą Polską prawie międzynarodowym i unijnym.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że synonimicznie należy traktować wyrażenie „konstytucyjne wolności lub prawa”, użyte w art. 79 Konstytucji RP w kontekście skargi konstytucyjnej, oraz wyrażenie „wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP”, które zostało użyte w art. 89 § 1 uSN w kontekście skargi nadzwyczajnej. Chociaż należy zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku skargi nadzwyczajnej art. 89 § 1 uSN wyraźnie rozróżnia wolności i prawa, które przysługują wyłącznie obywatelowi, od wolności i praw, które przysługują każdemu człowiekowi, to wydaje się jednak, że nie ma to większego znaczenia dla analizy zakresu tego pojęcia w ujęciu porównawczym do art. 79 Konstytucji RP, a raczej związane jest z przyjętą przez ustawodawcę konwencją językową, której celem było maksymalne nawiązanie do tytułu rozdziału II Konstytucji RP w celu podkreślenia, że wzorce kontroli skargi nadzwyczajnej w zakresie pierwszej z przesłanek szczególnych, znajdują się w szczególności w tym rozdziale Konstytucji RP.

---

<sup>171</sup> Zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29. Należy odnotować, że możliwość powoływania się na prawa i wolności gwarantowane w prawie międzynarodowym przewiduje konstrukcja skargi konstytucyjnej m.in. w Słowenii.

Interesujące rozważania na temat form naruszenia konstytucyjnych praw i wolności przedstawia Z. Czeszejko-Sochacki<sup>172</sup>. Choć czyni to w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, jego koncepcję można spróbować dostosować do charakterystyki skargi nadzwyczajnej. Podkreśla, że w przypadku skargi konstytucyjnej istnieje ścisła i bezpośrednia zależność pomiędzy naruszeniem konstytucyjnego prawa lub wolności, a aktem normatywnym stanowiącym podstawę prawną aktu stosowania prawa, ponieważ to akt normatywny stanowi przedmiot kontroli konstytucyjności. W przypadku skargi nadzwyczajnej sytuacja jest odmienna, natomiast można przyjąć istnienie ścisłej zależności między naruszeniem konstytucyjnego prawa lub wolności a aktem sądowego stosowania prawa.

Uwzględniając tę zasadniczą różnicę, należy wskazać, że pojęcie „naruszenia” może być rozumiane w ujęciu materialnym, jak i formalnym. W pierwszym z nich, naruszenie konstytucyjnych praw i wolności rozumiane jest jako „zdarzenie prawne, rodzące po stronie uprawnionego podmiotu roszczenie do państwa o ochronę”<sup>173</sup>. Z kolei w drugim ze wskazanych ujęć, naruszenie konstytucyjnych praw i wolności daje uprawnionemu podmiotowi legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej<sup>174</sup>. Przez „naruszenie” należy rozumieć działanie sądu, polegające na ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności lub też niewykonaniu ciążącego obowiązku zapewnienia ochrony takim konstytucyjnym prawom i wolnościom w wyniku wydania orzeczenia<sup>175</sup>. Pojawia się pytanie, czy w przypadku skargi nadzwyczajnej naruszenie może przyjąć wyłącznie postać działania, czy także zaniechania, a zatem mieć formę czynną, jak i bierną. W przypadku skargi konstytucyjnej funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym, naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych może nastąpić jedynie w postaci działania<sup>176</sup>. Niezbędne dla wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest bowiem wydanie aktu stosowania prawa, który stanowi formę aktywności organu władzy publicznej – sądu lub organu administracji publicznej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że dla wystąpienia ze skargą nadzwyczajną także konieczne jest wydanie orzeczenia sądowego, niemniej jednak naruszenie konstytucyjnego prawa lub wolności może mieć w jej przypadku zarówno formę czynną, jak i bierną. Zgodzić się należy zatem z poglądem wyrażonym przez Z. Czeszejko-Sochackiego, który przez formę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności uznawał wydanie określonego rozstrzygnięcia. Wydaje się jednak, że w odmienny sposób należałoby scharakteryzować formy naruszenia konstytucyjnych praw i wolności w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej, poprzez

---

<sup>172</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw...*, s. 66-83.

<sup>173</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>174</sup> *Ibidem*, s. 81-82.

<sup>175</sup> *Ibidem*, s. 72.

<sup>176</sup> *Ibidem*, s. 73.

odniesienie ich nie tylko do ostatecznego rezultatu procesu sądowego stosowania prawa, jakim jest orzeczenie sądowe, lecz do ogółu czynności podejmowanych w toku tego procesu. Wskazać bowiem należy, że prawo do sądu stanowi jedną z podstawowych gwarancji praw i wolności jednostki. Wynika z niej spoczywający na sądach obowiązek, aby w swojej działalności orzeczniczej uwzględniały potrzebę ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Środkiem do realizacji tego obowiązku przez w procesie stosowania prawa może być przyjęcie przez sąd jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w postaci prokonstytucyjnej wykładni, współstosowania ustawy z Konstytucją RP albo w ostateczności odmowa zastosowania przepisu ustawy z uwagi na jej niezgodność z Konstytucją RP, w celu wydania orzeczenia sprawiedliwego, czyli takiego, które przede wszystkim nie godzi w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Zaniechanie takiego działania przez sąd może stanowić formę naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ sądy mają nie tyle obowiązek poszanowania konstytucyjnych praw i wolności, a zatem działania w sposób ich nie naruszający, a obowiązek ich ochrony, który zakłada wymóg aktywnego działania. Podstaw tego stanowiska należy poszukiwać w różnych normach konstytucyjnych, w tym w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który konstytuuje obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, wtedy, gdy jest to konieczne i możliwe, a także z art. 45 Konstytucji RP, z którego wynika prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Odnosząc wskazywane w doktrynie formy naruszenia konstytucyjnych praw i wolności do sfery sądowego stosowania prawa, uznać należy, że naruszenie konstytucyjnych praw i wolności może przybrać postać zarówno działania, jak i zaniechania. Spostrzeżenia te należy odpowiednio odnieść do naruszenia zasad określonych w Konstytucji RP.

Nadto, podobnie jak w przypadku skargi konstytucyjnej, również w przypadku skargi nadzwyczajnej naruszenie konstytucyjnych praw i wolności musi spełniać trzy zasadnicze kryteria, tj. być osobiste, aktualne i bezpośrednie<sup>177</sup>. Osobisty charakter naruszenia przejawia się w tym, że podstawą skargi nadzwyczajnej powinno być naruszenie interesu prawnego strony postępowania, w którym wydano kwestionowane orzeczenie. W odmiennym przypadku skarga nadzwyczajna zyskałaby charakter *actio popularis*<sup>178</sup>. Aktualność naruszenia wyraża się w tym, że powinno mieć ono charakter rzeczywisty i realny, a zatem w chwili wniesienia skargi nadzwyczajnej powinien utrzymywać się stan naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności bądź skutki takiego naruszenia w sferze prawnej. W konsekwencji naruszenie konstytucyjnych

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, s. 77.

<sup>178</sup> W tym aspekcie należy jednak zauważyć charakterystykę skargi nadzwyczajnej, która jako środek pośredni, umożliwia podmiotom legitymowanym jej wniesienie *de facto* na rzecz podmiotów trzecich.

praw i wolności nie może mieć charakteru potencjalnego. Z kolei bezpośredniość naruszenia rozumiana jest w ten sposób, że to orzeczenie sądowe, które kwestionowane jest skargą nadzwyczajną, ma stanowić źródło naruszenia konstytucyjnych praw i wolności. W konsekwencji to na skutek wydania orzeczenia sądowego strona postępowania powinna zostać bezpośrednio, osobiście i aktualnie ograniczona w możliwości korzystania z jej konstytucyjnych praw i wolności.

Na marginesie należy wskazać, że z uwagi na konstrukcję skargi nadzwyczajnej, tj. konieczność jednoczesnego spełnienia co najmniej jednej z przesłanek szczególnych oraz przesłanki ogólnej, nie każde naruszenie konstytucyjnych praw i wolności będzie stanowiło podstawę do pozytywnego rozpatrzenia skargi nadzwyczajnej. Funkcjonalne powiązanie przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej implikuje konieczność oceny przez Sąd Najwyższy ekstensywności i intensywności naruszenia celem oceny, czy jest ono nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Badanie tej kwestii następuje jednak dopiero w drugiej fazie oceny dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, po stwierdzeniu wystąpienia przesłanki szczególnej, która jest oceniana w pierwszej kolejności.

### **3.2.2. Rażące naruszenie prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie**

Omawiana przesłanka odnosi się do sfery wykładni i stosowania prawa, a zatem ograniczona jest do ustaleń prawnych, nie może zaś służyć kwestionowaniu ustaleń faktycznych w sprawie<sup>179</sup>. W przypadku tej przesłanki podstawą skargi nadzwyczajnej musi być zatem *error iuris in iudicando* (błąd co do czynności prawnej), przejawiający się w rażącym naruszeniu prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Językowa wykładnia art. 89 § 1 pkt 2 uSN prowadzi do wniosku, że naruszenie, o którym mowa w tym przepisie, może dotyczyć zarówno prawa materialnego, jak również prawa procesowego, przy czym musi mieć ono charakter rażący<sup>180</sup>. O ile samo pojęcie naruszenia prawa posiada utrwalone znacznie w języku prawnym i prawniczym, a w konsekwencji nie powoduje

---

<sup>179</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18 stycznia 2023 r., II NSNc 26/23, LEX nr 3501772.

<sup>180</sup> Pewne wątpliwości w tym zakresie wyraził A. Kotowski, wskazując, że przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 2 uSN „wprowadza pewną dozę nieprecyzyjności”, ponieważ nie wskazuje wprost, czy obejmuje swym zakresem również naruszenie prawa procesowego. Wątpliwości w tym zakresie nie podzielałam – wykładnia językowa przepisu prowadzi do jednoznacznych wniosków, tj. że przesłanka z art. 89 § 1 pkt 2 uSN powinna być odnoszona zarówno do prawa materialnego, jak i prawa procesowego, zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Zob. A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli...*, s. 67.

większych trudności interpretacyjnych, o tyle określenie, co przemawia za rażącym charakterem naruszenia bywa problematyczne<sup>181</sup>.

Przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć poważne, kwalifikowane, wyraźne, oczywiste i bezsporne naruszenie normy prawnej<sup>182</sup>, które jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności<sup>183</sup>, rozumianej jako działanie w granicach i na podstawie prawa. Naruszenie musi mieć zatem charakter rażący zarówno pod względem jakościowym (wagi, ciężaru gatunkowego naruszenia), jak również pod względem skali naruszenia (natężenia naruszenia). W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że rażące naruszenie prawa nie jest tożsame z naruszeniem oczywistym, czyli widocznym dla przeciętnego prawnika<sup>184</sup>, bez konieczności podejmowania złożonych procesów intelektualnych<sup>185</sup>. Przyjmuje, że rażące naruszenie prawa ma charakter nadrzędny względem oczywistego naruszenia prawa, a tym samym w każdym przypadku, gdy naruszenie ma charakter rażący, musi jednocześnie mieć charakter oczywisty, jednakże nie każde naruszenie oczywiste będzie miało charakter rażący<sup>186</sup>. Przy rozpatrywaniu skarg nadzwyczajnych ciężar gatunkowy naruszenia oceniany jest przez Sąd Najwyższy z uwzględnieniem wagi naruszonej normy prawnej (jej pozycji w hierarchii norm prawnych), stopnia (istotności) jej naruszenia oraz skutków naruszenia dla stron postępowania<sup>187</sup>. W konsekwencji ocena czy naruszenie prawa ma charakter rażący musi być rozpatrywana wieloaspektowo, tj. biorąc pod uwagę zarówno łatwość stwierdzenia naruszenia, jak również jego rangę i natężenie.

---

<sup>181</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka skargi nadzwyczajnej*, „Prawo i Więzy” 2023, nr 2, s. 334.

<sup>182</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 grudnia 2016 r., IV KK 192/16, OSNKW 2017, nr 4, poz. 19, w którym wskazano, że „naruszenie rażące to naruszenie wyraźne, bezsporne, bardzo duże, podstawowe, określenie «rażące» odnosi się do uchybień oczywistych, poważnych, jaskrawych (...)”.

<sup>183</sup> Zob. wyrok SN z dnia 20 marca 1996 r., II PRN 4/96, OSNP 1996, nr 20, poz. 305, w którym wskazano, że „naruszenie prawa jest rażące wtedy, gdy w jego następstwie powstają skutki niemożliwe do aprobaty w świetle wymagań praworządności czy też powodujące niemożność akceptacji zaskarżonego orzeczenia, jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa”. Pogląd ten został przyjęty w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym skarg nadzwyczajnych. Zob. np. postanowienie SN z dnia 2 marca 2022 r., I NSNc 733/21, LEX nr 3408490.

<sup>184</sup> W tym kontekście należy zauważyć, że pojęcie „oczywistego naruszenia prawa” podlega relatywizacji – chodzi tu o takie naruszenie, które jest ewidentne z perspektywy przeciętnego prawnika. Zob. wyrok SN z dnia 18 stycznia 2023 r., II NSNc 13/23, LEX nr 3459247. Krytyczne uwagi w tym kontekście zgłosili O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 355-356.

<sup>185</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 29 marca 2019 r., V CSK 326/18, LEX nr 2642149; oraz wyroki SN: z dnia 8 czerwca 2017 r., SNO 22/17, LEX nr 2306386; z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19, OSNKN 2021, nr 2, poz. 9; z dnia 3 grudnia 2020 r., I NSNc 34/20, LEX nr 3088847 oraz z dnia 20 stycznia 2021 r., I NSNc 1/21, LEX nr 3181915.

<sup>186</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 354.

<sup>187</sup> Wyroki SN: z dnia 17 maja 2023 r., II NSNc 190/23, LEX nr 3579744; oraz z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 12/20, LEX nr 3115750.

Istotnym aspektem rozważań na temat rażącego charakteru naruszenia prawa jest także konieczność stwierdzenia braku rozbieżnej interpretacji przepisów prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, według którego, przyjęcie jednego z konkurencyjnych, ale teoretycznie możliwych rezultatów interpretacji przepisów prawa, nawet wtedy, gdy w orzecznictwie czy doktrynie przeważają poglądy odmienne, nie oznacza z reguły rażącego naruszenia prawa, zwłaszcza wtedy, gdy sąd swoje stanowisko wyczerpująco uzasadnia. Jak wskazał w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Najwyższy, w przypadku rażącego naruszenia prawa chodzi o „rozstrzygnięcie sprawy w sposób oczywisty i bezsprzeczny wbrew treści normy prawnej, której wykładnia jednoznacznie pozwala przyjąć określony sposób rozwiązania sprawy, nie dając podstaw do zaakceptowania innych alternatywnych stanowisk”<sup>188</sup>. W przypadku możliwości rozbieżnego zinterpretowania normy prawnej, nie dochodzi zatem do rażącego naruszenia prawa, ponieważ te może wystąpić tylko w sytuacji, w której sąd stosujący normę prawną dokona ewidentnie błędnej jej wykładni. Tym samym rażące naruszenie prawa ma miejsce jedynie wówczas, gdy przyjęty rezultat wykładni przepisów prawa nie uwzględnia istotnych przesłanek rozumowania, zawiera wewnętrzne sprzeczności, czy „stanowi wyraz dowolności poglądów w tym sensie, iż bez należytego uzasadnienia - a tym samym bez rozważenia wyników osiągniętych za pomocą innych metod wykładni - preferuje wynik wykładni osiągniętej jedną z metod przyjętych w teorii prawa”<sup>189</sup>.

W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo, należy wskazać, że Sąd Najwyższy nie posługuje się jednolitymi kryteriami przy ocenie rażącego charakteru naruszenia prawa. Odnotować należy linię orzeczniczą, zgodnie z którą, przy dokonywaniu oceny w tym zakresie, odnosi się do takich kryteriów, jak: pozycja naruszonej normy w hierarchii norm prawnych, istotność naruszenia, a także skutki naruszenia dla stron postępowania<sup>190</sup>. Z kolei w innych orzeczeniach proponuje uzależnić ocenę tego, czy w okolicznościach konkretnej sprawy, rozpatrywanej w postępowaniu inicjowanym ze skargi nadzwyczajnej, doszło do rażącego naruszenia prawa od udzielenia twierdzącej odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy naruszenie prawa było ewidentne, możliwe do stwierdzenia *prima facie*, bez konieczności prowadzenia złożonych rozumowań, w szczególności wykładni prawa lub wnioskowań prawniczych?

---

<sup>188</sup> Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., V KK 194/15, LEX nr 1940572. Zob. również wyrok SN z dnia 6 grudnia 2016 r., IV KK 192/16, OSNKW 2017, nr 4, poz. 19.

<sup>189</sup> Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 68/04, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 1190; wyroki SN: z dnia 5 maja 2021 r., I NSNc 159/20, LEX nr 3170926; z dnia 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19, LEX nr 3008453.

<sup>190</sup> Zob. wyroki SN z dnia: 17 maja 2023 r., II NSNc 190/23, LEX nr 3579744; oraz z dnia 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 3.

- 2) czy naruszenie dotyczyło przepisu istotnego z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy?
- 3) czy naruszenie prawa mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia?<sup>191</sup>

Negatywna odpowiedź na co najmniej jedno ze wskazanych pytań powinna prowadzić do wniosku, że naruszenie prawa nie ma charakteru rażącego<sup>192</sup>.

Należy zauważyć, że pojęcie „rażącego naruszenia prawa” występuje również w innych aktach normatywnych<sup>193</sup>, a w konsekwencji stanowi przedmiot analizy zarówno ze strony orzecznictwa, jak i doktryny. Omawiana przesłanka szczególna zbliżona jest pod względem treściowym do podstawy skargi kasacyjnej, wskazanej w art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 KPC, zgodnie z którym, skarga kasacyjna może być oparta na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Porównanie przesłanki szczególnej skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 2 uSN z podstawą skargi kasacyjnej z art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 1 KPC prowadzi do wyodrębnienia dwóch zasadniczych różnic między nimi. Po pierwsze, w przypadku skargi nadzwyczajnej ustawodawca wymaga, aby naruszenie prawa miało dodatkowo charakter rażący, a po drugie, naruszenie może także dotyczyć prawa procesowego, a nie wyłącznie prawa materialnego, jak ma to miejsce w odniesieniu do skargi kasacyjnej. Także w postępowaniu karnym można dostrzec podobieństwo pomiędzy przesłanką szczególną z art. 89 § 1 pkt 2 uSN a podstawą kasacji, sformułowaną w art. 523 § 1 KPK, w świetle którego, kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, innego niż uchybienia wskazane w art. 439 KPK, jeżeli naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Zasadnicza różnica pomiędzy omawianą przesłanką szczególną skargi nadzwyczajnej a wskazaną wyżej podstawą kasacji polega więc na tym, że w przypadku kasacji kodeks postępowania karnego wprost wymaga, aby naruszenie mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Taki wymóg nie został zaś skonstruowany w art. 89 § 1 pkt 2 uSN. W konsekwencji wynikający z orzecznictwa Sądu Najwyższego sposób ustalenia czy naruszenie prawa miało charakter rażący poprzez udzielenie odpowiedzi na trzy wskazane wyżej pytania wydaje się niewłaściwy w zakresie, w jakim Sąd Najwyższy wymaga, aby naruszenie prawa mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Chociaż pogląd ten uzasadniony jest założeniem, że skoro literalne brzmienie przesłanki szczególnej z art. 89 § 1 pkt 2 uSN nie wymaga, aby naruszenie prawa mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia, to zgodnie z zasadą *lege non distinguente*,

---

<sup>191</sup> Zob. O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 346 i tam powołane orzecznictwo.

<sup>192</sup> Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., I NSNc 140/21, OSNKN 2022, nr 4, poz. 20.

<sup>193</sup> Tytułem przykładu należy wskazać m.in. na art. 523 § 1 KPK, art. 477<sup>14</sup> § 3 oraz art. 479<sup>31a</sup> § 3 KPC, art. 37 § 6 pkt 1, art. 139 oraz art. 156 § 1 pkt 2 KPA, art. 149 § 1a oraz art. 154 § 2 PPSA czy art. 141 § 2, art. 234 i art. 247 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Przepisy te wymienia także O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 335.

nie należy takiego wymogu stawiać na zasadzie analogii do art. 523 § 1 KPK. Choć Sąd Najwyższy, dokonując interpretacji tej przesłanki szczególnej przyjmuje zasadniczo dotychczasowy dorobek orzecznicy dotyczący rozumienia pojęcia „rażącego naruszenia prawa”, wypracowany na gruncie postępowania cywilnego i karnego<sup>194</sup>, to jednak powinien on być wykorzystywany z uwzględnieniem specyfiki skargi nadzwyczajnej jako odrębnego środka prawnego. Jest to uzasadnione tym, że uSN reguluje przesłanki skargi nadzwyczajnej w sposób całkowicie odrębny od przesłanek skargi kasacyjnej i kasacji. W konsekwencji do przesłanek skargi nadzwyczajnej nie powinny mieć odpowiedniego zastosowania przepisy dotyczące kasacji i skargi kasacyjnej na zasadzie art. 95 uSN.

Niezależnie od powyższego, należy przychylić się do zapatrywania, że w praktyce, gdy naruszenie prawa ma charakter rażący, to zazwyczaj również będzie miało także wpływ na treść orzeczenia. Z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika jednak wymóg, aby wpływ naruszenia na treść orzeczenia mógł mieć charakter istotny. Nie można jednak automatycznie wykluczyć sytuacji, w której naruszenie prawa będzie miało charakter rażący, a jednocześnie jego wpływ na orzeczenie nie będzie istotny, np. będzie odnosił się wyłącznie do uzasadnienia, a nie do samego rozstrzygnięcia.

Można jednak zastanawiać się, czy praktyka Sądu Najwyższego polegająca na badaniu wpływu naruszenia na treść orzeczenia powinna być uzasadniona nie tyle dorobkiem orzecznictwem odnoszącym się do innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, lecz zasadą stabilności orzeczeń sądowych. W tym kontekście zasadne powinno być rozważenie, czy w takim przypadku zawsze należy wymagać wykazania istotnego wpływu naruszenia na treść orzeczenia, czy też uwzględniając deklarowaną przez ustawodawcę subiektywną funkcję skargi nadzwyczajnej, nie wystarczy ustanowić wymogu wykazania jakiegokolwiek wpływu w tym zakresie. W przeciwnym wypadku uzasadnione byłoby założenie, że ustawodawca dopuszcza możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym orzeczeń z wadami, które chociaż mają wpływ na treść orzeczenia, to jednak z uwagi na ich uznanie za wady o niższym ciężarze gatunkowym, dezaktualizuje się konieczność usunięcia takich orzeczeń z obrotu prawnego. Wymóg wykazania istotnego wpływu na treść orzeczenia jest też problematyczny z tego względu, że ma charakter ocenny. W związku z tymi wątpliwościami zasadne jest zgłoszenie postulatu, aby przy ocenie spełniania przesłanki „rażącego naruszenia prawa” z art. 89 § 1 pkt 2 uSN odejść od konieczności wykazywania istotnego wpływu naruszenia na treść orzeczenia zastępując je wymogiem wykazania jakiegokolwiek wpływu.

---

<sup>194</sup> O. Nawrot, K. Olszak, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 354.



Spostrzec także należy, że pojęcie „rażącego naruszenia prawa” jest zwrotem ocennym (szacunkowym), upoważniającym Sąd Najwyższy do oszacowania (czy też swoistej kwalifikacji) skali wystąpienia określonych faktów w okolicznościach danej sprawy. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Niektóre z przepisów określających owe kwalifikowane podstawy wzruszenia prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji zawierają wyrażenia nieostre, pozostawiające organom je stosującym pewien zamierzony przez ustawodawcę "luz interpretacyjny" i wymagają tłumaczenia ich z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnej sprawy. Do takich wyrażen należy w szczególności "rażące naruszenie prawa", będące elementem regulacji podstaw wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych w drodze rewizji nadzwyczajnej w sprawach cywilnych (art. 417 § 1 k.p.c.) oraz stwierdzenia nieważności ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). (...) rozstrzygnięcie kwestii, czy uchybienie to było "rażącym naruszeniem prawa", zależy od okoliczności, których nie sposób określić precyzyjnie *in abstracto*, lecz musi tego dokonać organ stosujący prawo”<sup>195</sup>. Pojęcie „rażącego naruszenia prawa” jest zatem zwrotem ocennym (szacunkowym)<sup>196</sup> i jako taki nabiera treści dopiero przy uwzględnieniu okoliczności danej sprawy, pozostawiając Sądowi Najwyższemu szeroki zakres swobody przy ocenie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, opartej na przesłance z art. 89 § 1 pkt 2 uSN.

Rażące naruszenie prawa może przybrać dwojaką postać w tym sensie, że może być skutkiem jego błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie podejmuje się próby określenia, co należy rozumieć pod pojęciami „błędnej wykładni” oraz „niewłaściwego zastosowania” prawa, a także próby rekonstrukcji kryteriów pozwalających na wzajemne odróżnienie tych postaci naruszenia prawa<sup>197</sup>.

Przez błędną wykładnię najczęściej rozumie się niewłaściwe, mylne zrozumienie treści lub znaczenia przepisu prawnego<sup>198</sup>, jego wadliwą interpretację<sup>199</sup>, niezrozumienie właściwych intencji ustawodawcy<sup>200</sup>, czyli sytuację, „gdy w wyniku dokonanej wykładni wadliwie zrozumiano (ustalono) treść normy lub wyprowadzono z wyjaśnionego przepisu treści w nim

---

<sup>195</sup> Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20.

<sup>196</sup> M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13, s. 261.

<sup>197</sup> A. Bielska-Brodziak, *Zarzut „błędnej wykładni”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1, s. 69-79; T. Spyta, *Błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego (w świetle teorii prawa)*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 4, s. 47-59.

<sup>198</sup> Z. Kmieciak, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 18. Zob. również: wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2006 r., II UK 245/05, LEX nr 2524816; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2020 r., II GSK 735/18, LEX nr 3094927.

<sup>199</sup> Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2023 r., II USKP 23/22, LEX nr 3567521.

<sup>200</sup> Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2000 r., IV CKN 179/00, LEX nr 52505.

nie zawarte<sup>201</sup>. Jak wskazuje Agnieszka Bielska-Brodziak, taki sposób definiowania pojęcia „błędnej wykładni” nie jest zasadny, ponieważ w istocie obarczony jest błędem logicznym *ignotum per ignotum* – jak wynika bowiem z przytoczonych wyżej poglądów, wykładnia błędna to po prostu wykładnia mylna czy też wadliwa, bez sprecyzowania na czym ów błąd czy wadliwość wykładni ma polegać<sup>202</sup>.

Z kolei niewłaściwe zastosowanie prawa polega na wadliwym wyborze normy prawnej albo przybiera postać tzw. błędu w subsumpcji, który wyraża się w tym, że stan faktyczny ustalony w sprawie błędnie uznaje się za odpowiadający stanowi hipotetycznemu przewidzianemu w normie prawnej albo że ustalonego stanu faktycznego błędnie nie podporządkowuje się pod hipotezę określonej normy prawnej<sup>203</sup>. Zarzut niewłaściwego zastosowania prawa dotyczy zatem kwestii prawidłowego odniesienia normy prawnej do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, właściwego skonfrontowania okoliczności stanu faktycznego z hipotezą odnośnej normy prawnej i poddanie tego stanu ocenie prawnej na podstawie treści tej normy<sup>204</sup>.

Aktualnie w orzecznictwie i doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym, wskazane formy naruszenia prawa nie wykluczają się wzajemnie, a w konsekwencji możliwe jest naruszenie prawa jednocześnie przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. W tym celu konieczne jest wykazanie, że dokonano wadliwej wykładni określonego przepisu prawa, a następnie w wyniku tego doszło do zastosowania tego przepisu w warunkach, w których nie powinien znaleźć on zastosowania. Uznaje się zatem, że możliwa jest sytuacja, w której niewłaściwe zastosowanie prawa jest konsekwencją dokonania jego uprzedniej błędnej wykładni<sup>205</sup>. Chociaż każda z postaci naruszenia prawa ma odrębny charakter, ich wzajemna relacja w aspekcie wpływu na wynik sprawy najczęściej wyraża się stosunkiem zależności między wadliwą interpretacją przepisu prawnego jako przyczyną, a błędnym zastosowaniem normy wyinterpretowanej z tego przepisu jako skutkiem<sup>206</sup>.

Nadto z analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że w sytuacji, w której zarzut podniesiony w skardze nadzwyczajnej dotyczy naruszenia norm prawa procesowego, to

---

<sup>201</sup> Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r., III CKN 1251/00, LEX nr 52593.

<sup>202</sup> W tym zakresie Autorka stawia także postulat *de lege ferenda*, aby zarzut błędnej wykładni prawa zastąpić zarzutem „występowania rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie”. A. Bielska-Brodziak, *Zarzut „błędnej wykładni”...*, s. 70, 78.

<sup>203</sup> Postanowienie SN z dnia 15 października 2001 r., I CKN 102/99, LEX nr 53129; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2022 r., II GSK 48/22, LEX nr 3334867.

<sup>204</sup> Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CKN 160/01, LEX nr 82865.

<sup>205</sup> T. Spyta, *Błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie prawa...*, s. 53.

<sup>206</sup> Wyrok SN z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 63/05, LEX nr 179971.

powinien zostać oparty na art. 89 § 1 pkt 2 uSN. Uchybienia natury formalnej nie mogą być podnoszone w ramach zarzutu naruszenia art. 89 § 1 pkt 1 uSN<sup>207</sup>.

Analiza omawianej przesłanki szczególnej prowadzi do wniosku, że pośrednio stanowi ona nośnik konstytucyjnych wzorców kontroli, ponieważ z jednej strony daje wyraz standardom demokratycznego państwa prawnego, za który należy uznać m.in. wymóg prawidłowej wykładni oraz stosowania prawa przez sądy, a z drugiej strony stanowi istotny warunek realizacji prawa do sądu, sformułowanego w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP<sup>208</sup>, które ujmuje ją odpowiednio w aspekcie pozytywnym i negatywnym<sup>209</sup>.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądami doktryny<sup>210</sup>, prawo do sądu ma charakter wieloskładnikowy i zasadniczo obejmuje cztery elementy:

- a) prawo do sprawiedliwego wyroku sądowego wraz z uzasadnieniem (prawo do rozpatrzenia sprawy i uzyskania wiążącego jej rozstrzygnięcia przez niezależny, bezstronny, niezawisły sąd)<sup>211</sup>,
- b) prawo dostępu do właściwego sądu,
- c) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej (m.in. prawo do odpowiednio ukształtowanego systemu środków dowodowych i środków zaskarżenia, prawo stron do przedstawienia argumentów, prawo obywatela do bycia rzetelnie i profesjonalnie reprezentowanym, prawo do obrony, prawo do uczciwego, publicznego, jawnego procesu, prawo dostępu do informacji o stanie sprawy, prawo do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie i bez nieuzasadnionej zwłoki),
- d) prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości<sup>212</sup>.

W kontekście omawianej przesłanki, szczególne znaczenie należy przypisać prawu do uzyskania sprawiedliwego wyroku sądowego. Jak stanowi bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji

---

<sup>207</sup> Postanowienie SN z dnia 6 lipca 2023 r., II NSNc 187/23, OSNKN 2023, Nr 3, poz. 16.

<sup>208</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 66.

<sup>209</sup> M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 49.

<sup>210</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 86-105; M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu...*, s. 49. Zob. także wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

<sup>211</sup> Niekiedy osobno wymienia się również prawo do wykonania wyroku sądowego czy też jego skutecznej egzekucji. Zob. M. Jabłoński, S. Jarosz – Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014, s. 133; M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu...*, s. 54.

<sup>212</sup> M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020, nr 2, s. 74. Podobnie elementy prawa do sądu ujmuje M. Radajewski, *Treść prawa do sądu w Konstytucji RP [w:] Identyfikacja treści prawa do sądu wybrane zagadnienia*, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2019, s. 37-38.

RP: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Wymóg sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy koresponduje z podstawą funkcją ustrojową sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy należy rozumieć jako rozpatrzenie rzetelne i dokonane w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że prawo do sądu obejmuje również wymóg, aby sądy – przy rozpatrywaniu spraw – prawidłowo stosowały i interpretowały przepisy prawa. Wyrok sprawiedliwy to zatem taki, który opiera się na właściwie zastosowanej i zinterpretowanej podstawie prawnej, a zawarte w nim rozstrzygnięcie jest efektem dogłębnego i wszechstronnego rozważenia okoliczności faktycznych i prawnych sprawy. Potwierdza to również Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 lipca 2023 r., II NSNc 226/23, w którym wskazano, że: „Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę "prawa do sądu", czyli organu wydającego orzeczenie w tzw. sądowym typie stosowania prawa. Jakkolwiek bowiem prawo to w pierwszym rzędzie interpretowane jest w kontekście tzw. sprawiedliwości proceduralnej, nie można tracić z pola widzenia, że przepis ten statuuje również prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Tym samym, obok obowiązków państwa do ukształtowania odpowiedniego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz procedury sądowej, prawo to odnosi się także do sądowego stosowania prawa. "Rozpatrywanie" oznacza wszechstronne zapoznanie się ze wszystkimi aspektami sprawy, zarówno tymi dotyczącymi czynu poddanego osądowi, jak i normami prawnymi znajdującymi zastosowanie. Jednocześnie zgodnie ze standardem konstytucyjnym sprawa powinna być rozpatrzona sprawiedliwie. Nie ulega wątpliwości, że denotacja nazwy "sprawiedliwie rozpatrzenie sprawy" obejmuje m.in. działanie sądu w oparciu o obowiązujące przepisy prawa”<sup>213</sup>. Tym samym należy uznać, że błędy popełnione przez sąd w procesie wykładni i stosowania prawa mogą naruszać standardy prawa do sądu, wywodzone z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>214</sup>.

### **3.2.3. Oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego**

Trzecia przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej pozwala na zakwestionowanie prawomocnego orzeczenia sądu, gdy zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu

---

<sup>213</sup> Postanowienie SN z dnia 5 lipca 2023 r., II NSNc 226/23, LEX nr 3578882.

<sup>214</sup> J. Sułkowski, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na świadomość konstytucyjną jednostki. Rozważania na tle postępowań skargowych zainicjowanych w sprawach karnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2, s. 88.

z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Chociaż nie znajduje ona swojego odpowiednika w treści aktualnie obowiązujących przepisów prawa, to jednak stanowi częsty zarzut apelacyjny zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i postępowaniu karnym, a przez to znana jest praktyce prawniczej.

W aspekcie treściowym omawiana przesłanka szczególna nawiązuje do względnej przyczyny odwoławczej, wskazanej w art. 438 pkt 3 KPK, zgodnie z którym: „Orzeczenie ulega uchyleniu lub zmianie w razie stwierdzenia błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeżeli mógł on mieć wpływ na treść tego orzeczenia”. Przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej ma zatem zdecydowanie bardziej doprecyzowany, węższy charakter<sup>215</sup> w stosunku do wskazanej względnej przyczyny odwoławczej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku skargi nadzwyczajnej nie jest konieczne wykazanie, że błędy w ustaleniach faktycznych mają wpływ na treść orzeczenia.

O ile przesłanka szczególna z art. 89 § 1 pkt 2 uSN, polegająca na rażącym naruszeniu prawa przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, dotyczy ściśle sfery ustaleń prawnych, o tyle przesłanka szczególna z art. 89 § 1 pkt 3 uSN odnosi się do sfery ustaleń faktycznych i może stanowić podstawę skargi nadzwyczajnej, gdy prawidłowa ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego prowadzi do innych wniosków w zakresie ustaleń faktycznych, niż te, które stały się podstawą orzeczenia sądu<sup>216</sup>. W konsekwencji w ramach omawianej przesłanki nie jest możliwe podniesienie zarzutu dotyczącego braku przeprowadzenia w sprawie konkretnego dowodu, bowiem zakres tej przesłanki ogranicza się do materiału dowodowego już zebranego w sprawie. Sąd Najwyższy nie będzie zatem uprawniony do uzupełnienia materiału dowodowego – czy to poprzez przeprowadzenie nowych dowodów, czy ponowne przeprowadzenie dowodów już istniejących, lecz jedynie do kontroli istniejącego materiału dowodowego, w oparciu o który doszło do wydania zaskarżonego orzeczenia. Potwierdza to również Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, wskazując, że: „Z art. 89 § 1 pkt 3 u.SN wynika, że ujęta w niej przesłanka szczególna pozwala kwestionować jedynie tę część ustaleń faktycznych, które zostały poczynione przez sąd na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, a ponadto tylko w takim zakresie, w jakim ustalenia te pozostają w oczywistej sprzeczności z treścią przeprowadzonych w sprawie dowodów. Konsekwentnie przyjęć więc należy, że zawarte w skardze nadzwyczajnej zarzuty

---

<sup>215</sup> Postanowienie SN z dnia 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19, LEX nr 2649731.

<sup>216</sup> K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 484.

oparte o powołany przepis nie mogą odnosić się do dowodów, których sąd w ogóle nie przeprowadził - nawet, jeżeli nastąpiło to wskutek naruszenia przepisów postępowania”<sup>217</sup>.

Dopuszczalność skargi nadzwyczajnej na podstawie omawianej przesłanki szczególnej uzależniona jest zatem od tego, czy w sprawie doszło do wadliwej oceny i interpretacji zgromadzonego materiału dowodowego. W postępowaniu cywilnym przez sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego rozumie się sytuację, w której „powstaje dysharmonia pomiędzy materiałem zgromadzonym w sprawie a konkluzją, do jakiej dochodzi sąd na jego podstawie”<sup>218</sup>. W konsekwencji ocena materiału dowodowego musi przekraczać granice swobodnej oceny dowodów, o której mowa w art. 233 § 1 KPC. Granice te wyznaczane są m.in. przez zasady doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania, aktualny stan wiedzy, stan świadomości prawnej czy dominujące poglądy na sądowe stosowanie prawa. W tym kontekście wskazuje się, że nie dochodzi do sprzeczności, gdy wnioski wyprowadzone z materiału dowodowego są logicznie poprawne, zgodne z doświadczeniem życiowym czy też w inny sposób racjonalnie uzasadnione przez sąd, ale jednocześnie materiał dowodowy pozwala na wysunięcie wniosków odmiennych<sup>219</sup>. Do typowych przykładów sprzeczności pomiędzy ustaleniami sądu a materiałem dowodowym należy zaliczyć następujące sytuacje:

- a) gdy z treści dowodu wynika, co innego niż przyjął sąd,
- b) gdy pewnego dowodu sąd w ogóle nie uwzględnił przy ocenie materiału dowodowego,
- c) gdy sąd przyjął pewne fakty za ustalone, mimo że nie znajdują one dostatecznego potwierdzenia w materiale dowodowym (albo w ogóle nie znajdują w nim potwierdzenia),
- d) gdy sąd uznał pewne fakty za nieudowodnione, mimo że były ku temu podstawy,
- e) gdy ocena materiału dowodowego koliduje z zasadami doświadczenia życiowego lub regułami logicznego rozumowania<sup>220</sup>.

Przesłanka ta wymaga zatem wykazania, że w zakresie ustaleń faktycznych doszło do takich nieprawidłowości, które stanowią dostateczną przeciwwagę czy też przełamanie uprawnienia sądu do swobodnej oceny dowodów.

Przechodząc do analizy omawianej przesłanki na gruncie postępowania karnego, w doktrynie wskazuje się, że obejmuje ona dwie postacie błędu w ustaleniach faktycznych –

---

<sup>217</sup> Wyrok SN z dnia 6 lipca 2021 r., I NSNc 6/21, OSNKN 2021, nr 4, poz. 30.

<sup>218</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 1 marca 2017 r., VI ACa 1874/15, LEX nr 2292412.

<sup>219</sup> Por. wyrok SA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2016 r., I ACa 943/16, LEX nr 2250206; wyrok SA w Lublinie z dnia 23 września 2020 r., III AUa 734/20, LEX nr 3102312.

<sup>220</sup> Zob. wyrok SA w Lublinie z dnia 11 marca 2020 r., III AUa 575/19, LEX nr 2866552.

błąd dowolności oraz błąd braku<sup>221</sup>. Błąd dowolności ma miejsce w sytuacji, w której w oparciu o prawidłowo przeprowadzone oraz trafnie ocenione dowody, sąd czyni ustalenia faktyczne, które z tych dowodów nie wynikają. W konsekwencji błąd dowolności jest skutkiem przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów. Z kolei błąd braku obejmuje sytuację, gdy w oparciu o prawidłowo przeprowadzone i ocenione dowody sąd nie poczynił ustaleń faktycznych, które z nich wynikały i miały znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>222</sup>. Tym samym pominięcie w procesie ustalania stanu faktycznego określonych faktów (okoliczności) istotnych dla sprawy stanowi błąd braku, podczas gdy poczynienie przez sąd pewnych ustaleń faktycznych, które nie wynikają lub też wynikają, ale zostały przez sąd zniekształcone, stanowi błąd dowolności. Nadto wskazuje się, że błąd dowolności może również polegać „na wadliwym wnioskowaniu z prawidłowo ustalonych faktów (tzw. faktów ubocznych) co do istnienia lub nieistnienia faktu głównego (kwestii sprawstwa) w procesach poszlakowych. Błąd tego rodzaju oznacza, że określony fakt został ustalony dowolnie, gdyż nie ma oparcia w dowodach”<sup>223</sup>, a zatem w istocie stanowi fakt nieudowodniony.

Analiza brzemienia omawianej przesłanki szczególnej prowadzi do wniosku, że obejmuje ona swoim zakresem błąd dowolności, a w ograniczonym zakresie także błąd braku (w zakresie, w jakim błąd braku polega na pominięciu określonych faktów w materiale dowodowym)<sup>224</sup>. Odmienne stanowisko zajmuje w tym zakresie Dagmara Gruszecka, która odwołując się do katalogu postaci błędu co do faktów, zaproponowanego przez Feliksa Prusaka oraz Kazimierza Łojewskiego<sup>225</sup>, wskazuje, że przesłanka z art. 89 § 1 pkt 3 uSN obejmuje wyłącznie błąd w ewaluacji dowodów, polegający na nieprawidłowej ocenie materiału dowodowego i nieprawidłowym wyciągnięciu z niego wniosków, zasadniczo uznając, że poza zakresem tej przesłanki pozostaje niekompletność materiału dowodowego<sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup> Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2022 r., II AKa 435/21, LEX nr 3424151.

<sup>222</sup> Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2021 r., II AKA 62/21, LEX nr 3226570.

<sup>223</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 11 lutego 2019 r., II AKa 405/18, LEX nr 2634995.

<sup>224</sup> Podobnie K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 484. Pogląd ten znajduje również potwierdzenie w wyroku SN z dnia 17 grudnia 2020 r., I NSNc 9/20, LEX nr 3096836.

<sup>225</sup> Wśród błędów co do faktów wymienia: 1) nieustalenie wszystkich faktów, z których można by wysnuć prawidłowy wniosek o kwestiach istotnych dla rozstrzygnięcia, 2) nieudowodnienie okoliczności faktycznych, tj. przyjęcie za udowodnione faktów bez dostatecznej ku temu podstawy w materiale dowodowym, 3) uznanie za nieudowodnione faktów mimo dostatecznych podstaw do przyjęcia, że fakty te są właściwie udowodnione, 4) sprzeczność wniosków między sobą lub sprzeczność wniosków z ustaleniami sprawy, 5) brak wzajemnego związku między faktami ustalonymi przez sąd, 6) nietrafność przyjętych kryteriów oceny, 7) niewiarygodność źródeł dowodowych. Zob. F. Prusak, *Podstawy rewizji w procesie karnym*, Bydgoszcz 1970, s. 108; K. Łojewski, *Apelacja karna*, Warszawa 2005, s. 109. Za: D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżenia”*, „Palestra” 2018, nr 9, s. 30.

<sup>226</sup> D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych...*, s. 30.

Tak rozumiana sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego musi jednak spełniać dodatkowo dwa warunki – po pierwsze sprzeczność powinna mieć charakter oczywisty, a po drugie – musi dotyczyć ustaleń istotnych. Przez sprzeczność oczywistą należy rozumieć taką, która jest niewątpliwa, ewidentna i dostrzegalna właściwie bez potrzeby głębszego badania stanu faktycznego<sup>227</sup>. W tym kontekście miarodajna jest wyłącznie łatwość w dostrzeżeniu sprzeczności, aniżeli jej waga czy zakres. Z kolei przez ustalenia istotne należy rozumieć takie ustalenia, które są zasadnicze dla rozstrzygnięcia sprawy, dotyczą głównych faktów w procesie dowodzenia, a zatem w postępowaniu karnym – samego zdarzenia, które jest przedmiotem postępowania<sup>228</sup>. D. Gruszecka wskazuje przy tym, że przez ustalenia istotne rozumieć należy ustalenia co do faktów, na podstawie których sąd orzekł o przedmiocie procesu, dostrzegając jednocześnie potrzebę wykazania hipotetycznego związku przyczynowego między błędem a treścią orzeczenia, która jednak nie znajduje odzwierciedlenia w brzmieniu art. 89 § 1 uSN<sup>229</sup>.

Omawianą przesłankę szczególną, podobnie jak przesłankę z art. 89 § 1 pkt 2 uSN, również należy uznać za nośnik konstytucyjnych wzorców kontroli, tj. art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazano bowiem już wyżej, w art. 45 Konstytucji RP przyznano jednostce prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, które w doktrynie oceniane jest przez pryzmat kryterium rzetelności postępowania<sup>230</sup>. Nie ulega przy tym wątpliwości, że postępowanie rzetelne, to takie w którym nie tylko sądy prawidłowo interpretują i stosują prawo, ale także czynią to w oparciu o należycie ustalony stan faktyczny sprawy, opierając się na wyczerpująco zgromadzonym materiale dowodowym<sup>231</sup>.

Przesłanka skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 3 uSN budzi w doktrynie wątpliwości z uwagi na umożliwienie Sądowi Najwyższemu weryfikacji ustaleń faktycznych<sup>232</sup>. Należy zaznaczyć, że w postępowaniu cywilnym Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej stosownie do art. 398<sup>13</sup> § 2 KPC. Przepis ten nie znajduje zatem zastosowania do skargi nadzwyczajnej na zasadzie art. 95 uSN. W związku z tym, Sąd Najwyższy przy

---

<sup>227</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>228</sup> A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli...*, s. 69.

<sup>229</sup> D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych...*, s. 31.

<sup>230</sup> A. Mudrecki, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2007, nr 3, s. 45.

<sup>231</sup> W tym kontekście należy mieć na uwadze różnice pomiędzy postępowaniem karnym, w którym obowiązuje zasada prawdy materialnej (obiektywnej), a sąd może z urzędu podejmować działania zmierzające do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, oraz postępowaniem cywilnym, w którym prawda ustalona przed sądem nie musi być prawdą obiektywną. Zob. więcej: M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej...*, s. 101-104.

<sup>232</sup> T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 130.



rozpatrywaniu skarg nadzwyczajnych przestaje pełnić domniemaną rolę sądu prawa<sup>233</sup>, a staje się w istocie sądem faktu. Skarga nadzwyczajna stwarza bowiem możliwość ponownego ustalania i weryfikowania stanu faktycznego, co prowadzi do wydłużenia postępowania i sprzyja jego przewlekłości, nie dając jednocześnie gwarancji lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy<sup>234</sup>. Zauważa to także Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku *Wałęsa przeciwko Polsce*, wskazując, że skarga nadzwyczajna może być wykorzystywana jako „zwykle ukryte odwołanie”<sup>235</sup>, ponieważ stwarza możliwość ponownego rozpoznania stanu faktycznego sprawy przez Sąd Najwyższy<sup>236</sup>. Co więcej, w ocenie ustawodawcy to właśnie możliwość badania stanu faktycznego sprawy nadaje skardze nadzwyczajnej szczególnego charakteru i przesądza o uznaniu jej za uzupełnienie dotychczasowej luki w systemie środków zaskarżenia<sup>237</sup>. W tym kontekście w sposób szczególny uwidacznia się również wpływ tej instytucji na pewność prawa i związaną z nią stabilność orzeczeń sądowych. Wskazuje się, że jakkolwiek istnieje potrzeba funkcjonowania w polskim porządku prawnym nadzwyczajnych środków zaskarżenia, to takie środki nie powinny jednak umożliwiać weryfikacji uprzednio ustalonego stanu faktycznego. Ogólnie przyjętym standardem w państwach demokratycznych jest bowiem badanie sprawy pod kątem faktycznym co najwyżej w dwóch instancjach, a czasami wyłącznie w jednej instancji<sup>238</sup>. Należy jednak dostrzec, że nie można wykluczyć potrzeby badania stanu faktycznego ustalonego przez sąd drugiej instancji w sytuacji, w której poczynione przez niego ustalenia faktyczne będą odmienne od tych, które zostały dokonane na etapie rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji. Ponadto należy także zauważyć, że skarga nadzwyczajna może być złożona od orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji, które z jakichś przyczyn nie zostało ostatecznie przez stronę zaskarżone, a w związku z tym stan faktyczny tej sprawy podlegał wyłącznie jednokrotnemu badaniu<sup>239</sup>. Zasadne wydaje się zatem postawienie pytania czy w świetle podnoszonych w doktrynie wątpliwości nie należy poszukiwać kompromisowego

---

<sup>233</sup> W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 9, s. 14 i n.

<sup>234</sup> T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 130.

<sup>235</sup> ETPC posługuje się w tym zakresie pojęciem „ordinary appeal in disguise”. Zob. wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, HUDOC, § 235.

<sup>236</sup> *Ibidem*, § 331.

<sup>237</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 6.

<sup>238</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 9.

<sup>239</sup> Pomijam w tym zakresie rozważania dotyczące tego, czy taka konstrukcja skargi nadzwyczajnej w ogóle jest zasadna. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w pewnym zakresie zwalnia ona stronę z obowiązku prowadzenia sprawy w poczuciu odpowiedzialności za swoje działania. T. Zembrzuski, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej...*, s. 27.

rozwiązania, przykładowo poprzez ograniczenie zastosowania tej przesłanki wyłącznie do tych spraw, które były rozpoznawane w jednej instancji albo w których istnieją zasadnicze rozbieżności pomiędzy ustaleniami faktycznymi poczynionymi w ramach poszczególnych instancji. W założeniu skarga nadzwyczajna miała mieć bowiem szerszy zakres działania niż inne nadzwyczajne środki zaskarżenia, umożliwiając wyeliminowanie szeroko rozumianej niesprawiedliwości orzeczenia sądowego, która może mieć źródło w ustaleniach faktycznych.

#### 4. Sposób rekonstrukcji wzorców kontroli przez Sąd Najwyższy

Uznanie skargi nadzwyczajnej za środek kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych<sup>240</sup> uzasadnia postawienie pytania, czy Sąd Najwyższy samodzielnie rekonstruuje konstytucyjne wzorce kontroli orzeczeń sądowych, czy też posiłkuje się w tym zakresie dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jako organu właściwego w zakresie kontroli konstytucyjności prawa. Pytanie to sprowadza się zatem do oceny charakteru kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną, tj. czy ma ona charakter samodzielny, czy też związany, co stanowiłoby przejaw współzależnienia judykacyjnego Sądu Najwyższego od Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza orzecznictwa w sprawach dotyczących skarg nadzwyczajnych prowadzi do wniosku, że – co do zasady – Sąd Najwyższy nie rekonstruuje samodzielnie znaczenia oraz zakresu treściowego konstytucyjnych wzorców kontroli, lecz opiera się w tym zakresie na dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Potwierdza to przegląd uzasadnień orzeczeń Sądu Najwyższego i zaobserwowana praktyka orzecznicza, polegająca na odwoływaniu się przez Sąd Najwyższy do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wyrażanych przez niego poglądów na temat określonego konstytucyjnego wzorca kontroli przy analizie przesłanek skargi nadzwyczajnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dostrzegalne są jednak pewne wyjątki od tej zasady, a zatem przykłady samodzielnego rekonstruowania przez Sąd Najwyższy konstytucyjnego wzorca kontroli. W tym zakresie warto wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20<sup>241</sup>. Orzeczenie te – jako jedno z pierwszych i stosunkowo

---

<sup>240</sup> Co wprost uczynił SN w wyrokach: z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858; z dnia 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20, LEX nr 3112900; z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 97/20, LEX nr 3275920; oraz z dnia 23 czerwca 2022 r., I NSNc 567/21, OSNKN 2022, nr 3, poz. 17.

<sup>241</sup> Wyrok SN z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021, nr 1, poz. 4. Charakter kontroli sprawowanej przez SN w ramach rozpatrywania skarg nadzwyczajnych prezentuje w glosie do wskazanego wyroku. Zob. A. Szydzik, *The Nature of Constitutional Review of Judicial Decisions Exercised by the Supreme Court in Proceedings Initiated by an Extraordinary Complaint. Judgement of the Supreme Court of 28 October 2020, I NSNc 22/20*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 3(64), s. 201-211.

nielicznych – zawiera w uzasadnieniu rozważania istotne dla oceny charakteru kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych sprawowanej przez Sąd Najwyższy w ramach rozpatrywania skarg nadzwyczajnych.

Odnosząc się do stanu faktycznego sprawy, w komentowanym wyroku Sąd Najwyższy uwzględnił skargę nadzwyczajną wniesioną przez Prokuratora Generalnego na prawomocny nakaz zapłaty wydany w postępowaniu nakazowym przez sąd rejonowy, na podstawie którego, zasądzono na rzecz powoda – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością prowadzącej działalność gospodarczą polegającą m.in. na udzielaniu pożyczek, od pozwanej, będącej konsumentem, należności wynikającej z umowy pożyczki, której spłata była zabezpieczona wekslem *in blanco*. Prokurator Generalny, uzasadniając skargę nadzwyczajną, zarzucił zaskarżonemu wyrokowi m.in. naruszenie zasad, wolności i praw człowieka i obywatela określonych w art. 30 oraz art. 76 Konstytucji RP, tj. godności człowieka, jak również zasady ochrony konsumenta poprzez niezapewnienie pozwanej – jako słabszej stronie w stosunkach z przedsiębiorcami – należytej ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, co w konsekwencji doprowadziło do zasądzenia na rzecz powoda należności wynikającej z umowy pożyczki wyłącznie w oparciu o weksel *in blanco*, bez zbadania czy umowa pożyczki, jako podstawa roszczenia, z której wynikało zobowiązanie zabezpieczone wekslem *in blanco*, nie zawiera postanowień niedozwolonych, o których mowa w art. 385<sup>1</sup>-385<sup>3</sup> KC. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że sąd okręgowy zasądził należność na rzecz powoda dysponując w ramach zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wyłącznie wekslem *in blanco*, a zatem nie posiadając umowy pożyczki.

Rozpoznając zarzut naruszenia art. 76 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności zobligowany był rozważyć czy przepis ten w ogóle stanowi dopuszczalny wzorzec kontroli orzeczenia sądowego na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 uSN<sup>242</sup>. Rozstrzygnięcie tej kwestii należało uznać za szczególnie istotne w kontekście stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego uprzednio w wyroku z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, na podstawie którego odrzucono możliwość powoływania się na art. 76 Konstytucji RP jako podstawę skargi konstytucyjnej, uznając, że nie stanowi on źródła żadnego prawa podmiotowego. We wskazanym wyroku Sąd Najwyższy, przy rekonstruowaniu treści oraz charakteru art.

---

<sup>242</sup> Na temat art. 76 Konstytucji RP jako wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej zob. D. Dąbrowski, *Konstytucyjna zasada ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 68-70. Należy podkreślić, że Autor dostrzega korelację pomiędzy wprowadzeniem instytucji skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego a wzrostem znaczenia art. 76 Konstytucji RP w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego. Jego rozważania opierają się jednak na odgórnym założeniu, że art. 76 Konstytucji RP stanowi zasadę konstytucyjną, bez wskazania żadnych argumentów przemawiających za uznaniem takiego charakteru tego przepisu.

76 Konstytucji RP, oparł się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w którym przyjęto, że przepis ten wyraża jedną z zasad polityki państwa, nakładającą na władze publiczne „obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, jednakże nie kreuje po stronie jednostki żadnych konkretnych uprawnień lub potencjalnych roszczeń<sup>243</sup>. Niemniej jednak Sąd Najwyższy przyjął, że chociaż z art. 76 Konstytucji RP nie wynikają dla jednostki żadne konkretne uprawnienia lub roszczenia, a w konsekwencji norma wynikająca z tego przepisu nie stanowi źródła prawa podmiotowego, to jednak art. 76 Konstytucji RP posiada określoną doniosłość normatywną, czego przejawem jest chociażby działalność Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie orzekał w przedmiocie niezgodności przepisów prawa z tym przepisem. Dlatego też, chociaż naruszenie art. 76 Konstytucji RP nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej, to „(...) stanowiska tego z całą pewnością nie można *per analogiam* rozciągać na skargę nadzwyczajną. O ile bowiem prawnopredmiotowy charakter gwarancji konstytucyjnych z art. 76 Konstytucji oraz odesłanie do regulacji ustawowych uzasadnia stanowisko Trybunału w odniesieniu do skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności abstrakcyjnych i generalnych unormowań ustawy w ramach skargi konstytucyjnej, o tyle nic nie stoi na przeszkodzie, by traktować ten przepis Konstytucji jako pełnoprawną podstawę prowadzenia konkretnej kontroli konstytucyjności konkretnych aktów stosowania prawa, jaka dokonuje się w ramach kontroli nadzwyczajnej w Sądzie Najwyższym. Wynika to już z samego brzmienia art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, który wyraźnie wskazuje wśród podstaw skargi nadzwyczajnej nie tylko naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, ale również zasad konstytucyjnych”<sup>244</sup>.

Przytoczone wyżej stanowisko Sądu Najwyższego zostało oparte na założeniu, że art. 76 Konstytucji RP wyraża „zasadę konstytucyjną zobowiązującą organy państwa – w tym również sądy powszechne – do podejmowania działań w celu ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Stanowisko to zostało poparte orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>245</sup>. Tym samym, poprzez uznanie normy wynikającej z art. 76 Konstytucji RP za zasadę konstytucyjną, Sąd Najwyższy zaktualizował możliwość jej

---

<sup>243</sup> Wyroki TK z dnia: 13 września 2011 r., K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72; z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10, OTK-A 2011, nr 7, poz. 74; z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 172; z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92; z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31; z dnia 26 września 2000 r., P 11/99, OTK 2000, nr 6, poz. 187; z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; oraz z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

<sup>244</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72.

<sup>245</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2008, nr 10, poz. 172; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92; z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57; oraz z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72.

wykorzystania jako wzorca kontroli orzeczenia sądowego w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną. Należy jednak podkreślić, że w żadnym z powołanych przez Sąd Najwyższy wyroków, Trybunał Konstytucyjny nie nadał normie wynikającej z art. 76 Konstytucji RP rangi zasady konstytucyjnej<sup>246</sup>, a jedynie uznawał, że przepis ten formułuje zasadę polityki państwa kierowaną do władz publicznych.

Pojęcia „zasady polityki państwa” oraz „zasady konstytucyjnej” nie są jednak tożsame, a ich wyróżnienie opiera się na odmiennych jakościowo kryteriach. Pojęcie „zasady polityki państwa” skupia się bowiem na podkreśleniu charakteru treściowego normy prawnej, tj. tego, że norma prawna formułuje określony obowiązek dla władz publicznych, bez sprzężenia z nim prawa podmiotowego jednostki, które umożliwiałoby egzekwowanie realizacji tego obowiązku. Wydaje się zatem, że zostało ono wyodrębnione w celu odróżnienia norm o takim charakterze treściowym od konstytucyjnych praw i wolności. Zasadnicza różnica pomiędzy nimi polega na tym, że o ile konstytucyjne prawa i wolności bezpośrednio oddziałują na sytuację prawną jednostki, o tyle w przypadku zasad polityki państwa można mówić wyłącznie o oddziaływaniu pośrednim (tzw. „refleksy prawne”) – w odróżnieniu od tych pierwszych, zasady polityki państwa nie mogą bowiem stanowić bezpośredniego źródła uprawnień i roszczeń jednostki<sup>247</sup>.

Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego należy ocenić krytycznie – nie przedstawiono w nim bowiem jakiegokolwiek argumentacji przemawiającej za uznaniem normy wynikającej z art. 76 Konstytucji RP za zasadę konstytucyjną, w szczególności zaś nie wskazano na przyjęte kryteria rekonstrukcji zasad konstytucyjnych czy też wybrane podejście definicyjne, co należy uznać za celowe w świetle aktualnej dyskusji na temat koncepcji zasad konstytucyjnych, omówionej wcześniej w niniejszym rozdziale.

Wyrok ten stanowi zatem przejaw odejścia przez Sąd Najwyższy od przyjmowanej przez niego praktyki polegającej na rekonstrukcji wzorców kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych przy pomocy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Należy bowiem podkreślić, że chociaż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>248</sup> odrzucono uprzednio możliwość

---

<sup>246</sup> Dla porządku należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92, wymieniając wzorce kontroli będące podstawą zarzutów konstytucyjnych, wskazał m.in. na art. 76 Konstytucji RP, dodając w nawiasie adnotację „naruszenie zasad ochrony konsumenta”. W tym orzeczeniu jest więc obecna konotacja pojęcia zasady z ochroną konsumenta, przy czym nie jest jasne czy pojęcie zasady zostało użyte przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do zasady polityki państwa, czy zasady konstytucyjnej.

<sup>247</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2019, s. 117.

<sup>248</sup> Możliwość uznania art. 76 Konstytucji RP za podstawę skargi konstytucyjnej wzbudzała także wątpliwości w doktrynie prawa konstytucyjnego. Za dopuszczalnością takiego rozwiązania opowiedział się m.in. J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 102; oraz P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*,

uznania art. 76 Konstytucji RP za wzorzec kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną, to jednak Sąd Najwyższy w komentowanym wyroku uznał ten przepis za dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych w postępowaniach inicjowanych skargą nadzwyczajną. Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego zostało uzasadnione odmienną konstrukcją skargi nadzwyczajnej w zakresie przedmiotu kontroli (przedmiotem kontroli skargi konstytucyjnej są akty normatywne, zaś skargi nadzwyczajnej – orzeczenia sądowe) oraz wzorców kontroli (wzorcami kontroli skargi konstytucyjnej są wyłącznie prawa i wolności człowieka i obywatela, zaś skargi nadzwyczajnej – również zasady konstytucyjne).

## 5. Podsumowanie

Konstytucyjny charakter skargi nadzwyczajnej w sposób szczególny uwidacznia sposób ukształtowania materialnych przesłanek jej dopuszczalności – zarówno pod kątem treściowym, a zatem biorąc pod uwagę skorelowane z nimi wzorce kontroli, jak również pod kątem funkcjonalnym, odnoszącym się do sposobu oceny spełniania tych przesłanek.

W aspekcie treściowym konstrukcja skargi nadzwyczajnej wykazuje silne nacechowanie treściami konstytucyjnymi. Zarówno przesłanka ogólna, jak również przesłanki szczególne, są w sposób bezpośredni lub pośredni nośnikami konstytucyjnych wzorców kontroli orzeczenia sądowego. W konstrukcji skargi nadzwyczajnej można wyróżnić aż cztery kategorie wzorców kontroli o konstytucyjnym charakterze – z przesłanką ogólną skorelowano zasadę demokratycznego państwa prawnego, sformułowaną w art. 2 Konstytucji RP, zaś z przesłankami szczególnymi – zasady określone w Konstytucji RP, wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP, a także prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (prawo do uzyskania sprawiedliwego wyroku sądowego), które stanowi element prawa do sądu wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trzy pierwsze wzorce kontroli zostały wyrażone w przesłankach skargi nadzwyczajnej w sposób bezpośredni, zaś ostatni – w sposób pośredni. Prowadzi to do wniosku, że zakres kontroli konstytucyjności realizowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej ma szerszy zakres niż w przypadku skargi konstytucyjnej. Obejmuje on nie tylko konstytucyjne prawa i wolności, ale także zasady konstytucyjne.

---

Warszawa 2008, s. 115-116. Przeciwnie stanowisko w tym zakresie wyraziła m.in. E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 131; a także w recenzji ww. monografii P. Mikłaszewicza – zob. E. Łętowska, *Rec.: P. Mikłaszewicz, Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, „Państwo i Prawo” z. 5, s. 125.

W aspekcie funkcjonalnym konstytucyjny charakter skargi nadzwyczajnej podkreślany jest przez sposób oceny spełniania przesłanek jej dopuszczalności. Normatywna konstrukcja skargi nadzwyczajnej stanowi *novum* w polskim porządku prawnym. Uzależnia ona dopuszczalność tego środka zaskarżenia od kumulatywnego spełnienia przesłanki ogólnej oraz jednej z przesłanek szczególnych. Spełnienie przesłanki ogólnej ma charakter obligatoryjny, podczas gdy spełnienie przesłanek szczególnych – charakter alternatywny. Prowadzi to do wniosku, że każde orzeczenie zaskarżone skargą nadzwyczajną podlega kontroli pod kątem zgodności z wzorcem konstytucyjnoprawnym, jakim jest zasada demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, o ile ustalono wystąpienie chociaż jednej z przesłanek szczególnych. Relacja zachodząca pomiędzy przesłanką ogólną a przesłankami szczególnymi wymaga bowiem, aby najpierw badać wystąpienie przesłanek szczególnych, a dopiero później przesłanki ogólnej.

Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest wzorcem kontroli o charakterze dynamicznym, a przez to nieskonkretyzowanym. Oznacza to, że nie jest możliwe, aby w sposób precyzyjny określić jego zakres treściowy, ponieważ ten podlega ciągłemu procesowi kształtowania. Treść zasady demokratycznego państwa prawnego może podlegać zmianom w zależności od okoliczności sprawy, jak również aktualnej sytuacji w państwie, w tym kształtujących ją czynników politycznych, społecznych i gospodarczych. Istnieje zatem możliwość wyprowadzania z niej zarówno nowych elementów treściowych, jak również zmiana natężenia realizacji elementów uprzednio z niej wyprowadzonych z uwagi na realia funkcjonowania państwa i społeczeństwa. W tym kontekście wzorec skorelowany z przesłanką ogólną skargi nadzwyczajnej wymaga interpretacji sytuacyjnej.

Zakres treściowy zasady demokratycznego państwa prawnego nie ma zatem charakteru stałego i jednoznacznie określonego, chociaż można w jego ramach wskazać na pewne elementy powszechnie akceptowane, określane mianem tzw. twardego trzonu tej zasady. Pomimo tego, nadal pozostaje w tym zakresie duży zakres nieostrości, wynikający z posłużenia się w art. 2 Konstytucji RP dwoma zwrotami językowymi o niedookreślonym znaczeniu („demokratyczne państwo prawne” oraz „sprawiedliwość społeczna”), którym przypisuje się charakter klauzul generalnych. Z tego względu zasada demokratycznego państwa prawnego pozostaje otwarta na wykładnię dokonywaną w procesie sądowego stosowania prawa przez Sąd Najwyższy, któremu został pozostawiony znaczny luz interpretacyjny w zakresie oceny czy w konkretnych okolicznościach należy uchylić orzeczenie zaskarżone skargą nadzwyczajną. Trudności w zakresie stwierdzenia spełniania przesłanki ogólnej potęguje dodatkowo fakt, że

art. 2 Konstytucji RP wyraża normę optymalizacyjną. Zaskarżone orzeczenie sądowe należy oceniać pod kątem stopnia realizacji zasady demokratycznego państwa prawa, co wymaga każdorazowego ważenia zakorzenionych w niej wartości – z jednej strony sprawiedliwości, utożsamianej z prawidłowością orzeczeń sądowych, a z drugiej strony pewności prawa, służącej ochronie stabilności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych.

Analiza przesłanek szczególnych skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że mają one zróżnicowany charakter. W ich ramach należy wyróżnić przesłankę konstytucyjną, przesłankę aplikacyjną oraz przesłankę faktyczną.

Przesłanka konstytucyjna stanowi nośnik dwóch kategorii konstytucyjnych wzorców kontroli orzeczenia sądowego – zasad oraz praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP. W tym zakresie pewne problemy definicyjne nasuwa pojęcie zasady. Rekonstrukcja znaczenia tego pojęcia wymaga odwołania się do określonej koncepcji teoretycznoprawnej. W pracy przyjęto koncepcję zasad prawa autorstwa przedstawicieli szkoły poznańskiej – S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego oraz M. Zielińskiego, uznając, że jest ona najbardziej adekwatna z punktu widzenia prowadzonych rozważań. Podkreślić jednak należy, że nie jest to jedyna koncepcja teoretycznoprawna możliwa do przyjęcia przez Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną, zaś wybór określonej koncepcji ma bezpośredni wpływ na sposób rozumienia pojęcia zasady, a w konsekwencji także na zakres kontroli realizowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej. W oparciu o przyjęte założenia teoretycznoprawne, zrekonstruowano pojęcie zasad, o których mowa w przesłance szczególnej z art. 89 § 1 pkt 1 uSN, uznając, że należy przez nie rozumieć odpowiednio skonkretyzowane normy konstytucyjne, które mają charakter nadrzędny względem pozostałych, przy czym ich nadrzędność może przejawiać się w aspekcie treściowym, w ramach którego można wyróżnić nadrzędność aksjologiczną lub systemową, oraz w aspekcie funkcjonalnym, odnoszącym się do systematyki Konstytucji RP.

Pojęcie „wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP” zasadniczo należy utożsamiać z wolnościami i prawami, o których mowa w art. 79 Konstytucji RP. Odnosi się ono do wszystkich przepisów ustawy zasadniczej, z których możliwe jest wyprowadzenie prawa podmiotowego jednostki. W konsekwencji pojęcie to obejmuje swoim zakresem nie tylko wolności i prawa wyrażone wprost z Konstytucji RP, ale także te, które wynikają z niej w sposób pośredni, podlegając zrekonstruowaniu z kilku jej przepisów.

Można wyróżnić dwie podstawowe formy naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, odnosząc je nie tylko do orzeczenia sądowego jako



ostatecznego rezultatu sądowego stosowania prawa, lecz do ogółu czynności podejmowanych w toku tego procesu. Naruszenie może polegać zarówno na działaniu, jak również zaniechaniu sądu, a zatem może mieć formę czynną lub bierną. Czynną formą naruszenia zasad lub wolności i praw może być dokonanie niewłaściwej wykładni przepisów Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa, zaś bierną formą – zaniechanie uwzględnienia określonych przepisów Konstytucji RP w toku tego procesu na skutek braku realizacji obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji RP. Wskazać jednak należy, że nie każde naruszenie zasad lub wolności i praw konstytucyjnych stanowi podstawę do uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, lecz tylko takie, które jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to, że skutek mogą odnieść tylko naruszenia o poważnym, kwalifikowanym charakterze, co w tym kontekście istotnie zawęża zakres ochrony konstytucyjnych praw i wolności w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną.

Zastosowanie przesłanki aplikacyjnej ogranicza się do sfery ustaleń prawnych. Jej istota sprowadza się do błędów popełnionych w fazie aplikacji norm prawnych, polegających na rażącym naruszeniu prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przesłanka aplikacyjna obejmuje swoim zakresem naruszenia zarówno prawa materialnego, jak również prawa procesowego, przy czym muszą one mieć charakter rażący. Oparcie przesłanki aplikacyjnej na zwrocie ocennym o charakterze szacunkowym, jakim jest pojęcie „rażącego naruszenia prawa”, poszerza zakres luzu decyzyjnego Sądu Najwyższego przy ocenie zasadności skargi nadzwyczajnej, ponieważ pozostawia w jego wyłącznej gestii ocenę wagi i intensywności stwierdzonego naruszenia, w sytuacji, w której kryteria uznania danego naruszenia za rażące również nie mają charakteru jednolitego w orzecznictwie Sadu Najwyższego.

Przesłanka faktyczna znajduje zastosowanie, gdy prawidłowa ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego prowadzi do wniosków odmiennych niż te, które były podstawą zaskarżonego orzeczenia sądowego. Odnosi się ona do sfery ustaleń faktycznych, umożliwiając ich ponowną weryfikację w zakresie wynikającym z dotychczas zebranego materiału dowodowego w sprawie. Sąd Najwyższy nie ma zatem możliwości uzupełnienia postępowania dowodowego na etapie rozpatrywania skargi nadzwyczajnej. W doktrynie wskazuje się, że takie rozwiązanie sprzyja przewlekłości postępowania, nie gwarantując jednak lepszego wyjaśnienia sprawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy weryfikacja stanu faktycznego jest dokonywana po wielu latach od czasu pierwotnego rozpoznania sprawy. Ponadto zmienia charakter Sądu Najwyższego, czyniąc z niego „sąd faktów”, a w konsekwencji dodając do postępowania sądowego kolejną instancję.

Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną prowadzi również do wniosku, że kontrola konstytucyjności orzeczeń sądowych realizowana za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej ma charakter kontroli związanej. Sąd Najwyższy, co do zasady, nie rekonstruuje samodzielnie wzorców kontroli konstytucyjności orzeczenia sądowego, lecz czerpie w tym zakresie z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Praktyka ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, ponieważ można dostrzec od niej nieliczne wyjątki w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

## **Rozdział IV**

### **Rodzaje orzeczeń Sądu najwyższego w sprawach skarg nadzwyczajnych i ich skutki prawne**

#### **1. Uwagi wprowadzające**

Do podstawowych elementów składających się na charakterystykę instytucji skargi nadzwyczajnej należy zaliczyć sąd, któremu powierzono rozstrzyganie spraw inicjowanych tym środkiem zaskarżenia, rodzaje orzeczeń wydawanych w takich sprawach, a także skutki prawne jakie wywołują one w rzeczywistości prawnej. Wskazane elementy konstrukcyjne skargi nadzwyczajnej są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Ich analiza pozwoli na dookreślenie roli, jaką skarga nadzwyczajna odgrywa w polskim systemie prawnym, a także charakteru kontroli, jaka jest za jej pośrednictwem realizowana.

Punktem wyjścia do powyższych rozważań jest spojrzenie na skargę nadzwyczajną jako stosunkowo nowy obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego – zarówno pod kątem funkcjonalnym, jak i organizacyjnym. W tym zakresie zasadne jest skorelowanie kompetencji do rozpoznawania skargi nadzwyczajnej z dotychczasowymi rolami ustrojowymi Sądu Najwyższego oraz próba umiejscowienia jej w tych ramach. Pod rozwagę zostanie poddane także powierzenie kompetencji do rozpoznawania skargi nadzwyczajnej Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W szczególności za kluczowe należy uznać udzielenie odpowiedzi na pytanie w jaki sposób powierzenie tej Izbie kompetencji do rozpatrywania spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną wpływa na funkcjonowanie tego środka zaskarżenia w praktyce. Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście kwestionowania jej statusu w orzecznictwie krajowym oraz międzynarodowym.

Następnie analizie zostaną poddane rodzaje rozstrzygnięć Sądu Najwyższego wydawane w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną. W tym zakresie szczególna uwaga zostanie poświęcona orzeczeniom pozytywnym, tj. uwzględniającym skargę nadzwyczajną, z uwagi na ich doniosłe znaczenie dla stron postępowania. Pozwoli to na określenie, w jaki sposób skarga nadzwyczajna realizuje tzw. sprawiedliwość korygującą na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa. Charakterystyka orzeczeń Sądu Najwyższego pozwoli następnie na rozważenie ich skutków prawnych. Rozważania w tym zakresie będą prowadzone na dwóch odrębnych płaszczyznach – na płaszczyźnie indywidualnej, a zatem z perspektywy stron postępowania

oraz na płaszczyźnie systemowej, biorąc pod uwagę możliwe szersze oddziaływanie orzeczeń na system prawny.

## 2. Skarga nadzwyczajna jako obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy jest organem o konstytucyjnie określonej pozycji ustrojowej, chociaż odnosząca się do niego regulacja konstytucyjna nie należy do rozbudowanych<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, czyni to przede wszystkim poprzez sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a także wykonywanie innych czynności określonych w Konstytucji i ustawach<sup>2</sup>. Z drugiego z powołanych wyżej przepisów Konstytucji RP wywodzona jest zasada autonomii Sądu Najwyższego, która sytuuje go jako naczelną konstytucyjny organ państwa o samodzielnej pozycji ustrojowej<sup>3</sup>.

Zakres kognicji Sądu Najwyższego precyzują przepisy ustawowe. Jak wskazuje art. 1 uSN, Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Zadanie to ma realizować w dwóch ustawowych formach – po pierwsze, poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne w celu zapewnienia zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa, a po drugie – poprzez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych i kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Analiza regulacji ustawowych prowadzi do dwóch wniosków – po pierwsze, że ustawodawca w pewnym zakresie utożsamia sprawowanie wymiaru sprawiedliwości z realizacją nadzoru judykacyjnego<sup>4</sup>, a po drugie, że podstawową rolą Sądu Najwyższego w strukturze wymiaru sprawiedliwości jest weryfikowanie poprawności zapadłych wcześniej rozstrzygnięć, a nie

---

<sup>1</sup> A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej – pozycja ustrojowa i problem wzajemnych relacji*, Kraków 2024, s. 267.

<sup>2</sup> B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 282 i n. Na temat sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy zob. także: B. Stępień-Załucka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, ss. 430. Ustrojodawca nie rozstrzyga czy pomiędzy art. 175 ust. 1 i art. 183 ust. 1 Konstytucji RP zachodzą jakieś zależności. W doktrynie wskazuje się, że art. 183 ust. 1 Konstytucji RP może być postrzegany zarówno jako regulacja uszczegóławiająca art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, jak również jako przepis prawny formułujący odrębne zadanie Sądu Najwyższego. Zob. W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego...*, s. 3-4.

<sup>3</sup> A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 261; L. Garlicki, *Art. 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3; T. Erciński, *Współczesne funkcje Sądu Najwyższego*, [w:] *Minikomentarz dla maksi profesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 769.

<sup>4</sup> Tak również A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 292.

rozstrzyganie nowych sporów. Tym samym można stwierdzić, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez Sąd Najwyższy ma charakter nadzorczy.

Istota nadzoru judykacyjnego sprowadza się do możliwości ingerowania przez Sąd Najwyższy w treść prawomocnych rozstrzygnięć wydanych przez sądy powszechne oraz sądy wojskowe<sup>5</sup>, przy pomocy określonego instrumentarium prawnego. Chociaż Konstytucja RP nie wskazuje instrumentów, przy pomocy których nadzór ten ma być realizowany, w oparciu o analizę art. 1 uSN przyjęło się wyróżniać jego dwie podstawowe formy – rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne<sup>6</sup>. Do środków odwoławczych stanowiących instrument nadzoru judykacyjnego należy zaliczyć kasację i skargę kasacyjną, a od 2018 r. także skargę nadzwyczajną.

W tym kontekście niejasna pozostaje redakcja art. 1 pkt 1 uSN, w którym ustawodawca rozróżnił rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych od rozpoznawania innych środków odwoławczych. Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że w zamierzeniu ustawodawcy, w ramach sprawowanego przez Sąd Najwyższy wymiaru sprawiedliwości, skarga nadzwyczajna ma realizować inną funkcję niż pozostałe środki odwoławcze, tj. ma służyć „kontrolni nadzwyczajnej prawomocnych orzeczeń sądowych”, podczas gdy celem innych środków odwoławczych jest „zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa”. Należy jednak zauważyć, że skarga nadzwyczajna, podobnie jak inne środki odwoławcze pozostające w dyspozycji Sądu Najwyższego, należą do kategorii nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Ich istotą jest możliwość ingerencji w treść prawomocnych orzeczeń sądowych, chociaż w pewnym zakresie na odmiennych zasadach. Skarga nadzwyczajna, służąc weryfikacji zgodności orzeczeń sądowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego, realizuje również cel powierzony innym środkom odwoławczym, jakim jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa. Czyni to jednak w ograniczonym zakresie, ponieważ jej celem nie jest weryfikacja wszystkich wadliwych rozstrzygnięć, a jedynie tych, których wadliwość ma charakter kwalifikowany. W związku z tym, aktualne brzmienie art. 1 pkt 1 uSN należy ocenić krytycznie, z uwagi na

---

<sup>5</sup> P. Karlik, P. Wiliński, *Art. 183 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1080.

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 380. Warto przy tym odnotować, że w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego proponowano, aby w Konstytucji RP skatalogować środki prawne, w które miałyby zostać wyposażony Sąd Najwyższy, jednak ostatecznie propozycji tej nie przyjęto. W konsekwencji ustawodawca został wyposażony w duży zakres swobody przy doprecyzowywaniu pozycji Sądu Najwyższego w Polsce. Zob. A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 290.

fakt, że jego literalna wykładnia prowadzi do nieuzasadnionego wniosku, że skarga nadzwyczajna nie służy realizacji celów założonych dla pozostałych środków odwoławczych pozostających w dyspozycji Sądu Najwyższego.

Jak wskazuje Aleš Galič, rozpoznawanie środków odwoławczych przez Sąd Najwyższy może służyć celom publicznym lub prywatnym. Gdy rola tego organu zasadniczo sprowadza się do czuwania nad sprawiedliwym rozpoznaniem każdej indywidualnej sprawy, pierwszorzędne znaczenie ma realizacja celu prywatnego. W takim przypadku jest to sąd „zorientowany na przeszłość”, ponieważ jego działania skupiają się na sprawdzeniu czy doszło do prawidłowego osądzenia sprawy przez sądy niższej instancji. Gdy działalność Sądu Najwyższego skupia się na zapewnieniu jednolitości orzecnictwa, rozwoju prawa czy udzieleniu wskazówek sądom niższych instancji, a zatem na skutkach, jakie wydane orzeczenie wywrze na przyszłość, wówczas w większym zakresie realizuje on cele publiczne, stając się sądem „zorientowanym na przyszłość”<sup>7</sup>. Chociaż intuicyjnie skarga nadzwyczajna powinna być instrumentem orientującym Sąd Najwyższy na realizację celu prywatnego, umożliwiając rozstrzygnięcie jednostkowych spraw, to jednak jej specyfika jako środka prawnego, w tym uzależnienie jej dopuszczalności od niezgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, prowadzi do wniosku, że także wspiera ona realizację przez Sąd Najwyższy celu publicznego. Wynika to z faktu, że usunięcie wad konkretnego orzeczenia sądowego w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną warunkowane jest zaistnieniem interesu publicznego, który wyraża się w potrzebie ochrony porządku konstytucyjnego. W tym sensie rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy wydaje się jedynie dodatkową konsekwencją stwierdzenia naruszenia interesu publicznego.

Próba funkcjonalnej systematyzacji instytucji skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że jest ona instrumentem nadzoru judykacyjnego realizowanego przez Sąd Najwyższy<sup>8</sup>, stanowiąc formę sprawowania przez niego wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie wskazuje się, że jej włączenie do tego katalogu nadało specyficzny, konstytucyjny wymiar nadzorowi judykacyjnemu<sup>9</sup>, co wynika z charakterystycznych przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, które są nośnikami konstytucyjnych wzorców kontroli.

Analizując skargę nadzwyczajną jako obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego, wskazać należy, że od strony organizacyjnej jej rozpoznawanie zostało powierzone Izbie Kontroli

---

<sup>7</sup> A.Galič, *Sąd Najwyższy i jego funkcje z perspektywy krajów systemu civil law*, „Polski Proces Cywilny” 2014, nr 4, s. 462-463.

<sup>8</sup> Potwierdza to również orzecnictwo. Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 16 lutego 2022 r., I NSNc 601/21, OSNKN 2022, nr 1, poz. 4.

<sup>9</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 71.

Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Równocześnie zakresem kognicji tej izby objęto także rozpoznawanie różnego rodzaju spraw, które ustawodawca sklasyfikował jako publiczne. Należy do nich zaliczyć m.in. rozpoznawanie protestów wyborczych oraz protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego, stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także rozpoznawanie spraw z zakresu zamówień publicznych, ochrony konkurencji i konsumentów, regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego czy regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego<sup>10</sup>.

Powierzenie rozpatrywania skarg nadzwyczajnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy poddać krytyce. Po pierwsze, jej właściwość w zakresie rozpatrywania skarg nadzwyczajnych ma charakter wyłączny, bez względu na przedmiot sprawy, której skarga nadzwyczajna dotyczy. W konsekwencji Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych uprawniona jest do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych na orzeczenia w sprawach cywilnych, karnych, pracy i ubezpieczeń społecznych, a także w innych sprawach, które mogą stać się przedmiotem prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i sądów wojskowych. W odmienny sposób została uregulowana właściwość Sądu Najwyższego w zakresie rozpoznawania kasacji czy skarg kasacyjnych. W tym przypadku to, która izba rozpozna sprawę, jest uzależnione od przedmiotu sprawy.

Stawiając pytanie o właściwość takiego rozwiązania, wskazać należy, że zgodnie z art. 30 § 1 pkt 6 uSN, urząd sędziego Sądu Najwyższego powinny pełnić osoby, które wyróżniają się wysokim poziomem wiedzy prawniczej. Jednocześnie należy zauważyć, że stanowiska sędziów Sądu Najwyższego obejmowane są w określonych izbach, wyodrębnionych w oparciu o kryterium charakteru spraw, które mają być w takich izbach rozpatrywane. Z tego względu dorobek prawniczy oraz doświadczenie zawodowe kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego powinny być oceniane z uwzględnieniem specjalizacji prawnej tych osób. Celowym jest, aby w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego zasiadały osoby specjalizujące się w dziedzinach prawa, które będą korelować z charakterem spraw przekazanych im w przyszłości do rozstrzygnięcia. Biorąc pod uwagę szeroki i zróżnicowany zakres spraw rozstrzyganych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, sędziowie zasiadający w tej izbie powinni być zarówno specjalistami z zakresu szeroko pojętego prawa publicznego, w tym prawa konstytucyjnego, administracyjnego czy gospodarczego publicznego, jak również posiadać bogaty dorobek i doświadczenie w zakresie prawa materialnego i procesowego innych gałęzi prawa<sup>11</sup>. Takie oczekiwania stwarza konstrukcja skargi nadzwyczajnej, jak również zakres

---

<sup>10</sup> Szczegółowy zakres właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych określa art. 26 uSN.

<sup>11</sup> Zob. A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 285.

spraw publicznych przekazanych do rozpoznania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W praktyce jednak niewielu sędziów posiada tak szeroką specjalizację prawną, a *de facto* kilka specjalizacji prawnych. To stwarza ryzyko, że z uwagi na szeroki zakres właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, niewielu sędziów jest przygotowanych merytorycznie do rozstrzygania tak szerokiego katalogu spraw.

Dodatkowo należy zauważyć, że uzasadnieniem dla wyodrębnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w istotnym zakresie było wprowadzenie do porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej. Powiązanie legitymacji izby Sądu Najwyższego z funkcjonowaniem w porządku prawnym konkretnego środka prawnego powoduje, że dostrzegalna w doktrynie i orzecznictwie krytyka skargi nadzwyczajnej, w szczególności zaś postulaty jej zniesienia, mogą przekładać się na podważanie *ratio legis* wyodrębnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych<sup>12</sup>. Z tego względu za bardziej racjonalne w praktyce należy uznać rozwiązanie, opierające się na wyodrębnianiu izb Sądu Najwyższego w oparciu o kryterium charakteru spraw, którymi dana izba miałaby się zajmować.

W związku z przytoczonymi wyżej argumentami, wydaje się, że aktualny sposób ukształtowania właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest trafny, w szczególności biorąc pod uwagę powierzenie jej do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych na zasadzie wyłączności. Z uwagi na fakt, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej opiera się na konstytucyjnoprawnych wzorcach kontroli, warto rozważyć, czy jej rozstrzyganie nie powinno zostać powierzone osobom specjalizującym się w prawie konstytucyjnym. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że każda sprawa inicjowana skargą nadzwyczajną dotyka problemów konstytucyjnoprawnych na tle konkretnego stanu faktycznego i prawnego, która zasadniczo może mieć charakter sprawy cywilnej, karnej, czy też sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Teoretycznie sędziowie rozstrzygający sprawy inicjowane skargą nadzwyczajną powinni mieć przygotowanie konstytucyjnoprawne, a nadto wszechstronne doświadczenie orzecznicze, które nie ogranicza się wyłącznie do jednej kategorii spraw. W związku z tym, nasuwają się dwie alternatywne propozycje rozwiązania aktualnego stanu rzeczy i problemu izby, która ma rozstrzygać sprawy inicjowane skargą nadzwyczajną.

Pierwsza propozycja zakłada, że rozstrzyganie skarg nadzwyczajnych powinno zostać powierzone poszczególnym izbom Sądu Najwyższego biorąc pod uwagę kryterium charakteru sprawy, w której została wniesiona skarga nadzwyczajna. Tym samym, skargi nadzwyczajne wniesione w sprawach cywilnych byłyby rozpoznawane przez Izbę Cywilną Sądu

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 287.



Najwyższego, skargi nadzwyczajne w sprawach karnych – przez Izbę Karną Sądu Najwyższego, zaś skargi w sprawach dotyczących prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na odpowiednie zrozumienie kontekstu i specyfiki sprawy z uwagi na powierzenie jej rozpoznania sędziom posiadającym doświadczenie orzecznicze w ramach danej kategorii spraw. Wadą takiego rozwiązania byłby jednak brak ukierunkowanego, *stricte* konstytucyjnego przygotowania sędziów do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych. W związku z tym druga propozycja zakłada utworzenie odrębnej Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego, której głównym zadaniem byłoby rozstrzyganie skarg nadzwyczajnych oraz innych spraw z zakresu prawa konstytucyjnego pozostających w kognicji Sądu Najwyższego, takich jak stwierdzanie ważności wyborów i referendum czy rozstrzyganie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum. W Izbie Konstytucyjnej Sądu Najwyższego zasiadaliby sędziowie wykazujący się wiedzą prawniczą z zakresu prawa konstytucyjnego, co zapewniłoby odpowiednie zaplecze merytoryczne do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych. Warto odnotować, że postulat utworzenia Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego nie jest nowy w doktrynie prawa konstytucyjnego. Był on podnoszony w dyskursie prawniczym zarówno na etapie ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce<sup>13</sup>, jak również w późniejszym okresie, na etapie prac nad aktualnie obowiązującą Konstytucją RP, kiedy rozważano czy funkcję kontroli konstytucyjności prawa pozostawić w gestii Trybunału Konstytucyjnego, czy też przekazać ją do kognicji Sądu Najwyższego jako organu podlegającego mniejszym wpływom politycznym<sup>14</sup>. W ostatnim czasie postulat utworzenia Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego był zaś zgłaszany w dyskusji dotyczącej rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa<sup>15</sup>. Podniesiono wówczas, że przy założeniu dopuszczalności tego trybu kontroli, utworzenie Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego mogłoby stanowić rozwiązanie wspierające sędziów w ocenie konstytucyjności przepisu prawa w procesie jego stosowania<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Za ustanowieniem odrębnej izby Sądu Najwyższego, która miałaby zajmować się kontrolą konstytucyjności prawa, optował Włodzimierz Berutowicz – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w latach 1976-1987. Zob. A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 93.

<sup>14</sup> J. Ciemniowski, *Trybunał Konstytucyjny jako przedmiot prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 22; A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 183. Za powierzeniem kontroli konstytucyjności prawa Sądowi Najwyższemu opowiadał się także L. Garlicki, *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 1-2, s. 39-40.

<sup>15</sup> A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co?...*, s. 35. Propozycję taką zgłaszał również K. Urbaniak w trakcie konferencji „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z konstytucją”, która odbyła się w dniu 3 marca 2017 r. w Katowicach.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

W takim przypadku doszłoby jednak do utworzenia konkurencyjnego systemu kontroli konstytucyjności prawa w stosunku do kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny, co wymagałoby podjęcia rozważań dotyczących reorganizacji systemu kontroli konstytucyjności prawa w Polsce pod kątem jego struktury, a także podjęcia decyzji w przedmiocie tego, czy pozostawić dwa organy uprawnione do badania kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, czy też scedować tę kompetencję wyłącznie na jeden organ.

O ile pierwsze z proponowanych wyżej rozwiązań zapewniłoby rozpoznanie skargi nadzwyczajnej z uwzględnieniem pierwotnego charakteru sprawy, w której ta została wniesiona, o tyle drugie z proponowanych rozwiązań uwzględniałoby następczy, konstytucyjny charakter sprawy, który został jej nadany w związku z wniesieniem skargi nadzwyczajnej jako środka kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa. Choć oba wskazane wyżej rozwiązania mają swoje wady i zalety, to jednak z punktu widzenia wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego wydają się bardziej odpowiadać potrzebom wymiaru sprawiedliwości oraz funkcjom skargi nadzwyczajnej.

Oczywiście dostrzec należy, że hipotetycznie kompetencje do rozstrzygania skarg nadzwyczajnych można byłoby powierzyć również Trybunałowi Konstytucyjnemu, którego podstawową funkcją ustrojową jest sprawowanie kontroli konstytucyjności prawa. Jednakże aktualnie takie rozwiązanie powinno zostać *a priori* odrzucone z uwagi na wspomniany już wcześniej kryzys konstytucyjny w Polsce, którego zasadniczym aspektem są nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego<sup>17</sup>. Dotyczą one nie tylko problemu wadliwie wybranych sędziów i całkowitego upolitycznienia tego organu, ale także jego istotnej roli w procesie tzw. dekonstrukcji Konstytucji RP<sup>18</sup>, który odbywał się w latach 2015-2023. Wskazane okoliczności doprowadziły do zdezwauowania autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i utraty przez ten organ zdolności do realizacji jego konstytucyjnej funkcji, tj.

---

<sup>17</sup> S. Patyra wskazuje, że aktualnie TK nie spełnia rudymenarnych atrybutów władzy sędziowskiej, do których należy zaliczyć m.in. apolityczność, niezależność, bezstronność, praworządność, stabilność czy fachowość, a także opisuje przyczyny takiego stanu rzeczy. Zob. S. Patyra, *Prawo do sądu konstytucyjnego [w:] Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022, s. 46-48.

<sup>18</sup> Pojęciem tym posługuję się za M. Serowańcem, który wskazuje, że dekonstrukcja Konstytucji RP (ang. *deconstruction of a constitution*) polegała na reinterpretacji tekstu ustawy zasadniczej oraz arbitralnej zmianie praktyki konstytucyjnej w sposób zgodny z wolą polityczną ówczesnej większości rządzącej oraz w celu uzasadnienia konstytucyjnej legitymacji podejmowanych przez nią działań. Zob. M. Serowaniec, *Constitutional dissensus as constitutional deconstruction...*, s. 72-74. Również S. Patyra podkreśla, że w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy, podporządkowany temu ugrupowaniu politycznemu TK nie tylko legitymizował parlamentarne bezprawie, ale także wykorzystywany był do zmiany porządku konstytucyjnego (z pominięciem procedury zmiany przepisów Konstytucji RP), reinterpretując dotychczasowe, zastane wartości konstytucyjne w sposób zgodny z wolą polityczną. Zob. S. Patyra, *Kształt systemu rządów po 25 latach...*, s. 227.

stania na straży nadrzędności Konstytucji RP<sup>19</sup>. Z uwagi na polityczne zaangażowanie większości sędziów wybranych do Trybunału Konstytucyjnego po 2015 r., organ ten stał się *par excellence* instytucją polityczną, która pod pozorem kontroli konstytucyjności prawa legalizuje akty prawne niezgodne z podstawowymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi<sup>20</sup>. W przyszłości, po odbudowaniu pozycji i zaufania do Trybunału Konstytucyjnego, należałoby rozważyć poszerzenie zakresu jego kompetencji poprzez objęcie kontrolą także aktów stosowania prawa – poprzez poszerzenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej czy też wprowadzenie nowego środka prawnego służącego kontroli konstytucyjności na płaszczyźnie stosowania prawa. Działania w tym zakresie wiązałyby się z przemodelowaniem pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego z sądu prawa w kierunku sądu faktu<sup>21</sup>.

Analizując powierzenie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych kompetencji do rozpoznawania skarg nadzwyczajnych nie można pominąć także kontekstu ustrojowego, w tym zastrzeżeń dotyczących jej statusu, zgłaszanych zarówno w krajowej, jak i międzynarodowej debacie publicznej. Dotyczą one w szczególności legitymacji sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, spośród których wszyscy zostali powołani przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa<sup>22</sup>, który to organ nie daje obecnie gwarancji apolityczności<sup>23</sup>. Wprowadzone w 2017 r. zmiany w zakresie

---

<sup>19</sup> W doktrynie wskazuje się, że proces dezawuowania autorytetu TK miał charakter planowy i systemowy. Już bowiem w latach 2005-2006 podejmowane były pierwsze próby ograniczenia niezależności tego organu poprzez ograniczenie wymogów stawianych kandydatom na sędziów TK. Próby te okazały się wówczas bezskuteczne, jednak w 2015 r. ta sama siła polityczna powróciła do pomysłu politycznego „przejęcia” tego organu. Zob. S. Patyra, T. Zalasieński, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji...*, s. 37.

<sup>20</sup> S. Patyra, *Prawo do sądu konstytucyjnego...*, s. 47; S. Patyra, T. Zalasieński, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji...*, s. 40.

<sup>21</sup> Dostrzec należy, że również aktualnie nie można postrzegać TK jako czystego sądu prawa, albowiem w ramach swoich kompetencji, uprawniony jest on do kontroli konstytucyjności działalności partii politycznych. Rozstrzygając tego typu sprawy, nie ogranicza się on do analizy przepisów prawnych, ale przede wszystkim bada fakty związane z działalnością partii politycznej. Zob. A. Syryt, W. Federczyk, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, Warszawa 2017, s. 93. Tak również S. Patyra, *Prawo do sądu konstytucyjnego...*, s. 45.

<sup>22</sup> Rozumiem przez nią Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). W przestrzeni publicznej organ ten określany jest także mianem „neoKRS”.

<sup>23</sup> Zob. R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2017, nr 2, s. 13-19, 28; M. Niezgódka-Medek, *Krajowa Rada Sądownictwa – jako gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów do czasu wprowadzenia zmian na przełomie 2017 i 2018 r.* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 93-106; A. Rakowska-Trela, *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019, s. 107-122; K. Grajewski, *Dysfunktionalność of the National Council of Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 4, s. 163-165.

funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa podważyły jej niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej, co bezpośrednio wpłynęło na utratę zdolności tego organu do realizacji jego konstytucyjnej funkcji, tj. stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a w tym zakresie także na proponowanie niezależnych i bezstronnych kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. W konsekwencji powyższego, legitymacja sędziów powołanych do sprawowania urzędu z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa zaczęła być kwestionowana, w sposób negatywny oddziałując na pewność i stabilność władzy sądowniczej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych został ostatecznie przesądzony w orzecznictwie krajowym, jak i międzynarodowym. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego, zapadłą w składzie połączonych izb – Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r.<sup>24</sup>, zasiadanie w składzie sądu przez sędziego powołanego na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa skutkuje uznaniem, że jest to sąd wadliwie obsadzony, co daje możliwość wzruszenia orzeczenia wydanego z jego udziałem<sup>25</sup>. Jednocześnie w świetle orzecznictwa międzynarodowego i unijnego Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie spełnia gwarancji niezależnego i bezstronnego sądu. Jako pierwszy takie stanowisko wyraził Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*<sup>26</sup>, uznając, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie stanowi niezależnego i bezstronnego sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z tych samych względów, co przedstawione w wyroku wydanym w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwestionował status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. wydanym w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*<sup>27</sup>. Co szczególnie istotne w kontekście rozważań podjętych w ramach niniejszej pracy, w wyroku tym podkreślono, że jednym z aspektów świadczących o generalnej wadliwości instytucji skargi nadzwyczajnej jest powierzenie wyłącznej kompetencji do jej rozpoznawania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, a zatem organowi, którego nie można uznać za sąd w rozumieniu EKPCz. W treści tego wyroku

---

<sup>24</sup> Uchwała pełnego składu SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.

<sup>25</sup> SN uznał, że takie orzeczenie jest wydane w warunkach nieważności postępowania z uwagi na sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 KPC albo jest spełniona przesłanka nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 KPK, stanowiąca bezwzględną przyczynę odwoławczą.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, HUDOC, § 353-355.

<sup>27</sup> Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, HUDOC, § 175-176.

wskazano, że powierzenie rozpoznawania nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który może prowadzić do daleko idących, niekorzystnych i często nieodwracalnych konsekwencji prawnych dla zainteresowanej strony, organowi, który nie jest sądem w rozumieniu EKPCz, powoduje ogólny problem systemowy w polskim systemie sądownictwa i wymaga od pozwanego państwa podjęcia szybkich i odpowiednich działań w celu przywrócenia zgodności z konwencją<sup>28</sup>. Obecny stan prawny prowadzi w istocie do kumulatywnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską art. 6 ust. 1 EKPCz – zarówno w aspekcie przedmiotowym poprzez funkcjonowanie środka zaskarżenia niezgodnego ze standardami sprawiedliwego procesu, jak również w aspekcie podmiotowym poprzez powierzenie jego rozpoznawania organowi, który nie jest sądem w rozumieniu tego przepisu<sup>29</sup>. Wskazane wyżej okoliczności stanowiły podstawę uznania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, że opisane naruszenia mają charakter systemowy, co przesądziło o zastosowaniu procedury wyroku pilotażowego, o której mowa w art. 61 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>30</sup>.

Do tożsamyh wniosków na temat Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych doszedł następnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 21 grudnia 2023 r. wydanym w sprawie C-718/21<sup>31</sup>. Wskazano w nim, że izba ta nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu, ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi KPP<sup>32</sup>, co sprawia, że nie stanowi ona „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>33</sup>. Z tego względu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odmówił udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne<sup>34</sup> zadane przez Izbę

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, § 239.

<sup>29</sup> A. Szydzik, *Commentary to the Judgement of the European Court of Human Rights...*, s. 162.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 61 Regulaminu ETPC (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284/1 ze zm.): „Trybunał może wszcząć procedurę wyroku pilotażowego i wydać wyrok pilotażowy, gdy okoliczności faktyczne skargi wskazują na istnienie w zainteresowanej Układającej się Stronie problemu strukturalnego lub systemowego bądź innej podobnej dysfunkcji, która spowodowała lub może spowodować podobne skargi”.

<sup>31</sup> Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa*, CURIA.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie UE ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Jednocześnie stosownie do art. 47 akapit drugi KPP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

<sup>33</sup> Z art. 267 TFUE wynika, że z pytaniem prejudycjalnym do TSUE może wystąpić tylko sąd. Przy ustalaniu czy organ, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, ma charakter sądu w rozumieniu tego przepisu, bierze się pod uwagę całokształt okoliczności jego dotyczących, w tym m.in. sposób ustanowienia tego organu, charakter jego jurysdykcji czy posiadanie przez niego atrybutu niezawisłości.

<sup>34</sup> Pytania prejudycjalne zostały zadane w związku z wykładnią prawa krajowego na tle art. 19 TUE. Sprawa dotyczyła sędziego sądu powszechnego, który zaskarżył uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska sędziego po osiągnięciu wieku przejścia w stan spoczynku. Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że oświadczenie sędziego zostało złożone po terminie przewidzianym w ustawie. Od tej decyzji sędzia odwołał się do Sądu Najwyższego, w ramach którego sprawa została przekazana do rozpoznania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, uznając je za niedopuszczalne jako pochodzące od organu nieuprawnionego w rozumieniu art. 267 TFUE.

Chociaż wskazane wyżej orzeczenia nie stanowią samoistnych źródeł prawa w polskim porządku prawnym, to jednak są nimi powołane wyżej konwencje i traktaty, do których przestrzegania Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest na podstawie art. 9 Konstytucji RP. Ich interpretacja dokonywana odpowiednio przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (w odniesieniu do EKPCz) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w odniesieniu do prawa Unii Europejskiej) ma charakter wiążący w tym sensie, że przy ich wykładni organy krajowe obowiązane są uwzględniać wnioski płynące z orzecznictwa wskazanych wyżej trybunałów<sup>35</sup>. W tym zakresie szczególnie istotne znaczenie należy przypisać orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydawanym na skutek pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy krajowe w trybie art. 267 TFUE, z uwagi na ich wiążący charakter w sprawach, w których sformułowano te pytania.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie tylko pokazują zakres i skutki kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, ale przede wszystkim potwierdzają, że dalsze funkcjonowanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w obecnym kształcie i obsadzie personalnej nie ma racji bytu, ponieważ jest sprzeczne z powszechnie obowiązującym prawem i będzie prowadzić do postępującej degradacji porządku konstytucyjnego. W związku z tym, zarówno Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, jak również Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, działające przy Ministrze Sprawiedliwości, rekomendują likwidację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych<sup>36</sup>.

W ostatnim czasie powyższe stanowisko wydaje się potwierdzać praktyka orzecznicza Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Po wydaniu wskazanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,

---

<sup>35</sup> Wiąże się to z założeniem, że przepisy prawa unijnego należy interpretować autonomicznie, a zatem organy krajowe nie powinny ustalać ich znaczenia w oparciu o regulacje prawne, orzecznictwo lub doktrynę prawa krajowego, lecz poprzez odwołanie się do prawa UE, w szczególności jego interpretacji dokonywanej przez TSUE. Stosownie bowiem do art. 19 ust. 1 TUE, TSUE uprawniony jest do dokonywania wykładni prawa UE we wszystkich swoich orzeczeniach.

<sup>36</sup> Zob. uchwała Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 16 października 2024 r. o poparciu postulatu usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/uchwaly-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego>, [dostęp: 30.12.2024]. Zob. także: projekty ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury> [dostęp: 03.02.2025].

część sędziów zasiadających w tej izbie dostrzegła konieczność powstrzymania się od dalszej działalności orzeczniczej do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych ukierunkowanych na usunięcie wadliwości dotyczących zarówno statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, jak również instytucji skargi nadzwyczajnej. Z jednej strony część sędziów, odwołując się do wskazanych wyżej wyroków, próbuje wyłączać się od orzekania, podnosząc wątpliwości czy sąd ukształtowany z ich udziałem spełnia wymogi sądu w rozumieniu prawa międzynarodowego i unijnego<sup>37</sup>. Zgłaszane w tym zakresie wnioski nie zawsze są skuteczne, ponieważ ich rozpoznaniem zajmuje się Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która na podstawie art. 26 § 3 uSN uprawniona jest do pozostawienia wniosku bez rozpoznania w sytuacji, w której uzna, że dotyczy on ustalenia oraz oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>38</sup>. Z drugiej strony, w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych coraz częściej odnotowuje się postanowienia, na podstawie których dochodzi do zawieszenia postępowań w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną „z uwagi na konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych usuwających wady procesowe określone w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) z 21 grudnia 2023 r., C-718 oraz w wyroku pilotażowym Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce* w terminie tam zakreślonym”<sup>39</sup>. Dotychczas największą aktywność w tym zakresie wykazywali sędziowie Sądu Najwyższego – Leszek Bosek, Grzegorz Żmij oraz Paweł Księżak, opierając swoje decyzje procesowe na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 KPC *per analogiam*, zgodnie z którym, sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Odnotować jednocześnie należy, że w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną sędziowie nie mają możliwości przekazania sprawy do rozpoznania innej izbie Sądu Najwyższego, ponieważ zgodnie z art. 94 § 1 i 2 uSN skargę nadzwyczajną rozpoznaje Sąd Najwyższy z udziałem ławników. Tymczasem w innych izbach Sądu Najwyższego (z wyjątkiem Izby Odpowiedzialności Zawodowej, której status jest również kwestionowany) nie orzekają ławnicy.

---

<sup>37</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 11 czerwca 2024 r., I NKRS 74/23, LEX nr 3725459.

<sup>38</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 28 lutego 2024 r., I NWW 67/24, LEX nr 3692350, z którego wynika, że tylko wniosek o wyłączenie sędziego zawierający zarzut braku niezawisłości sędziego, inny niż związany z kwestionowaniem statusu sędziego lub jego *votum*, może zostać rozpoznany merytorycznie. Brak jest bowiem drogi sądowej do kontroli powołania sędziego.

<sup>39</sup> Postanowienia SN: z dnia 28 lutego 2024 r., II NSNc 5/23, LEX nr 3690149; z dnia 28 lutego 2024 r., II NSNc 7/23, LEX nr 3690148; z dnia 11 kwietnia 2024 r., II NSNc 470/23, LEX nr 3703727; z dnia 23 kwietnia 2024 r., II NSNc 291/23, LEX nr 3708630; z dnia 25 czerwca 2024 r., II NSNc 356/23, LEX nr 3730030; oraz z dnia 26 września 2024 r., II NSK 54/24, LEX nr 3763318.

Należy więc wskazać, że począwszy od 2024 r. aktywność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została w istotny sposób ograniczona na skutek oddolnej inicjatywy sędziów, którzy dostrzegając konsekwencje wynikające z orzecznictwa międzynarodowego i unijnego, wykorzystują dostępne im środki, aby wstrzymać się od dalszego orzekania. Wpływa to bezpośrednio na funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej, prowadząc do sytuacji, w której w praktyce nie może ona stanowić skutecznego środka ochrony prawnej – chociaż formalnie funkcjonuje w polskim porządku prawnym jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, to jednak w aktualnych warunkach ustrojowych brak jest sądu właściwego do jej rozpoznania.

### **3. Rodzaje orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną**

Na skutek wniesienia skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy może wydać trzy zasadnicze rodzaje rozstrzygnięć, tj. uwzględnić skargę nadzwyczajną, nie uwzględnić skargi nadzwyczajnej i w zależności od tego, czy będzie to podyktowane względami o charakterze merytorycznym czy też formalnym, oddalić, odrzucić lub pozostawić ją bez rozpoznania, a także stwierdzić wydanie zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazać przyczyny leżące u podstaw wydania takiego rozstrzygnięcia.

Katalog rozstrzygnięć merytorycznych w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną ma charakter zamknięty – został on wskazany w art. 91 § 1 uSN, który dodatkowo uzupełnia art. 89 § 4 uSN. Oznacza to, że przepisy uSN w sposób autonomiczny i pełny regulują rozstrzygnięcia merytoryczne Sądu Najwyższego w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną, a zatem nie ma potrzeby odpowiedniego stosowania w tym zakresie przepisów ustaw procesowych dotyczących kasacji i skargi kasacyjnej na podstawie art. 95 uSN<sup>40</sup>, co potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>41</sup>.

W odmienny sposób ukształtowano natomiast orzeczenia formalne, stanowiące podstawę nieuwzględnienia skargi nadzwyczajnej. W tym zakresie, na mocy art. 95 uSN odpowiednie

---

<sup>40</sup> Ustawodawca w art. 95 uSN nie wskazał, czy przepisy o skardze kasacyjnej oraz kasacji stosuje się do skargi nadzwyczajnej odpowiednio czy też wprost. Chociaż literalne brzmienie tego przepisu mogłoby prowadzić do wniosku o konieczności stosowania tych przepisów wprost, to jednak w orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że pogłębiona analiza procedur cywilnej oraz karnej prowadzi do wniosku, że nie wszystkie przepisy ustaw procesowych dotyczące skargi kasacyjnej i kasacji da się zastosować wprost w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. Tym samym charakter odesłania z art. 95 uSN przyjmuje metodykę odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących kasacji lub skargi kasacyjnej. Zob. m.in. wyrok SN z dnia 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19, LEX nr 2697913. Zob. także: K. Szczucki, *Art. 95 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 511.

<sup>41</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 2, w którym wskazano, że art. 91 § 1 uSN w sposób pełny reguluje kwestię orzeczeń kończących postępowanie w sprawie skargi nadzwyczajnej.



zastosowanie znajdują przepisy ustaw procesowych dotyczące kasacji i skargi kasacyjnej. Technicznie rzecz ujmując, nieuwzględnienie skargi nadzwyczajnej z przyczyn formalnych następuje w sprawie cywilnej poprzez jej odrzucenie, natomiast w sprawie karnej poprzez pozostawienie jej bez rozpoznania – analogicznie jak w przypadku skargi kasacyjnej i kasacji. Pod kątem funkcjonalnym istota obu czynności jest jednak tożsama – są to decyzje procesowe kończące postępowanie w sprawie, bez merytorycznego rozstrzygnięcia skargi nadzwyczajnej.

### 3.1. Orzeczenia uwzględniające skargę nadzwyczajną (orzeczenia pozytywne)

Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej może nastąpić na kilka sposobów<sup>42</sup>. Po pierwsze, Sąd Najwyższy może wydać orzeczenie reformatoryjne, czyli uchylić zaskarżone orzeczenie w części lub w całości i stosownie do wyników postępowania orzec co do istoty sprawy albo umorzyć postępowanie. W sprawach karnych konieczność umorzenia postępowania może zachodzić w sytuacji, w której Sąd Najwyższy ustali wystąpienie jednej z przesłanek z art. 17 § 1 KPK<sup>43</sup>. W zakresie spraw cywilnych do postępowania ze skargi nadzwyczajnej odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania cywilnego, wskazujące podstawy do umorzenia postępowania cywilnego, w szczególności zaś art. 182, art. 332 § 2 oraz art. 335 § 1 i § 2 KPC.

Po drugie, Sąd Najwyższy może wydać orzeczenie kasatoryjne, a zatem uchylić zaskarżone orzeczenie w części lub w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi. Zasadą jest uchylenie wyłącznie orzeczenia sądu II instancji, natomiast w razie potrzeby, gdy zaistnieją nadzwyczajne okoliczności, Sąd Najwyższy może uchylić także orzeczenie sądu I instancji. Może to nastąpić m.in. w jednym z następujących przypadków:

---

<sup>42</sup> Jak wskazuje M. Fingas, zasadniczo orzeczenie kończące postępowanie w sprawie może zmierzać w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich polega na wycofaniu sprawy do poprzedniego etapu wraz z anulowaniem (uchyleniem, względnie unieważnieniem) zapadłego orzeczenia. W takim przypadku rozstrzygnięcie ma charakter kasatoryjny. Drugi kierunek wiąże się natomiast samodzielną zmianą orzeczenia przez sąd rozpatrujący sprawę. W takim przypadku orzeczenie ma charakter reformatoryjny. Neutralnym rozstrzygnięciem pozostaje orzeczenie utrzymujące w mocy zaskarżone orzeczenie. Zob. M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej...*, s. 26-27.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 17 § 1 KPK: „Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy: 1) czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia; 2) czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa; 3) społeczna szkodliwość czynu jest znikoma; 4) ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze; 5) oskarżony zmarł; 6) nastąpiło przedawnienie karalności; 7) postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się; 8) sprawca nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych; 9) brak skargi uprawnionego oskarżyciela; 10) brak wymaganego zezwolenia na ściganie lub wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej, chyba że ustawa stanowi inaczej; 11) zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie”.

- a) w razie stwierdzenia nieważności postępowania w I instancji, która nie powoduje konieczności odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania;
- b) w razie ustalenia, że sąd I instancji nie rozpoznał istoty sprawy<sup>44</sup>;
- c) w razie ustalenia, że zachodzi konieczność przeprowadzenia przez sąd I instancji postępowania dowodowego w całości<sup>45</sup>;
- d) w razie ustalenia, że sąd I instancji bezzasadnie odrzucił pozew lub umorzył postępowanie, a zażalenie strony na to odrzucenie zostało oddalone przez sąd II instancji.

Uogólniając powyższe, można wskazać, że potrzebą uzasadniającą uchylenie orzeczenia także sądu I instancji jest ustalenie przez Sąd Najwyższy, że główny ciężar uchybień decydujących o uwzględnieniu skargi nadzwyczajnej, ma swoje źródło w postępowaniu sądowym w I instancji<sup>46</sup>. W tym zakresie ustawodawca nawiązał do konstrukcji art. 398<sup>15</sup> § 1 KPC, z tą różnicą, że o ile Sąd Najwyższy rozpatrując skargę kasacyjną jest władny wydać rozstrzygnięcie, na podstawie którego, uchyli zarówno zaskarżone orzeczenie sądu II, jak i I instancji oraz odrzuci pozew, o tyle w przypadku skargi nadzwyczajnej nie ma takiej możliwości, albowiem odrzucenie pozwu nie znajduje się w katalogu dopuszczalnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej<sup>47</sup>. Takie stanowisko wspiera dodatkowo fakt, że skoro regulacja poświęcona rewizji nadzwyczajnej, na której wzorowano instytucję skargi nadzwyczajnej, przewidywała możliwość odrzucenia pozwu na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 422 § 1 KPC, a art. 91 § 1 uSN takiej możliwości nie wskazuje, to kierując się założeniem o racjonalności prawodawcy, należy uznać, że Sąd Najwyższy nie może odrzucić pozwu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. W tym zakresie decyzję merytoryczną musi podjąć właściwy sąd, któremu Sąd Najwyższy przekaże sprawę.

Nawiązując do dorobku doktryny prawa procesowego, można wskazać, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej – w przypadku rozstrzygnięcia reformatoryjnego lub kasatoryjnego – skutkuje wydaniem przez Sąd Najwyższy orzeczenia składającego się *de facto* z dwóch elementów – rozstrzygnięcia pierwotnego oraz rozstrzygnięcia następczego. Rozstrzygnięciem pierwotnym jest orzeczenie o uchyleniu orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną, względnie – również orzeczenia go poprzedzającego, jeżeli skarga nadzwyczajna została wniesiona na orzeczenie sądu II instancji. Takie rozstrzygnięcie nie

---

<sup>44</sup> T. Wiśniewski, *Art. 398<sup>15</sup>* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(39)*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, s. 331.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Zob. także: W. Broniewicz, *Uchylenie przez Sąd Najwyższy w trybie kasacji wyroku sądu I instancji w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4, s. 37-38.

<sup>46</sup> K. Szczucki, *Art. 91* [w:] *Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 501.

<sup>47</sup> Postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/18, niepubl. Za: J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 74.

kończy jednak postępowania kontrolnego i jest skorelowane z jednym z rozstrzygnięć następczych – orzeczeniem co do istoty sprawy, orzeczeniem o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania<sup>48</sup>.

Zasadne jest postawienie pytania, czy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy może wydać częściowo rozstrzygnięcie kasatoryjne, a częściowo rozstrzygnięcie reformatoryjne, co jest dopuszczalne w postępowaniu sądowym zainicjowanym skargą kasacyjną<sup>49</sup>. Chociaż przepisy uSN nie zawierają żadnych ograniczeń w tym zakresie, a w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustaw procesowych dotyczące kasacji i skargi kasacyjnej, to jednak należy mieć na względzie, że art. 91 § 1 uSN w sposób autonomiczny reguluje rodzaje dopuszczalnych rozstrzygnięć w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. Zważywszy na brzmienie tego przepisu i posługiwanie się przez ustawodawcę alternatywą rozłączną przy wymienianiu rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, należy uznać, że nie jest dopuszczalne w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wydanie orzeczenia o charakterze mieszanym, tj. rozstrzygnięcia, w ramach którego Sąd Najwyższy w części wyda orzeczenie co do istoty sprawy, a w części przekaże sprawę do ponownego rozpoznania. Takie orzeczenie, łącząc w sobie dwa dopuszczalne ustawowo rozstrzygnięcia, stanowiłoby nowy jakościowo rodzaj orzeczenia w świetle regulacji z art. 91 § 1 uSN. Z tego względu, należy opowiedzieć się za brakiem dopuszczalności wydania rozstrzygnięcia o charakterze mieszanym w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną.

Orzeczenie kasatoryjne ma charakter subsydiarny względem orzeczenia reformatoryjnego. W doktrynie podnosi się, że kolejność, w której wymieniono rodzaje rozstrzygnięć w art. 91 § 1 uSN, przesądza o preferowanym sposobie rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej<sup>50</sup>. W przepisie tym najpierw wskazano, że Sąd Najwyższy może uchylić zaskarżone orzeczenie i orzec co do istoty sprawy, a dopiero w jego dalszej części przewidziano możliwość przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Z tego względu uznaje się, że w przypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, zasadą jest wydanie przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia reformatoryjnego, a dopiero wtedy, gdy nie jest zasadne orzekanie co do istoty sprawy – rozstrzygnięcia kasatoryjnego. W tym zakresie skarga nadzwyczajna wykazuje inną specyfikę niż skarga kasacyjna czy kasacja, w przypadku których,

---

<sup>48</sup> Z. Doda, *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1972, s. 217.

<sup>49</sup> T. Wiśniewski, *Art. 398<sup>16</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II...*, s. 333.

<sup>50</sup> K. Szczucki, *Art. 91 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 500. Na takim stanowisku stoi również J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 74.

stosownie do art. 398<sup>15</sup> KPC i art. 537 KPK, Sąd Najwyższy co do zasady winien wydać rozstrzygnięcie kasatoryjne, a dopiero w drugiej kolejności, gdy nie widzi podstaw do wydania rozstrzygnięcia kasatoryjnego – rozstrzygnięcie reformatoryjne. Oznacza to, że w przypadku skargi kasacyjnej lub kasacji, zasadą jest uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy sądowi właściwemu do ponownego rozpoznania. Tylko wtedy, gdy są spełnione warunki z art. 398<sup>16</sup> KPC lub gdy Sąd Najwyższy stwierdził oczywistą niesłuszność skazania stosownie do art. 537 § 2 KPK<sup>51</sup>, dopuszczalne jest uchylenie orzeczenia i wydanie orzeczenia co do istoty sprawy<sup>52</sup>. Różnice w tym zakresie wynikają ze specyfiki tych środków zaskarżenia – o ile skarga kasacyjna oraz kasacja nawiązują w większym stopniu do systemu kasacyjnego, kładąc nacisk na kontrolę zgodności zaskarżonego orzeczenia z przepisami prawa, o tyle skarga nadzwyczajna nawiązuje w swej konstrukcji przede wszystkim do systemu rewizyjnego, którego istota polega na kontroli orzeczenia nie tylko pod kątem jego zgodności z prawem, ale także pod kątem prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych<sup>53</sup>. Warto przy tym dostrzec, że skarga nadzwyczajna realizuje w ten sposób zgłaszane w doktrynie prawa karnego procesowego postulaty dotyczące poszerzenia uprawnień Sądu Najwyższego w zakresie orzekania reformatoryjnego<sup>54</sup>.

Po trzecie, za szczególny rodzaj rozstrzygnięcia uwzględniającego skargę nadzwyczajną należy uznać rozstrzygnięcie deklaratoryjne, o którym mowa w art. 89 § 4 uSN. W jego ramach Sąd Najwyższy może poprzestać na stwierdzeniu wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazać okoliczności, z powodu których zdecydował się na wydanie właśnie takiego rozstrzygnięcia. W tej sytuacji Sąd Najwyższy uznaje zasadność skargi nadzwyczajnej, ale z uwagi na fakt, że zaskarżone orzeczenie wywołało już nieodwracalne skutki prawne, ogranicza się do stwierdzenia jego wydania z naruszeniem

---

<sup>51</sup> Przyjęte w tym przepisie rozwiązanie jest wyrazem pragmatyzmu ustawodawcy i opiera się na założeniu, że nieuzasadnione jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w sytuacji, w której już w ocenie sądu kasacyjnego oskarżonego należy uniewinnić. Warto przy tym odnotować, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się rozszerzającą wykładnię art. 537 § 2 KPK, stosując rozwiązanie przewidziane w tym przepisie także do sytuacji, w których oczywista niesłuszność dotyczy innych rozstrzygnięć niż skazanie, np. niesłusznego przypisania odpowiedzialności karnej skutkującego warunkowym umorzeniem postępowania czy niesłusznego przypisania winy i odstąpienia od wymierzenia kary. Przypadki te opisuje szerzej M. Fingas, *Kilka uwag o reformatoryjnym orzekaniu...*, s. 369-370.

<sup>52</sup> T. Ereciński, *Art. 398<sup>15</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. 5, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 295; J. Matras, *Art. 537 [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3, red. K. Dudka, Warszawa 2023, s. 1246.

<sup>53</sup> Więcej na temat różnic pomiędzy systemem kasacyjnym i systemem rewizyjnym zob. M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej...*, s. 27-29; oraz T. Zembruski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 21-26.

<sup>54</sup> Na temat poszerzenia możliwości orzekania reformatoryjnego przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym zob. M. Fingas, *Kilka uwag o reformatoryjnym orzekaniu w postępowaniu kasacyjnym [w:] Postępowanie odwoławcze w procesie karnym – u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016, s. 362-385.

prawa. Jest to zatem rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym – chociaż *sensu stricte* nie stanowi uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, to jednak dowodzi jej zasadności<sup>55</sup>. Dlatego też to rozstrzygnięcie można określić mianem deklaratoryjnego, ponieważ potwierdza, że w przeszłości orzeczenie zaskarżone skargą nadzwyczajną zostało wydane z naruszeniem prawa. Orzeczenie deklaratoryjne ma zatem wymiar satysfakcyjny, ale nie zmienia sytuacji prawnej stron postępowania w tym sensie, że nie prowadzi do uchylecia zaskarżonego orzeczenia, lecz pomimo jego wadliwości pozostawia je w obrocie prawnym.

Warto zauważyć, że orzeczenie deklaratoryjne ma specyficzny charakter, albowiem nie jest typowe ani dla procedury karnej ani procedury cywilnej, nawiązując raczej do rozwiązań przewidzianych w procedurze administracyjnej, w tym instytucji wznowienia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Stosownie do art. 151 § 2 KPA, gdy w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146<sup>56</sup>, organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Jak stanowi zaś art. 156 § 2 KPA, nie można stwierdzić nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Tym samym w procedurze administracyjnej nieodwracalność skutków prawnych należy przede wszystkim wiązać z upływem odpowiedniego czasu od dnia wydania rozstrzygnięcia.

W postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wystąpienie nieodwracalnych skutków prawnych orzeczenia oddane jest co do zasady pod ocenę Sądu Najwyższego, z wyjątkiem sytuacji, w których ustawodawca wprost wskazuje co należy przez to pojęcie rozumieć. Z art. 89 § 4 uSN wynika, że taka sytuacja zachodzi w szczególności, gdy od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także gdy uchylenie zaskarżonego orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej<sup>57</sup>. Zasada ta nie ma

---

<sup>55</sup> Wydaje się, że na odmiennym stanowisku stoi J. Stasiak, który wskazuje, że upływ 5 lat stanowi samodzielną przesłankę odstąpienia przez Sąd Najwyższy od orzekania merytorycznego w przedmiocie skargi nadzwyczajnej. Tymczasem rozstrzygnięcie deklaratoryjne jest rodzajem rozstrzygnięcia merytorycznego w tym sensie, że Sąd Najwyższy bada zarzuty przedstawione w skardze nadzwyczajnej, a zatem przeprowadza proces kontroli zaskarżonego orzeczenia, w wyniku którego stwierdza jego wadliwość, ale w związku z wywołaniem przez to orzeczenie nieodwracalnych skutków prawnych, pozostawia je w obrocie prawnym. Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 75.

<sup>56</sup> Zgodnie z art. 146 KPA: „Uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło 10 lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 308 oraz art. 145a-145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat” (§ 1). „Nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej” (§ 2).

<sup>57</sup> K. Szczucki, *Art. 89 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 496.

jednak charakteru bezwzględny. Istnieje możliwość odejścia od niej wówczas, gdy konstytucyjne zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela uzasadniają wydanie innego orzeczenia, przewidzianego w art. 91 § 1 uSN. Prowadzi to do wniosku, że w niektórych przypadkach Sąd Najwyższy obowiązany jest uchylić zaskarżone orzeczenie w części lub w całości i stosownie do wyników postępowania orzec co do istoty sprawy albo przekazać sprawę do ponownego rozpoznania, nawet jeżeli zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, tj. od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat lub jego uchylenie narusza międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja w tym zakresie powinna zostać podjęta przez Sąd Najwyższy przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, zobowiązującej w procesie stosowania Konstytucji RP do ważenia konkurencyjnych wartości, co pozwoli na rozstrzygnięcie, która z nich zasługuje w okolicznościach konkretnego przypadku na ochronę. W tym kontekście warunki dopuszczalności wydania orzeczenia deklaratoryjnego pozwalają uznać, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej została oparta na zasadzie prymatu Konstytucji RP, a ściślej – prymatu konstytucyjnych zasad oraz wolności i praw człowieka i obywatela, co podkreśla mechanizm z art. 89 ust. 4 uSN.

Jak wskazują T. Ereciński i K. Weitz, w związku z brzmieniem art. 89 § 4 uSN, można mieć wątpliwości czy skarga nadzwyczajna jest ograniczona jakimkolwiek terminem w związku z możliwością wydania przez Sąd Najwyższy merytorycznego orzeczenia, nawet pomimo upływu pięcioletniego terminu zastrzeżonego do jej wniesienia. Stosownie do art. 89 § 3 uSN, skarga nadzwyczajna nie może być wniesiona po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, ale wyjątkowo może być po tym terminie uwzględniona w związku z brzmieniem art. 89 § 4 uSN. Literalna wykładnia tych przepisów prowadziłyby do wniosku, że badanie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej ze względu na termin w chwili jej wniesienia byłoby zbędne, skoro i tak mogłaby zostać rozpoznana na zasadzie art. 89 § 4 uSN. W takim przypadku przyszłe rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego *de facto* determinowałoby termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Z tego względu T. Ereciński i K. Weitz opowiadają się za wykładnią funkcjonalną tych przepisów wskazując, że art. 89 § 4 uSN reguluje „taki wypadek, w którym skarga nadzwyczajna została wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, ale jej rozpoznanie ma już nastąpić po upływie tego terminu”<sup>58</sup>. Względy logicznego rozumowania nakazują opowiedzieć się za taką wykładnią tych przepisów.

---

<sup>58</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 13.

Dla porządku warto dodać, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 89 § 4 uSN sformułowaniem „w szczególności” oznacza, że katalog wymienionych w tym przepisie przypadków, w których mamy do czynienia z nieodwracalnością skutków prawnych orzeczenia sądowego, nie ma charakteru zamkniętego. Oznacza to, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej pojęciu „nieodwracalności skutków prawnych” nadano charakter klauzuli generalnej, której treść determinować będzie Sąd Najwyższy uwzględniając każdorazowo okoliczności konkretnej sprawy. Przy interpretacji tego pojęcia pomocne może okazać się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa sformułowanych na tle art. 156 § 2 KPA<sup>59</sup>. Mogą one stanowić podstawę dla ustalenia kryteriów pozwalających na określenie charakteru skutków prawnych rozstrzygnięcia, w tym odróżnienia tych, które mają charakter nieodwracalny.

Pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uchwale z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92<sup>60</sup>, w której poruszono dwie zasadnicze kwestie dotyczące rozumienia tego pojęcia. Po pierwsze wskazano, że pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych należy rozpatrywać wyłącznie na płaszczyźnie obowiązującego prawa, a nie w odniesieniu do sfery faktów, a po drugie, że rozstrzygnięcie ma skutek nieodwracalny wówczas, gdy ani przepisy prawa materialnego, ani przepisy prawa procesowego, które stanowią podstawę dla działania podmiotu rozstrzygającego sprawę, nie czynią go właściwym do cofnięcia tego skutku poprzez wydanie decyzji. W tym zakresie Sąd Najwyższy wskazał, że dla oceny skutków decyzji administracyjnej prawnie obojętne jest czy istnieją jakiegokolwiek faktyczne możliwości cofnięcia następstw wykonania tej decyzji. Bez znaczenia będzie zatem ustalenie, że są materialne, organizacyjne czy techniczne możliwości przywrócenia stanu faktycznego do jego pierwotnej postaci. Nadto pojęcia nieodwracalności skutków prawnych nie należy utożsamiać z pojęciem niemożliwości przywrócenia stanu poprzedniego, o którym mowa w art. 363 § 1 KC. To drugie nawiązuje bowiem do restytucji naturalnej w znaczeniu gospodarczym, a nie do restytucji uprawnień. Odnosząc się zaś do problematyki możliwości cofnięcia skutków prawnych przez podmiot rozstrzygający sprawę, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia przy interpretacji pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych podstawowej zasady prawa publicznego, zgodnie z którą, organ administracji publicznej może działać wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, którego nie można domniemywać w oparciu o pozycję organu w strukturze organów

---

<sup>59</sup> Zob. m.in. E. Ślaskowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 113-124.

<sup>60</sup> Uchwała SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.

państwowych. W konsekwencji odwracalny lub nieodwracalny charakter skutków prawnych nie może być rozpatrywany poza zakresem przepisów regulujących tryb działania organu, który rozstrzyga sprawę. Jeżeli cofnięcie skutków prawnych danego rozstrzygnięcia wymagałoby podjęcia działań, do których podmiot rozstrzygający sprawę nie jest umocowany, to należy uznać, że skutki prawne, jakie rozstrzygnięcie to wywołało, mają charakter nieodwracalny. Prowadzi to do wniosku, że Sąd Najwyższy opowiedział się za koncepcją nieodwracalności względnej, tj. ograniczył nieodwracalność skutków prawnych do sytuacji, w której ich odwrócenie jest niedostępne dla podmiotu rozstrzygającego daną sprawę<sup>61</sup>.

Nieco odmiennie pojęcie nieodwracalności skutków prawnych definiuje B. Adamiak w glosie do powołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego<sup>62</sup>, wskazując, że nieodwracalność skutków prawnych powinna być rozpatrywana na płaszczyźnie wykonania decyzji. W konsekwencji skutek prawny będzie nieodwracalny wówczas, gdy wykonanie decyzji wywoła taki stan prawny lub stan faktyczny w rzeczywistości społecznej, że nie będzie możliwe przywrócenie go do stanu pierwotnego<sup>63</sup>. Z kolei J. Borkowski wskazuje, że pojęcie nieodwracalności skutku prawnego nie dotyczy faktów, lecz stosunków prawnych powstających w wyniku samego tylko wydania decyzji lub też jej wykonania<sup>64</sup>. Wychodzi z założenia, że nieodwracalność skutków prawnych może być rozumiana jako nieodwracalność względna albo jako nieodwracalność bezwzględna – pierwsza będzie rozpatrywana w odniesieniu do organu administracji publicznej i podstaw jego działania, zaś druga w odniesieniu do całego systemu prawnego. Jednocześnie autor ten opowiada się za przyjęciem koncepcji nieodwracalności względnej na potrzeby interpretacji art. 156 § 2 KPA<sup>65</sup>.

Z praktycznego punktu widzenia pojęcie nieodwracalnych skutków prawnych zdefiniował bardzo szeroko i uniwersalnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, wskazując, że: „Nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 in fine k.p.a.) oznacza w szczególności sytuację, w której poprzedni stan prawny nie

---

<sup>61</sup> Por. wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, OSNP 1995, nr 18, poz. 223.

<sup>62</sup> B. Adamiak, *Glosa do uchwały (7) SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 5, s. 238

<sup>63</sup> Wystąpienie takiej sytuacji będzie uzależnione od następstw prawnych wykonania decyzji, które mogą powstać w dwóch sferach – sferze praw i obowiązków jednostki oraz w sferze bytu prawnego przedmiotu postępowania administracyjnego. W zakresie pierwszej sfery, istotne jest ustalenie czy stan faktyczny jest odwracalny i pod jakimi warunkami. W zakresie drugiej sfery chodzi o niedopuszczalność prowadzenia postępowania głównego z powodu nieistnienia przedmiotu postępowania. E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych...*, s. 115-116.

<sup>64</sup> J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 69; za: E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych...*, s. 116.

<sup>65</sup> J. Borkowski, *Art. 156 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2022, s. 1024-1025.



może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, lub też podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność do zachowania tego prawa albo wygasła instytucja stanowiąca źródło prawa”<sup>66</sup>. W innym orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny dodał, że: „Nieodwracalność skutków prawnych (art. 156 § 2 in fine k.p.a.) oznacza również sytuację, w której poprzedni stan prawny nie może zostać przywrócony, gdyż przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło”<sup>67</sup>. Poglądy te należy uznać za utrwalone i znajdujące potwierdzenie także w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>68</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, o nieodwracalności skutku prawnego mówi się w dwóch zasadniczych kontekstach – po pierwsze, odnosząc te pojęcie do skutków prawnych, których podmiot rozstrzygający daną sprawę nie może skutecznie i legalnie odwrócić w granicach przyznanych mu właściwości i kompetencji, a po drugie w odniesieniu do sfery praw i obowiązków jednostki oraz do sfery bytu prawnego przedmiotu postępowania.

### **3.2. Orzeczenia nieuwzględniające skargi nadzwyczajnej (orzeczenia negatywne)**

Nieuwzględnienie skargi nadzwyczajnej może nastąpić z przyczyn merytorycznych, jak również z przyczyn formalnych. W pierwszym przypadku następuje poprzez oddalenie skargi nadzwyczajnej, zaś w drugim przypadku poprzez jej odrzucenie (w sprawie cywilnej na podstawie art. 373 § 1 w zw. z art. 398<sup>21</sup> KPC w zw. z art. 95 pkt 2 uSN) lub pozostawienie bez rozpoznania (w sprawie karnej na podstawie art. 531 § 1 KPK w zw. z art. 95 pkt 2 uSN).

Oddalenie skargi nadzwyczajnej jest wynikiem merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy i następuje w sytuacji stwierdzenia jej niezasadności, tj. braku podstaw do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Przyczyną oddalenia skargi nadzwyczajnej jest zatem niespełnienie wskazanej przez wnioskodawcę materialnej przesłanki jej dopuszczalności, określonej w art. 89 § 1 uSN. Z uwagi na konstrukcję skargi nadzwyczajnej, która dla swej dopuszczalności zakłada konieczność jednoczesnego spełnienia przesłanki ogólnej oraz co najmniej jednej z przesłanek szczególnych, teoretycznie oddalenie tego środka zaskarżenia może nastąpić w trzech przypadkach:

a) niespełnienia zarówno przesłanki ogólnej, jak również jednej z przesłanek szczególnych,

---

<sup>66</sup> Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.

<sup>67</sup> Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r., II SA 38/98, LEX nr 41296.

<sup>68</sup> Zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 4 marca 2020 r., II OSK 1086/18, LEX nr 3020110; oraz z dnia 27 stycznia 2015 r., I OSK 2639/14, LEX nr 1769265.

- b) niespełnienia wyłącznie przesłanki ogólnej, przy jednoczesnym spełnieniu jednej z przesłanek szczególnych,
- c) niespełnienia wyłącznie przesłanki szczególnej, przy jednoczesnym spełnieniu przesłanki ogólnej.

W praktyce wystąpienie ostatniego ze wskazanych wyżej przypadków należy jednak wykluczyć z uwagi na praktykę orzecniczą Sądu Najwyższego, polegającą na badaniu w pierwszej kolejności zaistnienia przesłanek szczególnych, a dopiero pod warunkiem stwierdzenia ich spełnienia, możliwości przystąpienia do badania przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej. Teoretycznie jednak możliwe jest wystąpienie sytuacji, w której orzeczenie sądowe będzie niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ale z innych przyczyn niż objęte zakresem przesłanek szczególnych. Przykładowo może ono naruszać inne przepisy Konstytucji RP, które nie formułują zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela.

Stosownie do art. 398<sup>13</sup> § 1 KPC i art. 536 KPK w zw. z art. 95 pkt 1 i 2 uSN, Sąd Najwyższy jest związany podstawami skargi nadzwyczajnej oraz rozpoznaje ją w granicach zaskarżenia<sup>69</sup>. W konsekwencji Sąd Najwyższy nie ma możliwości wyjścia poza wskazane przez wnioskodawcę granice skargi nadzwyczajnej – nie może zastąpić skarżącego w wyborze jej podstawy, jak również w przytoczeniu przepisów które mogłyby być podstawą podniesionych w niej zarzutów. Sąd Najwyższy może rozpoznać skargę nadzwyczajną tylko w ramach tej podstawy, na której ją oparto i jedynie pod kątem tych przepisów prawa, których naruszenie zarzucono, z zastrzeżeniem, że w granicach zaskarżenia Sąd Najwyższy bierze pod uwagę nieważność postępowania<sup>70</sup>.

Odrzucenie lub pozostawienie bez rozpoznania skargi nadzwyczajnej następuje przed przystąpieniem do etapu jej merytorycznego rozpoznania, a zatem z przyczyn formalnych – gdy nie jest dopuszczalne jej rozpoznanie. Jak wskazuje się w doktrynie prawa procesowego, przez dopuszczalność rozumie się cechę czynności procesowej, bez której czynność ta nie może wywołać skutków prawnych<sup>71</sup>. Dopuszczalność środka zaskarżenia wiąże się zatem z możliwością zbadania zasadności żądania skarżącego, a niedopuszczalność – z brakiem takiej możliwości, co oznacza niemożność przystąpienia do jego merytorycznej oceny.

---

<sup>69</sup> Wyrok SN z dnia 19 lipca 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858, w którym wskazano, że: „Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym rozpoznaje skargę nadzwyczajną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Jest więc związany granicami skargi, wyznaczonymi jej podstawami, co oznacza, że nie może uwzględnić naruszenia żadnych innych przepisów niż te wskazane przez skarżącego”.

<sup>70</sup> Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2022 r., I NSNc 459/21, LEX nr 3478433.

<sup>71</sup> T. Ereciński, *Dopuszczalność skargi kasacyjnej* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, część druga*, red. nac. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 908.

Do typowych sytuacji, w których zasadne jest odrzucenie lub pozostawienie bez rozpoznania skargi nadzwyczajnej, należy zaliczyć następujące przypadki:

- a) gdy skarga nadzwyczajna została wniesiona od orzeczenia niepodlegającego zaskarżeniu,
- b) gdy skarga nadzwyczajna została wniesiona przez podmiot nielegitymowany<sup>72</sup>, np. stronę postępowania,
- c) gdy skarga nadzwyczajna została wniesiona z naruszeniem ustawowego terminu,
- d) gdy skarga nadzwyczajna została sporządzona z naruszeniem przepisów dotyczących jej formy i elementów konstrukcyjnych.

Przyczyny niedopuszczalności skargi nadzwyczajnej można zasadniczo podzielić na te, które mają charakter obiektywny oraz te, które mają charakter subiektywny. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć zakończenie postępowania sądowego wydaniem przez sąd powszechny lub sąd wojskowy orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, któremu można przypisać walor prawomocności, oraz ustawowe ograniczenia przedmiotowe w tym zakresie (*ratione materiae*). Druga kategoria obejmuje zaś zespół czynności, jakie powinny zostać wykonane w celu prawidłowego złożenia skargi nadzwyczajnej, tj. złożenie jej przez uprawniony podmiot oraz w ustawowym terminie, a także w odpowiedniej formie i z zachowaniem wszystkich niezbędnych elementów.

Nieuwzględnienie skargi nadzwyczajnej z przyczyn obiektywnych nastąpi w przypadku, w którym substratem zaskarżenia będzie orzeczenie innego sądu niż sąd powszechny lub sąd wojskowy, orzeczenie nieprawomocne albo orzeczenie niekończące postępowania w sprawie. Ponadto do tej kategorii należy także zaliczyć:

- a) orzeczenia, od których przysługują inne nadzwyczajne środki zaskarżenia,
- b) orzeczenia, od których została wniesiona już skarga nadzwyczajna w interesie tej samej strony (art. 90 § 1 uSN),
- c) orzeczenia ustalające nieistnienie małżeństwa, orzekające unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli chociażby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz postanowienia o przysposobieniu (art. 90 § 3 uSN),
- d) orzeczenia w sprawie o wykroczenie lub wykroczenie skarbowe (art. 90 § 4 uSN).

Art. 90 § 3 i 4 uSN statuują ustawowe ograniczenia przedmiotowe (*ratione materiae*), a zatem wskazują jakie orzeczenia, z uwagi na ich przedmiot, nie mogą podlegać zaskarżeniu skargą nadzwyczajną. W konsekwencji wniesienie skargi nadzwyczajnej od takiego orzeczenia musi skutkować jej odrzuceniem lub pozostawieniem bez rozpoznania.

---

<sup>72</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2024 r., II NSNc 479/23, LEX nr 3668503.

Dla określenia formy i elementów konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej, konieczne jest odwołanie się do przepisów dotyczących skargi kasacyjnej i kasacji. Stosownie do art. 398<sup>4</sup> § 1 KPC w zw. z art. 95 pkt 1 uSN, w sprawie cywilnej skarga nadzwyczajna powinna zawierać następujące elementy: oznaczenie orzeczenia, od którego jest wnoszona, ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części; przytoczenie podstaw skargi nadzwyczajnej oraz ich uzasadnienie; wniosek o uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany. Brak któregokolwiek ze wskazanych wyżej elementów konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej powoduje jej odrzucenie *a limine*, ponieważ taka wada ma charakter nieusuwalny<sup>73</sup>. W sprawach karnych odpowiednie zastosowanie do skargi nadzwyczajnej znajdują przepisy dotyczące wymogów formalnych kasacji, w szczególności: art. 119 § 1 KPK, określający ogólne wymogi pisma procesowego; art. 427 § 1 KPK w zw. z art. 518 KPK, z którego wynika obowiązek wskazania zaskarżonego rozstrzygnięcia i zakresu jego zaskarżenia, a także wniosków kasacyjnych czy art. 427 § 2 KPK w zw. z art. 526 KPK, uwzględniający wymóg podniesienia zarzutów kasacyjnych i ich wyjaśnienia. Zgodnie z art. 531 § 1 KPK w zw. z art. 530 § 2 KPK oraz w zw. z art. 429 § 1 KPK, Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania przyjętą kasację w razie zaistnienia nieusuwalnych braków formalnych, tj. jeżeli została ona wniesiona przez osobę nieuprawnioną lub po terminie, jak również, gdy jest niedopuszczalna z mocy ustawy. Na podstawie art. 95 pkt 2 uSN, takie same konsekwencje wywoła wniesienie w ww. sytuacjach skargi nadzwyczajnej<sup>74</sup>.

Nadto na podstawie art. 90 § 2 uSN, skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. W konsekwencji wniesienie skargi nadzwyczajnej opartej na tych samych zarzutach winno skutkować jej odrzuceniem<sup>75</sup> lub pozostawieniem bez rozpoznania<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2023 r., II NSNc 338/23, OSNKN 2024, nr 1, poz. 6, na podstawie którego odrzucono skargę nadzwyczajną z uwagi na fakt, że nie wskazywała ona wśród jej podstaw przesłanki ogólnej. Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej stanowiło w tej sprawie przedmiot zarzutu podniesionego w ramach przesłanki szczególnej. Por. postanowienie SN z dnia 16 marca 2023 r., II NSNc 73/23, LEX nr 3571661, w którym wskazano, że odrzucenie skargi nadzwyczajnej jest także zasadne w razie braku uzasadnienia przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej, jak również wtedy, gdy „skarżący przedstawia, nawet w obszerny sposób, treść zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jednak bez odniesienia wywodów w tym zakresie do okoliczności sprawy”. Zob. także postanowienie SN z dnia 11 października 2023 r., II NSNc 118/23, LEX nr 3614445, na podstawie którego odrzucono skargę nadzwyczajną z uwagi na brak zawarcia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

<sup>74</sup> Zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 23 listopada 2023 r., II NSNk 20/23, LEX nr 3632550; oraz z dnia 4 kwietnia 2024 r., II NSNk 1/24, LEX nr 3702112.

<sup>75</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 16 sierpnia 2023 r., II NSNc 229/23, LEX nr 3594050.

<sup>76</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2024 r., II NSNk 13/23, LEX nr 3658500.

Rozwiązanie to koresponduje z art. 539 KPK, wprowadzającym zakaz wnoszenia tzw. superkasacji, a zatem zaskarżania merytorycznych orzeczeń Sądu Najwyższego, będących wynikiem merytorycznego rozpoznania kasacji.

W praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego powstała wątpliwość, czy w stosunku do skargi nadzwyczajnej zastosowanie znajdują także ograniczenia majątkowe, uzależniające możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia (*ratione valoris*). Stosownie do art. 95 pkt 1 uSN, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym, w sprawach cywilnych do skargi nadzwyczajnej zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398<sup>4</sup> § 2 KPC (dotyczącego wymogu sformułowania wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia) oraz art. 398<sup>9</sup> KPC (odnoszącego się do instytucji przedsądu kasacyjnego). W związku z tym, że przepis ten nie wyłącza wprost w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej zastosowania art. 398<sup>2</sup> § 1 KPC, uzależniającego dopuszczalność skargi kasacyjnej od wartości przedmiotu zaskarżenia, powstała wątpliwość czy przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie także w stosunku do skargi nadzwyczajnej.

Początkowo Sąd Najwyższy stał na stanowisku, że w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną nie ma zastosowania art. 398<sup>2</sup> § 1 KPC, uzależniającej jej dopuszczalność w sprawach cywilnych od wartości przedmiotu zaskarżenia<sup>77</sup>. Wynikało to z założenia, że art. 89 § 1 uSN w sposób autonomiczny i wyczerpujący określa zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą nadzwyczajną, nie wprowadzając w tym zakresie ograniczeń o charakterze *ratione valoris*. Brak było również argumentów natury aksjologicznej i celowościowej, które uzasadniałyby odmienny pogląd w tym zakresie. W późniejszym okresie stanowisko Sądu Najwyższego uległo jednak zmianie w ten sposób, że dopuszczono możliwość uwzględnienia wartości przedmiotu zaskarżenia przy analizie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej<sup>78</sup>. W kilku orzeczeniach Sąd Najwyższy podkreślił, że wbrew ukształtowanej wcześniej linii orzeczniczej, pogląd dotyczący możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia, nie może być wykorzystywany w sposób absolutny. Uznał, że skarga nadzwyczajna nie może przysługiwać w sprawach, w których wartość przedmiotu

---

<sup>77</sup> Stanowisko to znalazło wyraz m.in. w wyrokach SN: z dnia 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 3; z dnia 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19, LEX nr 2697913; z dnia 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19, LEX nr 2978473; z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 38/20, LEX nr 3071525; oraz z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858.

<sup>78</sup> Zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 22 listopada 2022 r., I NSNc 297/22, LEX nr 3564762; z dnia 30 listopada 2022 r. I NSNc 315/22, LEX nr 3562661; z dnia 21 grudnia 2022 r., I NSNc 312/22, LEX nr 3554420.

zaskarżenia jest bardzo niska, ponieważ jej rozpatrzenie angażuje znaczne siły i środki wymiaru sprawiedliwości. Z tego względu, przyzwolenie na wnoszenie skarg nadzwyczajnych w sprawach *de minimis* prowadzioby do niewspółmierności pomiędzy wagą rozpatrywanej sprawy a nakładami poniesionymi w celu jej rozpatrzenia. W związku z tym, Sąd Najwyższy podniósł, że: „skarga nadzwyczajna - choć co do zasady wolna od ograniczeń natury *rationae valoris* - nie może być wnoszona w sprawach o skrajnie niewielkiej wartości przedmiotu zaskarżenia, przy braku innego niż finansowy interesu strony”<sup>79</sup>, odrzucając skargę nadzwyczajną i odchodząc od ustalonej wcześniej linii orzeczniczej<sup>80</sup>.

Ostatecznie problem stosowania ograniczenia *ratione valoris* w stosunku do skargi nadzwyczajnej został rozstrzygnięty uchwałą siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2023 r., I NZP 2/23<sup>81</sup>, której nadano moc zasady prawnej. Wskazano w niej, że niedopuszczalne jest odrzucenie skargi nadzwyczajnej wyłącznie z powodu niskiej wartości przedmiotu zaskarżenia. W konsekwencji wydania tego rozstrzygnięcia, aktualnie w orzecznictwie nie ma już wątpliwości, że do skargi nadzwyczajnej nie znajduje zastosowania ograniczenie *ratione valoris* z art. 398<sup>2</sup> § 1 KPC.

#### 4. Skutki prawne orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach skarg nadzwyczajnych

Skutki prawne orzeczeń Sądu Najwyższego wydawane w sprawach skarg nadzwyczajnych mogą być zasadniczo rozpatrywane na dwóch płaszczyznach – na płaszczyźnie indywidualnej, tj. z perspektywy stron postępowania oraz na płaszczyźnie systemowej, a zatem z perspektywy całego systemu prawa. W ramach podjętej analizy zasadnicze znaczenie należy przypisać orzeczeniom pozytywnym, tj. uwzględniającym skargę nadzwyczajną, ponieważ zmieniają one sytuację prawną stron postępowania. W związku z tym rozważania na temat skutków prawnych orzeczeń negatywnych, tj. nieuwzględniających skargi nadzwyczajnej, będą miały charakter ograniczony w dalszej części pracy.

---

<sup>79</sup> Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2022 r., I NSNc 312/22, LEX nr 3554420.

<sup>80</sup> Na tle tego poglądu pojawiła się także wątpliwość, czy w przypadku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, że do skargi nadzwyczajnej znajduje zastosowanie ograniczenie *ratione valoris* z art. 398<sup>2</sup> § 1 KPC, to czy przepis ten powinien mieć zastosowanie wprost czy też Sąd Najwyższy ma być uprawniony do badania *ad casum*, jaka wartość przedmiotu zaskarżenia jest zbyt niska dla dopuszczalności skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji niejasne było także to, czy zbyt niska wartość przedmiotu zaskarżenia powinna skutkować odrzuceniem skargi nadzwyczajnej czy też jej oddaleniem z uwagi na niemożność antycypacji, jaka wartość przedmiotu zaskarżenia będzie akceptowalna w okolicznościach danej sprawy dla Sądu Najwyższego.

<sup>81</sup> Uchwała SN z dnia 5 września 2023 r., I NZP 2/23, OSSNKN 2023, nr 4, poz. 19.

## 4.1. Skutki prawne orzeczenia na płaszczyźnie indywidualnej

Z uwagi na ustrojową pozycję Sądu Najwyższego w strukturze władzy sądowniczej, jego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu<sup>82</sup> - stają się prawomocne z chwilą ich wydania i korzystają z waloru ostateczności. W przeciwieństwie do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia Sądu Najwyższego nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Ich zakres oddziaływania odnosi się przede wszystkim do stron postępowania, a zatem wywołują one skutki *inter partes*. Prowadzi to do wniosku, że kontrola realizowana przez Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej jest zatem kontrolą wiążącą, a zważywszy na jej skutki dla stosowania norm prawnych, nosi cechy kontroli względnej<sup>83</sup>.

### 4.1.1. Skutki prawne orzeczenia pozytywnego

#### 4.1.1.1. Skutki prawne orzeczenia reformatoryjnego i orzeczenia kasatoryjnego

Podstawowym skutkiem orzeczenia reformatoryjnego oraz kasatoryjnego jest sanacja niekonstytucyjności (restytucja konstytucyjności) zaskarżonego orzeczenia. Wynika to z faktu, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej w każdym przypadku musi wiązać się z uznaniem przez Sąd Najwyższy, że zaskarżone orzeczenie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, a także inne konstytucyjnoprawne wzorce kontroli, których nośnikami są przesłanki szczególne skargi nadzwyczajnej. W konsekwencji uwzględnienie skargi nadzwyczajnej wiąże się z uznaniem niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia sądowego.

Przez niekonstytucyjność należy rozumieć stan naruszenia norm konstytucyjnych, który jest niepożądany zarówno w wymiarze prawnym, politycznym, jak i społecznym. Pojęcie to ma zatem konotację negatywną i świadczy o pewnym zaburzeniu w funkcjonowaniu systemu prawnego<sup>84</sup>. Niekonstytucyjność może przy tym dotyczyć czynności konwencjonalnych, ich wytworów, jak również działań i zaniechań zarówno organów władzy publicznej i indywidualnych jednostek. W nauce prawa niekonstytucyjność odnoszona jest w szczególności do aktów stanowienia oraz stosowania prawa.

W piśmiennictwie można spotkać się ze zróżnicowaną nomenklaturą dla określenia stanu, który najogólniej rzecz ujmując stanowi przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją RP. Do

---

<sup>82</sup> Zob. wyrok SN z dnia 5 października 2023 r., I CSK 2826/23, LEX nr 3720470; oraz postanowienia SN: z dnia 29 grudnia 2023 r., III CZ 2/23, LEX nr 3649903; oraz z dnia 9 lutego 2017 r., II PO 1/17, LEX nr 2216090.

<sup>83</sup> Odnoszę się do podziału wskazanego w rozdziale I niniejszej pracy. Na temat kontroli względnej i bezwzględnej zob. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce...*, s. 17.

<sup>84</sup> J. Podkowiak, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 23.

najbardziej rozpowszechnionych pojęć w tym zakresie należy zaliczyć „sanację niekonstytucyjności”<sup>85</sup> lub „restytucję konstytucyjności”<sup>86</sup>. Monika Florczak-Wątor przyjmuje, że przez sanację niekonstytucyjności należy rozumieć „uzdrowienie stanu braku zgodności z konstytucją w konkretnej sprawie jednostkowej, poprzez wzruszenie ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w tej sprawie”<sup>87</sup>. Podobnie pojęcie to ujmuje Michał Jackowski, podkreślając, że restytucja konstytucyjności to „przywrócenie stanu konstytucyjności”<sup>88</sup>. Oba wskazane wyżej pojęcia funkcjonują także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów. Przykładowo, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03<sup>89</sup> mowa jest o „sanacji stwierdzonego braku konstytucyjności” w kontekście wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania na skutek uwzględnienia skargi konstytucyjnej<sup>90</sup>, zaś w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2015 r., II FSK 206/15<sup>91</sup>, o „procesie restytucji konstytucyjności” w kontekście art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>92</sup>, który został uznany za niekonstytucyjny przez Trybunał Konstytucyjny<sup>93</sup>.

Chociaż w doktrynie i orzecznictwie wskazane wyżej pojęcia używane są w odniesieniu do następstw wyroków Trybunału Konstytucyjnego w związku z instytucją z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, to jednak z powodzeniem mogą być także wykorzystane na potrzeby rozważań dotyczących skutków orzeczeń uwzględniających skargę nadzwyczajną. Wskazać bowiem należy, że różnica pomiędzy orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego a orzeczeniami Sądu Najwyższego w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną sprowadza się w istocie do źródła stwierdzonej niekonstytucyjności. W przypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są nim przepisy prawa. Stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, orzeczenie Trybunału

---

<sup>85</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 199-203.

<sup>86</sup> Zob. M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 187-268; oraz J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa...*, s. 335-403.

<sup>87</sup> M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 199.

<sup>88</sup> M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 174.

<sup>89</sup> Wyrok TK z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16.

<sup>90</sup> Na marginesie odnotować należy, że w orzecznictwie TK funkcjonuje również pojęcie „sanacji konstytucyjności”, które słusznie krytykowane jest przez M. Florczak-Wątor jako zawierające w sobie wewnętrzną sprzeczność. Sanacja oznacza uzdrowienie (od łacińskiego słowa „*sanatio*”), a zarówno w przypadku orzeczeń TK, jak również SN chodzi o uzdrowienie stanu niekonstytucyjnego, powstałego w następstwie rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z konstytucją czy też poprzez przyjęcie niekonstytucyjnej wykładni prawa. Zob. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 199.

<sup>91</sup> Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2015 r., II FSK 206/15, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 226, ze zm.).

<sup>93</sup> Niekonstytucyjność art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 2006 r. została stwierdzona przez TK w wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80. Następnie TK stwierdził niekonstytucyjność tego przepisu w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2007 r. na podstawie wyroku z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 79.



Konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia dla danego postępowania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym, art. 190 ust. 4 Konstytucji RP statuuje samoistne konstytucyjne prawo podmiotowe do sanacji niekonstytucyjności (restytucji konstytucyjności). Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że prawo to, w zakresie w jakim dotyczy sanacji orzeczeń sądowych, stanowi jeden z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu<sup>94</sup>, co wynika z założenia, że obejmuje ono m.in. prawo do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego (trafnego) rozpoznania sprawy. Uzasadniając to stanowisko Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: „Inicjowana przez uprawniony podmiot >>> *sanacja niekonstytucyjności* <<<, mająca za przedmiot orzeczenie sądowe, jest bez wątpienia jednym z aspektów konstytucyjnego prawa do sądu. Jeżeli bowiem rozstrzygnięcie sądowe w indywidualnej sprawie oparto na przepisie uznanym następnie za niekonstytucyjny, to w ramach *sanacji niekonstytucyjności* uprawnionemu przysługuje prawo do wszczęcia procedury rewizji tego rozstrzygnięcia, prawo do rzetelnego ukształtowania procedury tej rewizji oraz prawo uzyskania w rozsądnym czasie rozstrzygnięcia uwzględniającego pryncypia konstytucyjne”<sup>95</sup>.

Uwzględniając zasadę nadrzędności Konstytucji RP, prawo do uzyskania merytorycznie prawidłowego rozstrzygnięcia obejmuje również prawo do uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z Konstytucją RP. Celem art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest zatem zapewnienie mechanizmu pozwalającego na wyeliminowanie z obrotu prawnego rozstrzygnięć, które zapadły na podstawie przepisu prawa uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP<sup>96</sup>. Skorzystanie z niego należy do wyłącznej decyzji stron postępowania, które dla osiągnięcia skutku w postaci sanacji niekonstytucyjności, muszą zainicjować kolejne postępowanie zmierzające do ponownego rozpoznania sprawy.

W odniesieniu do orzeczeń Sądu Najwyższego uwzględniających skargę nadzwyczajną sytuacja jest odmienna, ponieważ źródłem ich niekonstytucyjności jest sposób zastosowania

---

<sup>94</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 50; oraz z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16.

<sup>95</sup> Obwieszczenie TK z dnia 30 marca 2015 r., Ts 184/14, OTK-B 2015, nr 2, poz. 163.

<sup>96</sup> W orzecznictwie TK ugruntował się pogląd, zgodnie z którym, art. 190 ust. 4 Konstytucji RP formułuje konstytucyjne prawo podmiotowe do ponownego rozpoznania sprawy w następstwie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu prawa, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Zob. m.in. wyroki TK: z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16; z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29; oraz z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 165. Więcej na ten temat A. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 188-189.

lub wykładni przepisów prawa, które stanowiły podstawę prawną orzeczenia sądowego. Skutek w postaci sanacji niekonstytucyjności ma w tym przypadku charakter bezpośredni, albowiem następuje w ramach tego samego postępowania poprzez uchylenie zaskarżonego orzeczenia. O ile zatem w przypadku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego sanacja niekonstytucyjności stanowi pośredni skutek negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o tyle w przypadku orzeczeń Sądu Najwyższego uwzględniających skargę nadzwyczajną, jest to bezpośredni skutek rozstrzygnięcia. Można zatem stwierdzić, że wydanie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny jest dopiero początkiem złożonego procesu sanacji niekonstytucyjności orzeczenia, które zostało wydane na podstawie przepisu prawnego uznanego za niezgodny z Konstytucją RP. Konstytucyjny wyrok Sądu Najwyższego, uwzględniający skargę nadzwyczajną stanowi zaś zwieńczenie tego procesu<sup>97</sup>.

Niekonstytucyjność orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną sanowana jest poprzez jego uchylenie i ponowne rozstrzygnięcie sprawy – albo przez Sąd Najwyższy, albo przez sąd niższej instancji, któremu zostaje przekazana sprawa do ponownego rozpoznania. W tym sensie więc orzeczenia reformatoryjne oraz kasatoryjne mają charakter konstytucyjny, ponieważ wiążą się z ponownym rozpoznaniem sprawy, co w konsekwencji kreuje dla stron postępowania nową sytuację prawną. Ich charakter jest jednak odmienny pod względem skutków prawnych, które wywołują. Zwrócić należy uwagę, że ponowne rozpoznanie sprawy po uchyleniu orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną może nastąpić bezpośrednio przed Sądem Najwyższym – w przypadku wydania orzeczenia reformatoryjnego, albo w kolejnym postępowaniu przed sądem niższej instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania – w sytuacji wydania orzeczenia kasatoryjnego. Cechą charakterystyczną orzeczenia kasatoryjnego jest zatem to, że nie kończy postępowania w sprawie, lecz ponownie otwiera drogę do jej rozpoznania przez właściwy sąd. W konsekwencji stwarza wyłącznie stan prawomocności formalnej, ponieważ nie podlega zaskarżeniu, ale nie rozstrzyga ostatecznie o istocie sprawy, od czego uzależniona jest jego prawomocność materialna<sup>98</sup>. Znaczenie orzeczenia kasatoryjnego sprowadza się do jego uzasadnienia, w którym zawarte są poglądy i zapatrywania Sądu Najwyższego na sprawę. Stosownie do art. 398<sup>20</sup> KPC<sup>99</sup> oraz

---

<sup>97</sup> J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa...*, s. 335.

<sup>98</sup> K. Piasecki wskazuje, że prawomocnie materialnie mogą być tylko takie orzeczenia, które ostatecznie rozstrzygają o stosunku prawnym. K. Piasecki, *Z problematyki uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania*, „Palestra” 1962, nr 6/9(57), s. 27.

<sup>99</sup> Zgodnie z art. 398<sup>20</sup> KPC, sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez SN. Nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez SN.

art. 442 § 3 KPK<sup>100</sup> w zw. z art. 95 uSN, sąd niższej instancji powinien wziąć je pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy, ponieważ związany jest wykładnią prawa oraz stanowiskiem prawnym zawartym w orzeczeniu Sądu Najwyższego – zarówno w zakresie prawa materialnego, jak i prawa procesowego<sup>101</sup>. Związanie to może także obejmować wskazania Sądu Najwyższego co do tego, jakie okoliczności powinny zostać wyjaśnione oraz jakie czynności procesowe powinny zostać dokonane w sprawie. W konsekwencji orzeczenie kasatoryjne determinuje kierunek i treść rozstrzygnięcia sądu niższej instancji, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. W tym kontekście dostrzec można potencjalnie szerszy zakres oddziaływania skutków orzeczenia Sądu Najwyższego i dokonanej przez niego wykładni prawa. Na sądzie niższej instancji ciąży obowiązek ponownego rozpoznania sprawy w sposób respektujący wskazania Sądu Najwyższego. W tym więc ujęciu orzeczenie kasatoryjne wiąże nie tylko strony postępowania, ale także sąd, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. Z kolei orzeczenie reformatoryjne swoim zakresem obejmuje nie tylko uchylene zaskarżonego orzeczenia, ale także jego zmianę przez Sąd Najwyższy, który w tym zakresie jest uprawniony orzec co do istoty sprawy albo umorzyć postępowanie. W konsekwencji wydanie orzeczenia reformatoryjnego stwarza zarówno stan prawomocności formalnej, jak i stan prawomocności materialnej, ponieważ nie podlega zaskarżeniu, a jednocześnie kończy postępowanie w sprawie.

Odnosić należy, że niekonstytucyjność orzeczenia może mieć wymiar materialny, formalny oraz kompetencyjny. W przypadku, w którym niekonstytucyjność orzeczenia wynika z niewłaściwego zastosowania lub wykładni przepisu prawa, ma ona wymiar materialny. W sytuacji, w której źródłem niekonstytucyjności orzeczenia jest sposób jego przyjęcia, a zatem wydanie orzeczenia z naruszeniem konstytucyjnych wymogów proceduralnych, wówczas niekonstytucyjność ma wymiar formalny. W końcu zaś należy przyjąć, że Sąd Najwyższy uprawniony jest również do badania czy orzeczenie zostało wydane przez właściwy sąd, któremu można przypisać atrybuty bezstronności, niezawisłości i niezależności<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Zgodnie z art. 442 § 3 KPK, zapatrywania prawne i wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania są wiążące dla sądu, któremu sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. Wskazania sądu odwoławczego co do dalszego postępowania mogą dotyczyć wyłącznie dowodów i innych czynności, które powinny być przeprowadzone, lub okoliczności, które należy wyjaśnić. Wskazania sądu odwoławczego nie mogą dotyczyć sposobu oceny poszczególnych dowodów.

<sup>101</sup> Zastrzec należy, że sąd, któremu sprawa została przekazana, jest o tyle związany wykładnią prawa zawartą w orzeczeniu SN, o ile SN nie zmienił swojego stanowiska w danej kwestii prawnej, np. wydając uchwałę mającą moc zasady prawnej, albo nie doszło do zmiany stanu prawnego lub faktycznego w sprawie. Zob. T. Ereciński, *Art. 398<sup>20</sup> [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. 5, red. nacz. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2016, s. 309.

<sup>102</sup> W podobny sposób uregulowane zostały wymiary kontroli realizowanej przez TK. Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.

W przypadku stwierdzenia niezgodności w tym zakresie, niekonstytucyjność orzeczenia ma wymiar kompetencyjny. Powyższe wymiary niekonstytucyjności orzeczenia sądowego potwierdza także Sąd Najwyższy, wskazując, że „kognicja Sądu Najwyższego ogranicza się więc do weryfikacji tego, czy sąd orzekający przeprowadził postępowanie z poszanowaniem właściwych norm proceduralnych, czy dokonał niewadliwych ustaleń faktycznych, a w szczególności, czy ustalenia te znajdują oparcie w wynikach prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego, oraz, czy dla oceny oddanego mu pod osąd roszczenia sąd ten dokonał wykładni i zastosował właściwe normy prawa materialnego”<sup>103</sup>.

Warto dodać, że niekonstytucyjność orzeczenia może także polegać na jego wydaniu w oparciu o niekonstytucyjną podstawę prawną, przy czym w takim przypadku to nie Sąd Najwyższy, lecz Trybunał Konstytucyjny uzyskuje kognicję do wydania rozstrzygnięcia w tej sprawie. Jak stanowi art. 91 § 2 uSN: „Jeżeli Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją, występuje z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego”. W takim przypadku *Sąd Najwyższy* może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Literalne brzmienie wskazanego przepisu statuuje po stronie Sądu Najwyższego obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, co może wzbudzać uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z art. 193 Konstytucji RP, który mówi o możliwości, a nie obowiązku przedstawienia pytania prawnego przez każdy sąd. Genezy takiego ukształtowania art. 91 § 2 uSN można poszukiwać w okolicznościach o charakterze politycznoprawnym – skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2018 r. z inicjatywy ugrupowań prawicowych, które doprowadziły do kryzysu w zakresie funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego oraz odpowiadały za destrukcję wymiaru sprawiedliwości w Polsce, realizowaną w latach 2015-2023. Zważywszy na całkowite upolitycznienie Trybunału Konstytucyjnego oraz w kontrze do zmian dokonywanych w wymiarze sprawiedliwości, w doktrynie prawa konstytucyjnego zaczęto dopuszczać możliwość sprawowania rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, uzasadniając ją doktryną konieczności, rozumianą jako stan wyższej konieczności podyktowany paraliżem

---

U. z 2019 r., poz. 2393), TK, orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

<sup>103</sup> Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., II NSNc 222/23, LEX nr 3645313.

w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego.<sup>104</sup> Chodziło o potrzebę zagwarantowania nadrzędności Konstytucji RP w sytuacji, w której organ zobowiązany do stania na straży tego aktu prawnego przestał wywiązywać się z tej roli. W związku z tym, sądy zaczęły posługiwać się różnymi formami bezpośredniego stosowania konstytucji, co dało nową perspektywę na postrzeganie kompetencji sądów oraz relacji łączących je z Trybunałem Konstytucyjnym<sup>105</sup>.

Możliwość sprawowania rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce była i nadal jest tematem spornym. W związku z tym, uzasadnione jest przypuszczenie, że ustawodawca w sposób celowy ukształtował regulację poświęconą skardze nadzwyczajnej w taki sposób, aby usunąć wątpliwości co do tego, że Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do samodzielnego stwierdzania niekonstytucyjności przepisu prawa, lecz w każdym takim przypadku obowiązany jest wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Potwierdza to uzasadnienie do projektu uSN, w którym wskazano, że art. 91 § 2 uSN ma zapobiegać powstaniu sporów kompetencyjnych w zakresie tego, który z organów uprawniony jest do badania hierarchicznej zgodności aktów normatywnych<sup>106</sup>. Również K. Szczucki podkreśla, że analiza uzasadnienia projektu uSN, a także wypowiedzi wnioskodawców z prac legislacyjnych prowadzą do wniosku, że ustawodawca chciał uniknąć powstania poglądu, zgodnie z którym, przesłanka skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 1 stwarza Sądowi Najwyższemu możliwość samodzielnej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją<sup>107</sup>. Celem tego przepisu było zatem wyraźne rozgraniczenie sfer kontroli konstytucyjności prawa – sfery jego stanowienia od sfery jego stosowania. Założenie to przyświecało również twórcom Konstytucji RP w toku prac nad ukształtowaniem struktury władzy sądowniczej w Polsce<sup>108</sup>. W praktyce okazało się jednak, że wyznaczenie granicy pomiędzy obiema strefami może sprawiać pewne trudności, co w sposób szczególny pokazują doświadczenia związane z funkcjonowaniem w polskim porządku prawnym skargi konstytucyjnej. W wielu postępowaniach inicjowanych w trybie skargowym Trybunał Konstytucyjny napotykał trudności w udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy źródłem naruszenia praw skarżącego jest w istocie akt stanowienia czy też akt

---

<sup>104</sup> Na ten temat zob. m.in. P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności...*, s. 635-648; oraz A. Rytel-Warzocho, *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co?...s.* 25-37.

<sup>105</sup> Akcentuje to także A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 240.

<sup>106</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 7.

<sup>107</sup> K. Szczucki, *Art. 92 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym...*, s. 504.

<sup>108</sup> P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm [w:] Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, Warszawa 2017, s. 53. Zob. także: A. Dębowska, *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej...*, s. 346-352.

stosowania prawa<sup>109</sup>. Wydaje się, że podobne problemy mogą pojawić się także w przypadku skargi nadzwyczajnej, której konstrukcja opiera się na założeniu o rozgraniczeniu sfery stosowania prawa od sfery jego stanowienia.

W piśmiennictwie podkreśla się, że możliwość sanacji niekonstytucyjności orzeczenia sądowego powinna być odpowiednio wyważona z punktu widzenia dwóch podstawowych wartości prawnych – z jednej strony sprawiedliwości i związanej z nią prawidłowości orzeczeń sądowych, a z drugiej strony pewności prawa oraz związanej z nią stabilności orzeczeń sądowych<sup>110</sup>. Możliwość wzruszenia prawomocnego orzeczenia sądowego, w tym za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej, stanowi odstępstwo od zasady pewności prawa i godzi w wartość, jaką jest bezpieczeństwo prawne. Dlatego wykorzystywanie skargi nadzwyczajnej w praktyce wymaga od Sądu Najwyższego odpowiedniego ważenia racji przy uwzględnieniu, że z jednej strony zasada pewności prawa zakłada poszanowanie trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych, a z drugiej strony w demokratycznym państwie prawnym nie powinno się utrzymywać w mocy orzeczeń sądowych, które naruszają Konstytucję RP.

Skarga nadzwyczajna, umożliwiając sanację niekonstytucyjności orzeczenia sądowego, stanowi próbę pogodzenia i urzeczywistnienia różnych standardów demokratycznego państwa prawnego<sup>111</sup>. Z tego względu nie ma ona charakteru bezwzględnego i podlega ustawowym ograniczeniom, które zasadniczo można podzielić na ograniczenia pierwszego i drugiego stopnia. Do ograniczeń pierwszego stopnia należy zaliczyć te, które dotyczą zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej. Sanacja niekonstytucyjności orzeczenia nie jest dopuszczalna w sytuacji, w której prowadziłyby do naruszenia innych zasad lub wartości konstytucyjnych. Dlatego też skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli jedna ze stron postępowania wstąpiła już w nowy związek małżeński, co znajduje uzasadnienie w art. 18 Konstytucji RP<sup>112</sup>. Wyłączona została również możliwość wnoszenia skarg nadzwyczajnych w sprawach o wykroczenie, w tym wykroczenie skarbowe. W obu przypadkach ustawodawca, ważąc konstytucyjne wartości, niejako *a priori* uznał, że w tych sprawach ingerencja w stabilność stosunków prawnych nie jest uzasadniona. Z kolei ograniczenie drugiego stopnia odnosi się do etapu orzekania i związane jest z przesłanką ogólną

---

<sup>109</sup> A. Dębowska *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sędziowskiej...*, s. 350.

<sup>110</sup> B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model...*, s. 281; M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 188.

<sup>111</sup> M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 209.

<sup>112</sup> Ograniczony charakter prawa do sanacji niekonstytucyjności na tle art. 190 ust. 4 Konstytucji RP dostrzega także TK m.in. w wyrokach: z dnia 28 listopada 2006 r., SK 19/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 154; oraz z dnia 20 października 2009 r., SK 6/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 137.

skargi nadzwyczajnej. Przypomnieć należy, że w toku postępowania Sąd Najwyższy obowiązany jest najpierw dokonać oceny spełnienia przesłanek szczególnych, a dopiero następnie zbadać, czy stwierdzone w tym zakresie uchybienie jest na tyle istotne, że godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i z tego względu wymaga uchylecia. W konsekwencji, o ile ocena spełniania przesłanek szczególnych sprowadza się w dużym uproszczeniu do subsumpcji, o tyle dla oceny ziszczenia się przesłanki ogólnej konieczne jest ważenie konstytucyjnych wartości zawartych w art. 2 Konstytucji RP, a zatem z jednej strony sprawiedliwości, a z drugiej strony pewności prawa<sup>113</sup>. Przesłanka ogólna stanowi zatem swoistego rodzaju bufor bezpieczeństwa, ograniczając możliwość sanacji niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia wyłącznie do przypadków, w których analiza okoliczności faktycznych i prawnych prowadzi do wniosku, że w sprawie należy przyznać prymat wartości, jaką jest sprawiedliwość, nad wartością, jaką jest pewność prawa. Ograniczenie drugiego stopnia związane jest więc z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która wymaga od Sądu Najwyższego każdorazowego ważenia, czy w danym przypadku sanacja niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia będzie adekwatna do stwierdzonego naruszenia, a zatem czy jest ono na tyle poważne, że godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Powyższe rozważanie prowadzi do wniosku, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej opiera się na założeniu o stopniowości niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia. Taki wniosek można wyciągnąć z uzależnienia skuteczności skargi nadzwyczajnej od niezgodności zaskarżonego orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Mechanizm ten może być rozumiany w ten sposób, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest możliwe wyłącznie w sytuacji stwierdzenia przez Sąd Najwyższy niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia o poważnym, kwalifikowanym charakterze. Przesądza to o konieczności wartościowania niezgodności z Konstytucją RP orzeczenia sądowego. Warto przy tym wskazać, że koncepcja stopniowości naruszeń Konstytucji RP nie jest jednolicie akceptowana w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>114</sup>, chociaż znajduje wyraźną podstawę normatywną w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi o „rażącym naruszeniu Konstytucji lub ustawy” przez organ samorządu terytorialnego. Prowadzi to do wniosku o dopuszczalności gradacji naruszeń prawa, w tym Konstytucji RP, oraz wyróżnienia w ich zakresie co najmniej naruszeń o charakterze

---

<sup>113</sup> Takie stanowisko wyraża także SN m.in. w wyrokach: z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021, nr 1, poz. 4; z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, LEX nr 3093105; oraz z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20, OSNKN 2021, nr 3, poz. 23.

<sup>114</sup> Na ten temat zob. m.in. W. Brzozowski, *Stopniowość naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4, s. 6.

rażącym oraz naruszeń, które rażącego charakteru nie mają<sup>115</sup>. Odnotowuje się także przypadki stopniowania naruszeń Konstytucji RP w praktyce kontroli konstytucyjności prawa, przy czym kryteria stosowane w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny nie są całkowicie jasne<sup>116</sup>. Konieczność stopniowania naruszeń prawa, w tym Konstytucji RP, w procesie rozstrzygania spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. Wynika z niego, że możliwość uchylecia orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną dotyczy „rozstrzygnięć będących *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarny niesprawiedliwymi”<sup>117</sup>, co w praktyce oznacza, że już pobieżna analiza postępowania i jego skutków powinna wywoływać po stronie Sądu Najwyższego wątpliwości co do prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia w świetle naczelnych zasad systemu prawnego<sup>118</sup>. Co więcej, stwierdzone przez Sąd Najwyższy uchybienia „muszą być na tyle poważne, by wzgląd na całokształt zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji nakazywał ingerencję w powagę rzeczy osądzonej”<sup>119</sup>. Ostatni z przytoczonych poglądów Sądu Najwyższego wiąże się ze wspomnianym wyżej konfliktem konstytucyjnych wartości, który pociąga za sobą sanacja niekonstytucyjności prawomocnego orzeczenia sądowego. W orzecznictwie wskazuje się, że z uwagi na fakt, iż jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego jest konieczność zapewnienia pewności co do prawa, to „postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń sądowych, dotyczyć powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także takich wad postępowania”<sup>120</sup>. Prowadzi to do wniosku, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy może zrezygnować z sanacji niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy w okolicznościach konkretnego przypadku jego uchylenie byłoby niewspółmierne do stopnia naruszenia prawa w procesie sądowego stosowania prawa. Stopniowalność niekonstytucyjności orzeczenia stanowi zatem środek służący proporcjonalizacji ingerencji w stabilność obrotu prawnego i skorelowaną z nim zasadę pewności prawa.

---

<sup>115</sup> Sędzia TK Zbigniew Cieślak w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2004, nr 5, poz. 50, wprost odnosi się do rozróżnienia zwykłego i kwalifikowanego naruszenia Konstytucji RP.

<sup>116</sup> Przypadki te opisuje W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń konstytucji...*, s. 7-8. W orzecznictwie TK dostrzeżono, że naruszenie Konstytucji RP może przybrać różne formy. W tym zakresie odnotować należy pogląd, zgodnie z którym, rażąca niekonstytucyjność to niezgodność oczywista, niebudząca wątpliwości, jak również pogląd, który neguje takie rozumienie tego pojęcia, uznając, że nie ma ono podstaw prawnych. Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3. Por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2006 r., SK 66/06, OTK ZU 2006, nr 10/A, poz. 152.

<sup>117</sup> Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 146/21, OSNKN 2022, nr 2, poz. 8.

<sup>118</sup> Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2023 r., II NSNc 6/23, LEX nr 3517064.

<sup>119</sup> Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2023 r., II NSNc 116/23, LEX nr 3578462.

<sup>120</sup> Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2023 r., II NSNc 209/23, LEX nr 3724420.



#### 4.1.1.2. Skutki prawne orzeczenia deklaratoryjnego

Odmienne kształtują się skutki orzeczenia deklaratoryjnego, które nie sanuje niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia, a jedynie potwierdza, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa, pozostawiając je w obrocie prawnym. Tym samym zaskarżone orzeczenie nie podlega wzruszeniu i nie dochodzi do bezpośredniej zmiany sytuacji prawnej stron postępowania. Wynika to z założenia, że sanacja niekonstytucyjności orzeczenia nie zawsze jest możliwa poprzez ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie odmiennego *in merito* rozstrzygnięcia. W szczególności jeżeli w wyniku ponownego rozpoznania sprawy miałyby dojść do większej niekonstytucyjności niż wywołana utrzymaniem niekonstytucyjnego orzeczenia, to pożądane jest wyłączenie możliwości wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia i zastosowanie innych środków ochrony prawnej.

Taka sytuacja może wystąpić w przypadkach, w których zajdzie potrzeba ochrony stosunków prawnych ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnego orzeczenia sądowego. Wówczas alternatywnym sposobem uwzględnienia skargi nadzwyczajnej jest wydanie przez Sąd Najwyższy orzeczenia deklaratoryjnego, które aktualizuje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej, a ściślej – za tzw. bezprawie judykacyjne<sup>121</sup>. Pojęcie to należy wiązać z sytuacją, w której źródłem szkody jest działalność judykacyjna państwa, sprawowana przez władzę sądowniczą. Nie każde jednak orzeczenie sądowe wydane w sposób niezgodny z prawem, nawet jeżeli zostało później uchylone czy zmienione, może zostać uznane za przejaw bezprawia judykacyjnego. Jak wynika z orzecznictwa, pojęcie to obejmuje swoim zakresem tylko takie sytuacje, gdy niezgodność orzeczenia z prawem ma charakter kwalifikowany, polega na wydaniu orzeczenia sprzecznego z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo gdy orzeczenie zostało wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa. Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego powstała wątpliwość czy pojęcie niezgodności z prawem należy odnosić tylko do samego orzeczenia sądowego, czy też również do okoliczności jego wydania. Początkowo Sąd Najwyższy opowiadał się za szerokim

---

<sup>121</sup> Pojęcie „bezprawności judykacyjnej” czy też „bezprawia judykacyjnego” jest powszechnie używane w orzecznictwie i doktrynie. Zob. m.in. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/20, OTK 2001, nr 8, poz. 256; oraz wyroki SN: z dnia 3 marca 2006 r., IV CNP 25/06, OSNC 2001, nr 1, poz. 17; z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35; z dnia 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 174. Zob. także: M. Lemkowski, *O pojmowaniu niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem w sprawach cywilnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 4, s. 26;

rozumieniem tego pojęcia<sup>122</sup>, jednak w późniejszym okresie zmienił swoje stanowisko uznając, że niezgodność z prawem orzeczenia powinna być odnoszona przede wszystkim do ostatecznego wyniku postępowania i zgodności rozstrzygnięcia z prawem materialnym. Bez znaczenia pozostają naruszenia przepisów prawa procesowego, nawet jeżeli powodowały nieważność postępowania, w sytuacji, w której wyrok odpowiada prawu<sup>123</sup>.

Wskazane wyżej linie orzecznicze ukształtowały się na tle funkcjonowania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o której mowa w art. 424<sup>1</sup> i n. KPC. Odnosząc je jednak do instytucji skargi nadzwyczajnej, należy opowiedzieć się za szerszym rozumieniem pojęcia niezgodności z prawem, które nakazuje uwzględniać nie tylko treść orzeczenia zaskarżonego skargą nadzwyczajną, ale także okoliczności jego wydania. Wynika to z faktu, że niekonstytucyjność orzeczenia może przejawiać się w różnych wymiarach, w tym również w wymiarze proceduralnym i kompetencyjnym. Niezasadne jest zatem ograniczanie zakresu ochrony wyłącznie do wymiaru materialnego w sytuacji, w której instytucja skargi nadzwyczajnej została skonstruowana w taki sposób, aby umożliwić kwestionowanie także uchybień proceduralnych. Potwierdza to przesłanka szczególna skargi nadzwyczajnej z art. 89 § 1 pkt 3 uSN, która wprost odnosi się do naruszeń prawa procesowego, umożliwiając zaskarżenie orzeczenia w sytuacji, w której zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Tym samym przyjęcie wąskiego rozumienia pojęcia niezgodności z prawem orzeczenia powodowałoby, że przesłanka z art. 89 § 1 pkt 3 uSN byłaby w istocie martwa, tj. niemożliwa do zastosowania w praktyce. Ponadto ograniczenie się wyłącznie do wąskiego rozumienia pojęcia niezgodności z prawem byłoby także nieuzasadnionym ograniczeniem art. 45 Konstytucji RP, które formułuje nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, ale także prawo do rozpatrzenia tej sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wiązałoby się to z brakiem możliwości kwestionowania w drodze skargi nadzwyczajnej orzeczenia sądowego, którego niekonstytucyjność przejawia się w wymiarze kompetencyjnym i przykładowo polega na wydaniu go przez sąd pobawiony konstytucyjnie określonych atrybutów.

---

<sup>122</sup> Zob. m.in. wyroki SN: z dnia 29 stycznia 2008 r., IV CNP 182/07, LEX nr 371777; oraz z dnia 17 maja 2006 r., I CNP 14/06, LEX nr 200877.

<sup>123</sup> Zob. m.in. wyroki SN: z dnia 22 stycznia 2010 r., V CNP 52/09, LEX nr 577857; z dnia 9 września 2011 r., I CSK 684/10, LEX 98912; z dnia 21 marca 2013 r., II CSK 420/12, LEX nr 1341661.

Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej było przedmiotem wielu obszernych i wnikliwych opracowań w nauce prawa<sup>124</sup>. Z tego względu, na potrzeby prowadzonych rozważań, nie ma potrzeby przedstawiania tej problematyki w sposób szczegółowy. Wystarczające jest ograniczenie się do podstawowej analizy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej.

Podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wskazany wyżej przepis stanowi źródło konstytucyjnego prawa podmiotowego i zasady ustrojowej<sup>125</sup>, a także instytucjonalną gwarancję zasady legalizmu<sup>126</sup>. Wskazać bowiem należy, że sama Konstytucja RP w art. 7 wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wykroczenie poza te granice, o czym świadczy wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego, oznacza istnienie stanu niezgodności z Konstytucją RP.

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa opiera się na trzech przesłankach – wystąpieniu szkody w dobrach prawnie chronionych, bezprawnym działaniu organu władzy publicznej oraz zaistnieniu związku między wyrządzoną szkodą a bezprawnym działaniem organu władzy publicznej (tzw. adekwatny związek przyczynowy)<sup>127</sup>. Przez szkodę należy przy tym rozumieć „każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym”<sup>128</sup>, który obejmuje nie tylko stratę rzeczywiście (*damnum emergens*), ale także utracone korzyści (*lucrum cessans*)<sup>129</sup>. Działanie organu władzy publicznej, z którego wynikać ma szkoda, rozumiane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego szeroko. Może być to zarówno zachowanie czynne tego organu, np. wydanie aktu prawnego, orzeczenia sądowego czy decyzji administracyjnej, jak i jego zaniechanie, czyli brak działania organu pomimo skonkretyzowanego w prawie

---

<sup>124</sup> Zob. m.in. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Haczowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej w świetle Konstytucji RP. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021.

<sup>125</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.

<sup>126</sup> Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3.

<sup>127</sup> M. Florczak-Wątor, *Art. 77 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 275.

<sup>128</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, Nr 8, poz. 256.

<sup>129</sup> Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.

i zaktualizowanego w danej sytuacji obowiązku działania. Działanie niezgodne z prawem to działanie naruszające nakazy i zakazy wynikające z obowiązujących norm prawnych<sup>130</sup>.

Art. 77 § 1 Konstytucji RP konkretyzowany jest przez przepisy rangi ustawowej. Dlatego też, dla rzeczywistego funkcjonowania tego przepisu istotne znaczenie ma sposób powiązania go z unormowaniami szczegółowych dziedzin prawa. Zważywszy na fakt, że instytucja odszkodowania ma charakter cywilnoprawny, zasadnicze znaczenie należy przypisać w tym zakresie art. 417 § 1 KC, zgodnie z którym: „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Przepis ten traktowany jest w orzecznictwie jako podstawowa (generalna) klauzula odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych, która znajduje zastosowanie zawsze, gdy odpowiedzialności tej nie regulują przepisy szczególne<sup>131</sup>.

Uszczegółowienie powyższej regulacji zawiera art. 417<sup>1</sup> KC, który wskazuje na różne źródła szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej, w tym także bezprawie judykacyjne. Zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 KC, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Dla możliwości dochodzenia odszkodowania ustawodawca wymaga zaistnienia jeszcze jednego zdarzenia, tj. uprzedniego uzyskania prejudykatu, czyli orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej.

Dochodzenie wynagrodzenia szkody na podstawie art. 77 § 1 Konstytucji RP ma zatem charakter dwuetapowy. Pierwszym z etapów jest postępowanie mające na celu ocenę zgodności z prawem działania organu władzy publicznej i uzyskanie w tym zakresie stosownego prejudykatu. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że postępowanie sądowe inicjowane skargą nadzwyczajną jest jednym z postępowań, o których mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 zdanie pierwsze KC<sup>132</sup>, a tym samym orzeczenie deklaratoryjne spełnia funkcję prejudykatu i warunkuje procesową możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa. Sąd Najwyższy w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną weryfikuje

---

<sup>130</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>131</sup> J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przełęcz Sądowy” 2004, nr 9, s. 25. Stosownie do art. 421 KC, przepisów art. 417, art. 417<sup>1</sup> i art. 417<sup>2</sup> nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych.

<sup>132</sup> Tak Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniach: z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, OSNC-ZD 2019, nr 2, poz. 31; z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, LEX nr 2634161; z dnia 25 października 2019 r., IV CNP 14/19, LEX nr 3561359 oraz w wyroku z dnia 12 grudnia 2019 r., III CNP 9/17, LEX nr 2772818.

i w sposób doniosły prawnie stwierdza, czy w procesie sądowego stosowania prawa doszło do uchybienia normom konstytucyjnym, a następnie, w zależności od okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, rozważa, czy przez wzgląd na skutki prawne, jakie orzeczenie to wywołało w obrocie prawnym, zasadne jest jego uchylenie czy też ograniczenie się do stwierdzenia jego wydania z naruszeniem prawa.

W konsekwencji w wypadkach, w których dochodzi do wydania orzeczenia deklaratoryjnego, skarga nadzwyczajna spełnia funkcję zbieżną z funkcją skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia<sup>133</sup>, gdyż otwiera drogę do realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, przy zachowaniu kwestionowanego orzeczenia w obrocie prawnym.

Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. bezprawie judykacyjne została odrębnie uregulowana w procedurze karnej. Traktują o niej przepisy art. 552-558 KPK, którym należy przyznać charakter *lex specialis* w rozumieniu art. 421 KC. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 maja 2021 r.: „W przypadku szkody lub krzywdy wyrządzonej oskarżonemu w związku z niesłusznym skazaniem, zastosowaniem środka zabezpieczającego oraz tymczasowym aresztowaniem lub zatrzymaniem jest wyłączone – w zakresie uregulowanym w art. 552 i nast. k.p.k. - stosowanie ogólnych reguł odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej określonych w art. 417, art. 417<sup>1</sup> i art. 417<sup>2</sup> k.c. Artykuł 552 i nast. k.p.k. stanowią *lex specialis* w stosunku do tych zasad (art. 421 k.c.)”<sup>134</sup>. Chociaż roszczenia określone w rozdziale 58 KPK mają charakter cywilnoprawny, to jednak w doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że stanowią instytucje prawa karnego i dochodzone są przed sądem karnym. Przekłada się to na pewne odrębności w zakresie zasad dochodzenia roszczeń w stosunku do postępowania cywilnego, między innymi w odniesieniu do postępowania dowodowego. Przyjmuje się, że przeprowadzenie dowodów następuje w oparciu o zasady przewidziane w prawie cywilnym ze względu na cywilnoprawny charakter dochodzonego roszczenia, jednak sposób przeprowadzenia dowodów określają już

---

<sup>133</sup> Do innych postępowań, w toku których możliwe jest uzyskanie prejudykatu, należy zaliczyć postępowania inicjowane skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skargą o wznowienie postępowania, a także skargą kasacyjną. Szczególne znaczenie należy przypisać skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego jako instrument procesowy mający na celu zapewnienie realizacji art. 417<sup>1</sup> § 2 KC. W związku z tym, można uznać, że jest to środek celowy, ściśle skorelowany z odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa za tzw. bezprawie judykacyjne.

<sup>134</sup> Postanowienie SN z dnia 28 maja 2021 r., IV CSK 49/21, LEX nr 3220274.

przepisy procedury karnej. Sprawia to, że postępowanie o odszkodowanie zainicjowane na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego ma w istocie charakter mieszany<sup>135</sup>.

Zgodnie z art. 552 § 1 KPK, oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania, kasacji lub skargi nadzwyczajnej, został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub w części kary, której nie powinien być ponieść. Przepis ten znajduje również zastosowanie, jeżeli po uchyleniu skazującego orzeczenia postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu, jeżeli doszło do zastosowania środka zabezpieczającego w warunkach wskazanych w tym przepisie, a także w razie niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. Warto odnotować, że wskazany przepis nie przewiduje odszkodowania za niesłuszne oskarżenie, gdy w toku instancji zapadł prawomocny wyrok uniewinniający albo umorzono postępowania, a także gdy orzeczona kara albo środek zabezpieczający nie zostały wykonane, jak również, gdy nie wykonano postanowienia o aresztowaniu albo decyzji o zatrzymaniu, które następnie okazały się niesłuszne<sup>136</sup>.

Dla dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za tzw. bezprawie judykacyjne w postępowaniu karnym istotne znaczenie należy przypisać nie tylko art. 77 § 1 Konstytucji RP, ale także art. 41 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym, każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania<sup>137</sup>. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że sformułowanie oddzielnej podstawy do dochodzenia odszkodowania za bezprawne pozbawienie wolności nie jest pozbawione znaczenia normatywnego, a przepis art. 41 ust. 5 Konstytucji RP powinien być odczytywany jako chęć podkreślenia przez ustrojodawcę konieczności ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej w tym szczególnym przypadku. W konsekwencji art. 41 ust. 5 Konstytucji RP stanowi niezależne od art. 77 ust. 1 Konstytucji RP źródło prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej<sup>138</sup>. Tym samym, to ten przepis powinien być głównym wzorcem kontroli przy ocenie

---

<sup>135</sup> Więcej na ten temat zob. D. Świecki, *Art. 552 [w:] Kodeks postępowania karnego. Tom II. Art. 425–673*, wyd. 7, red. D. Świecki, Warszawa 2024, s. 749.

<sup>136</sup> *Ibidem*, s. 738.

<sup>137</sup> Niejasna jest przy tym relacja, w jakiej pozostaje art. 41 ust. 5 Konstytucji RP do art. 77 § 1 Konstytucji RP. W doktrynie można spotkać się zarówno z poglądem, że stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 77 § 1 Konstytucji RP, jak również, że jest całkowicie pochłaniany przez normę prawną wynikającą z tego przepisu. Więcej na ten temat zob. K. Wiśniewska, *Aktualne ramy konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej państwa [w:] Model odpowiedzialności Skarbu Państwa za stosowanie środków penalnych i procesowych wobec jednostki*, Kraków 2020, LEX.

<sup>138</sup> Wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 7.

regulacji dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej w wypadku bezprawnego pozbawienia wolności – zatrzymania, tymczasowego aresztowania czy też zastosowania środka zabezpieczającego<sup>139</sup>.

#### 4.1.2. Skutki prawne orzeczenia negatywnego

Orzeczenia negatywne Sądu Najwyższego, na podstawie których dochodzi do oddalenia, odrzucenia lub pozostawienia skargi nadzwyczajnej bez rozpoznania, nie rodzą żadnych konsekwencji prawnych dla stron postępowania. Orzeczenie zaskarżone skargą nadzwyczajną pozostaje w obrocie prawnym w takim samym zakresie i obowiązuje w taki sam sposób, jak przed wydaniem orzeczenia przez Sąd Najwyższy. Można zatem uznać, że rozstrzygnięcia te nie wymagają szerszego omawiania, ponieważ potwierdzają jedynie, że skarga nadzwyczajna nie odniosła zamierzonego skutku, a tym samym nie doszło do wzruszenia orzeczenia, od którego została ona wniesiona. Orzeczenie negatywne Sądu Najwyższego nie wymaga także wykonania, ponieważ nie wynika z niego obowiązek podjęcia jakichkolwiek działań przez organ władzy publicznej.

Zastrzec jednak należy, że orzeczenia negatywne Sądu Najwyższego mogą mieć ogólniejsze oddziaływanie, wskazując na sposób wykładni wzorców kontroli skargi nadzwyczajnej i pozwalając w ten sposób przewidzieć dalsze kierunki orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach nią inicjowanych.

#### 4.2. Skutki prawne orzeczenia na płaszczyźnie systemowej

Jak wskazano już wyżej, orzeczenie Sądu Najwyższego wydane w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wywołuje skutki *inter partes*, a zatem ma moc wiążącą wyłącznie dla stron postępowania. Zważywszy jednak na sposób ukształtowania oraz cele tej instytucji prawnej, a także powierzenie rozstrzygania spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną Sądowi Najwyższemu, wskazać należy, że orzeczeniom wydawanym w tym postępowaniu można przypisać także szersze, systemowe znaczenie.

Po pierwsze, orzeczeniom Sądu Najwyższego, wydawanym w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną należy przypisać istotny walor ochronny. W węższym ujęciu chodzi o indywidualną ochronę prawną jednostki oraz przysługującego jej prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy (aspekt subiektywny). W szerszym ujęciu wskazuje się, że orzeczenia Sądu

---

<sup>139</sup> K. Wiśniewska, *Aktualne ramy konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej państwa* [w:] *Model odpowiedzialności Skarbu Państwa...*, LEX.

Najwyższego ukierunkowane są na ochronę ładu (porządku) konstytucyjnego oraz samej Konstytucji RP w obszarze sądowego stosowania prawa (aspekt obiektywny)<sup>140</sup>. W obu ujęciach ochrona prawna realizowana jest poprzez korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych, stanowiąc według ustawodawcy formę sprawowania tzw. sprawiedliwości korygującej<sup>141</sup>.

Dualistyczny charakter ochrony prawnej gwarantowanej przez wyroki wydawane na skutek rozpoznania skargi nadzwyczajnej dostrzegany jest w doktrynie i orzecznictwie. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, „ściśle określenie przesłanek skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochronną w ujęciu Konstytucji, tj. z jednej strony, z dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP), a z drugiej strony, z konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP)”<sup>142</sup>. Na podobnym stanowisku stoją M. Dobrowolski i A. Stępkowski, którzy podnoszą, że „skargę nadzwyczajną należy postrzegać jako drugi, obok skargi konstytucyjnej, środek zaskarżenia o charakterze konstytucyjnym. Każdy z tych nadzwyczajnych środków ma na celu ochronę Konstytucji RP, w tym w szczególności gwarantowanych w niej praw i wolności, lecz w innych obszarach systemu prawnego”<sup>143</sup>. Podobnie na temat skargi nadzwyczajnej wypowiada się A. Syryt, podnosząc, że: „Obie instytucje [zarówno skarga konstytucyjna, jak i skarga nadzwyczajna – A.S.] w jakimś stopniu mają na celu realizację i ochronę wolności i praw człowieka określonych w Konstytucji RP. (...) O ile zatem efekt ochrony praw człowieka poprzez skargę konstytucyjną może być niezbyt odczuwalny dla wnoszącego skargę i wymaga od niego przedsięwzięcia wielu dodatkowych czynności, o tyle skutek wyroku Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę nadzwyczajną daje większe poczucie realizacji ochrony i od razu można dostrzec jego efekty”<sup>144</sup>. To właśnie skutki prawne pozytywnych orzeczeń Sądu Najwyższego, których istota polega na zmianie sytuacji prawnej skarżącego, w powiązaniu z materialnymi przesłankami dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, mają decydujące znaczenie dla realizacji przez tę instytucję funkcji ochronnej.

Odnotować należy także odmienne poglądy, kwestionujące walor ochronny orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną. Zasadniczo

---

<sup>140</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 67.

<sup>141</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, s. 5.

<sup>142</sup> Zob. m.in. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2024 r., I NSNc 298/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 10.

<sup>143</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 67.

<sup>144</sup> A. Syryt, *Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP*, „Prawo i Więź” 2021, nr 4(38), s. 37 i 55.



opierają się one na uznaniu, że możliwość zaskarżenia skargą nadzwyczajną prawomocnego wyroku sądowego prowadzi do zachwiania zasady stabilności orzeczeń sądowych, godząc w konstytucyjną wartość, jaką jest pewność prawa<sup>145</sup>. Zarzut ten starają się odpierać M. Dobrowolski oraz A. Stępkowski, wskazując, że: „choć *prima facie* kontrola nadzwyczajna poprzez formalne osłabienie ochrony, jaką cieszy się powaga rzeczy osądzonej, zdaje się ograniczać rangę pewności prawa, to w rzeczywistości tak nie jest. Ochrona powagi rzeczy osądzonej jest niewątpliwie jednym z aspektów szerszego zagadnienia ochrony pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Niekiedy jednak to prawomocne wyroki, ze względu na ich ostateczny charakter, mogą osłabiać bezpieczeństwo prawne. [...] Czasami sytuacja determinowana przez prawomocne orzeczenie będące przedmiotem kontroli nadzwyczajnej nie tylko nie stabilizuje stosunków społecznych, ale wręcz jest źródłem istotnej ich niepewności. Uwzględniając tę perspektywę, widać, że skarga nadzwyczajna, pozwalając usuwać z obrotu niekonstytucyjne orzeczenia sądów powszechnych lub wojskowych, nie musi być wcale czynnikiem obniżającym pewność obrotu prawnego. Wręcz przeciwnie, w wielu sytuacjach może ją zwiększać”<sup>146</sup>. W kontekście powyższego nie ulega wątpliwości, że w funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej immanentnie wpisana jest problematyka ważenia konstytucyjnych wartości. Może to prowadzić do paradoksalnego spostrzeżenia, że konstrukcja tego środka prawnego opiera się na wewnętrznej niespójności, ponieważ skarga nadzwyczajna, wzmacniając prawo do uzyskania merytorycznie prawidłowego rozstrzygnięcia, osłabia jednocześnie stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. W konsekwencji jej funkcjonowanie, ukierunkowane co do zasady na ochronę Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa, w istocie opiera się na konflikcie dwóch konstytucyjnych wartości, który w każdym przypadku można rozstrzygnąć wyłącznie poprzez przyznanie prymatu jednej z nich. Należy jednak podkreślić, że skarga nadzwyczajna nie stanowi w systemie prawnym jedyne instrumentu, który umożliwia podważenie prawomocnych orzeczeń sądowych. Wydaje się więc, że wspomniany wyżej konflikt wartości nie stanowi wady skargi nadzwyczajnej, lecz raczej jest uniwersalną konsekwencją funkcjonowania w polskim porządku prawnym nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Zasadne wydaje się jedynie postawienie pytania, czy z uwagi na dotychczasowy, raczej rozbudowany system nadzwyczajnych środków zaskarżenia, zasadne było wprowadzenie do porządku prawnego kolejnego instrumentu prawnego o takim charakterze czy też właściwszym rozwiązaniem nie

---

<sup>145</sup> Zob. T. Eryciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych...*, s. 13; A. Domańska, *Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełnia swoje cele?...*, s. 107.

<sup>146</sup> M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu...*, s. 79.

było poszerzenie zakresu przedmiotowego jednego z istniejących już środków prawnych w sposób adekwatny do podnoszonych w doktrynie prawa konstytucyjnego uwag dotyczących zakresu i skuteczności dotychczas gwarantowanej ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela.

W deklarowanym założeniu, skarga nadzwyczajna miała pełnić funkcję szczególnego środka ochrony prawnej – nie tylko w odniesieniu do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, ale także całego porządku konstytucyjnego. Należy stwierdzić, że instytucja ta ma potencjał by z pełnym powodzeniem realizować wskazaną funkcję, niemniej jednak z uwagi na wadliwy sposób jej ukształtowania, gwarantem jej prawidłowego wykorzystywania powinny być podmioty posiadające legitymację do jej wniesienia. Istotny walor ochronny skargi nadzwyczajnej podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich. Swoje stanowisko dotyczące funkcjonowania w polskim porządku prawnym skargi nadzwyczajnej w sposób najpełniejszy przedstawił w opinii *amicus curiae* z dnia 9 lutego 2023 r. w toku postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Wskazał w niej, że skarga nadzwyczajna stanowi ważny i konieczny element polskiego systemu prawnego, pozwalając na wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń sądowych obarczonych poważnymi wadami prawnymi. Dostrzegając potrzebę reformy skargi nadzwyczajnej, zaznaczył, że gdyby polski porządek prawny nie przewidywał instytucji skargi nadzwyczajnej, to nie udałoby mu się udzielić pomocy wielu obywatelom, których prawa zostały naruszone wydaniem niekonstytucyjnych orzeczeń sądowych. Tytułem przykładu powołał on sprawy, w których zostały wydane tzw. podwójne postanowienia spadkowe, stwierdzające nabycie tego samego spadku przez różnych spadkobierców, jak również sprawy, w których wydano nakazy zapłaty nieproporcjonalnie wysokich świadczeń pieniężnych bez uprzedniego wysłuchania dłużnika. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził także zapatrywanie, że funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej jest w praktyce możliwe do pogodzenia z zasadą pewności prawa, pod warunkiem zachowania odpowiedniej powściągliwości przez podmioty legitymowane do jej wniesienia oraz rozwiązania problemu statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych<sup>147</sup>.

Chociaż skarga nadzwyczajna teoretycznie sprzyja pełniejszej ochronie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w polskim porządku prawnym,

---

<sup>147</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 lutego 2023 r., stanowiące opinię *amicus curiae* przedstawioną ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, dostępne jest w języku angielskim pod adresem: [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do\\_ETPC\\_opinia\\_amicus\\_curiae\\_RPO\\_ws\\_Walesa\\_v\\_Polska\\_09.02.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do_ETPC_opinia_amicus_curiae_RPO_ws_Walesa_v_Polska_09.02.2023.pdf) [dostęp: 30.11.2024].

to jednak ochronny walor orzeczeń Sądu Najwyższego w istotnym zakresie ogranicza powierzenie rozpatrywania skarg nadzwyczajnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Kwestionowanie jej statusu prawnego, w szczególności zaś odmowa przyznania jej atrybutu niezależnego i bezstronnego sądu w orzecznictwie krajowym oraz międzynarodowym, wywołuje naturalne pytanie o konsekwencje takiego stanu rzeczy dla bytu prawnego orzeczeń wydawanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Istota problemu sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie skutki prawne wywołuje orzeczenie wydane przez organ władzy publicznej, który w istocie nie jest sądem. Problematyka ta była przedmiotem analizy zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie, doprowadzając do wykształcenia się kilku poglądów w tym zakresie.

Po pierwsze, podążając za wskazaniem wynikającym z uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.<sup>148</sup>, orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy, w którego składzie zasiadała osoba powołana na urząd sędziego na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, należy uznać w każdym przypadku za orzeczenie wydane przez sąd wadliwie ukształtowany<sup>149</sup>. W konsekwencji w postępowaniu cywilnym takie orzeczenie uznaje się za wydane w warunkach nieważności postępowania z uwagi na sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 KPC, zaś w postępowaniu karnym kwalifikuje się tę sytuację jako nienależytą obsadę sądu, która stanowi bezwzględną przyczynę odwoławczą z art. 439 § 1 pkt 2 KPK. Dotyczy to orzeczeń wydanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych po dniu 23 stycznia 2020 r. Wskazana wyżej uchwała stanowi zasadę prawną, a zatem wiąże każdy skład orzekający Sądu Najwyższego, bez względu na podejmowane przez władze publiczne próby jej dyskredytacji<sup>150</sup>, w szczególności zaś wyrok

---

<sup>148</sup> Uchwała SN (pełny skład – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7.

<sup>149</sup> W uchwale odmiennie określono sytuację sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych i wojskowych uznając, że w przypadku drugiej grupy wadliwe ukształtowanie sądu powinno mieć miejsce tylko wtedy, gdy wadliwość procesu powołania danego sędziego prowadzi w konkretnych okolicznościach do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 EKPCz. W zdaniach odrębnych do uchwały sędziowie D. Kala oraz P. Mirek wskazali, że brak jest podstaw do różnicowania w tym kontekście sytuacji sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych i wojskowych. Także w ocenie A. Kappasa i J. Skrzydło odmiennie traktowanie sędziów SN oraz sędziów sądów powszechnych i wojskowych jest nieuzasadnione, ponieważ przyczyna kwestionowania ich statusu jest wspólna – jest nią rażące naruszenie art. 179 Konstytucji RP poprzez dopuszczenie do udziału w procedurze ich powołania nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. A. Kappas, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA-I-4110-1/20)*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 127.

<sup>150</sup> Zob. A. Barczak-Oplustil, W. Górowski, M. Małecki, K. Mamak, M. Pyrcak-Górowska, S. Tarapata, D. Zając, W. Zontek, *Analiza debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego. Analiza prawna informacji i wypowiedzi pojawiających się w przestrzeni publicznej na temat uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r.*, sygn. BSA I-4110-1/20, Kraków 2020, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2020/02/analizadebaty.pdf> [dostęp:

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20<sup>151</sup>, w którym uznano, że uchwała ta jest sprzeczna z Konstytucją RP i w związku z tym nie obowiązuje. Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został poddany krytyce w literaturze<sup>152</sup> i w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>153</sup>, w którym podkreśla się, że nie wywołuje on skutków z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, ponieważ w jego wydaniu uczestniczyły osoby powołane do Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem przepisów Konstytucji RP. Przyjęcie odmiennego poglądu w tym zakresie *de facto* oznaczałoby zaakceptowanie przez Sąd Najwyższy istnienia deliktu konstytucyjnego oraz potwierdzałoby uznanie skuteczności wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zmierza do ochrony stanu wywołanego takim deliktem konstytucyjnym, co można byłoby określić mianem „paserstwa konstytucyjnego”<sup>154</sup>. Jak wskazuje P. Tuleja, uchwała Sądu Najwyższego rozstrzyga ważną kwestię ustrojową, przesądzając o tym, że wadliwość procesu powołania sędziego oraz jego ustrojowego statusu może prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu, a w konsekwencji wykluczać wydanie orzeczenia zgodnego z prawem przez sąd, w którego składzie zasiada taki sędzia<sup>155</sup>. Mając na względzie powyższe, a także fakt, że w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zasiadają wyłącznie sędziowie powołani do sprawowania urzędu na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, orzeczenia wydawane z ich udziałem mogą być kwestionowane w przyszłości.

Po drugie, coraz częściej w orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym, orzeczenie wydane przez Sąd Najwyższy, w którego składzie zasiadał sędzia powołany przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, jest orzeczeniem

---

30.11.2024]. Na ten temat zob. także A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 29-30.

<sup>151</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61.

<sup>152</sup> Uchwała abstrakcyjna Sądu Najwyższego – jako akt stosowania prawa – nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone w całości. Trybunał Konstytucyjny stanął jednak na odmiennym stanowisku, zaliczając uchwałę abstrakcyjną Sądu Najwyższego do kategorii, o której mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, tj. przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe. Stanowisko to należy uznać za błędne, co potwierdzają także zdania odrębne zgłoszone do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez sędziów: L.Kieresa, P. Pszczołkowskiego i J. Wyrembaka. Krytycznie na temat wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zob. m.in. P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 58; A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne?...*, s. 120; M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 18.

<sup>153</sup> Zob. postanowienia SN: z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021, nr 10, poz. 41; z dnia 12 maja 2022 r., V KO 37/22, LEX nr 3437784; z dnia 17 września 2024 r., I KZ 26/24, LEX nr 3755489, w których podkreślono, że uznanie orzeczenia TK wydanego w sprawie U 2/20 za wiążące wiązałoby się z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, wobec czego, jedynym możliwym działaniem, którym SN może dochować stanu zgodności z Konstytucją RP, jest uznanie, że wyrok ten nie wywiera skutków z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Zob. uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022 nr 10, poz. 95.

<sup>154</sup> Postanowienie SN z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021, nr 10, poz. 41.

<sup>155</sup> P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN...*, s. 64 i 67.

nieistniejącym (*sententia non existens*). Do takiej konstatacji doszedł Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie w wyroku z dnia 15 lipca 2024 r., I Co 149/24<sup>156</sup>, wskazując, że orzeczenie sądowe – jako akt prawnoprocesowy – może zostać uznane za orzeczenie nieistniejące z uwagi na brak określonego elementu konstytutywnego. W takim przypadku stanowi ono jedynie pozór działalności jurysdykcyjnej sądu i tym samym nie wywołuje skutków prawnych. Uwzględniając to stanowisko, Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi-Południe w Warszawie uznał, że orzeczenie Sądu Najwyższego, w którego wydaniu brali udział sędziowie powołani przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa, należy uznać za niebyłe, a w konsekwencji wyrok, który został uchylony w toku postępowania kasacyjnego przez Sąd Najwyższy nadal obowiązuje i w związku z tym powinien zostać wykonany<sup>157</sup>. Wcześniej podobne stanowisko zostało wyrażone w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 26 października 2022 r., II CSKP 5567/22<sup>158</sup>, Sąd Najwyższy uznał inne postanowienie Sądu Najwyższego za nieistniejące z uwagi na fakt, że zostało wydane w składzie jednoosobowym przez sędziego powołanego do pełnienia urzędu na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Jako uzasadnienie takiego stanowiska wskazano wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r. wydany w sprawie C-487/19, w którym dokonano wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej uznając, że powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania systemu sądownictwa, może stanowić podstawę uznania za niebyłe postanowienia wydanego przez taką osobę w składzie jednoosobowym. W konsekwencji suponując założenia przedstawionego wyżej stanowiska, uznano, że w ww. przypadkach brakującym konstytutywnym elementem orzeczenia sądowego jest organ władzy publicznej o atrybutach sądu, który winien je wydać. Tymczasem nie sposób uznać za orzeczenie sądowe czynności, która została podjęta przez organ władzy publicznej nieposiadający tych atrybutów, chociaż w praktyce wyposażony w kompetencje władcze do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Po trzecie, do bytu prawnego orzeczeń wydanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w sposób bezpośredni odniosła się Izba Pracy

---

<sup>156</sup> Wyrok SR dla Warszawy Pragi-Południe z dnia 15 lipca 2024 r., I Co 149/24, *niepubl.*

<sup>157</sup> Por. wyrok SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2024 r., VII Ko 34/24, *niepubl.*, w którym uznano postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 21 marca 2024 r., V Kzw 54/24, *niepubl.*, za orzeczenie nieistniejące z uwagi na fakt, że zostało wydane przez sędziego powołanego z udziałem nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

<sup>158</sup> Postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., II CSKP 556/22, LEX nr 3425593.

i Ubezpieczeń Społecznych, która w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2024 r., II PUO 2/24, wskazała, że skoro Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, to „czynność dokonana w tej Izbie w dniu 5 stycznia 2024 r. w sprawie I NSW 1267/23 przez Aleksandra Stępkowskiego, Marka Dobrowolskiego i Pawła Wojciechowskiego nie jest orzeczeniem Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 250 Kodeksu wyborczego oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (nie jest aktem stosowania prawa)”<sup>159</sup>. Przywołane wyżej orzeczenie nie jest jedynym, w którym stwierdza się, że czynność dokonana z udziałem wadliwie powołanego sędziego nie stanowi orzeczenia Sądu Najwyższego – podobne wyroki zapadły także w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego w przypadkach, w których chodziło o wyłączenie sędziego<sup>160</sup>. W odniesieniu do postanowień oddalających wnioski w tym zakresie funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym, czynność dokonana w przedmiocie żądania sędziego o wyłączenie go od rozpoznania sprawy nie jest orzeczeniem Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 52 KPC oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdy została wydana przez sędziego, który został powołany do sprawowania urzędu przy udziale nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Radzie Sądownictwa.

Mając na względzie powołaną wyżej analizę orzecznictwa, zasadniczo można wyróżnić trzy główne argumentacje służące kwestionowaniu bytu prawnego orzeczeń Sądu Najwyższego wydawanych przy udziale sędziów powołanych do sprawowania urzędu na wniosek nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, tj.:

- 1) uznawanie orzeczenia za istniejące, chociaż wadliwe;
- 2) uznawanie orzeczenia za nieistniejące;
- 3) odmawianie przyznania czynności procesowej charakteru orzeczenia.

U podstaw przyjmowania w praktyce orzeczniczej wymienionych wyżej argumentacji leży założenie, że stanowią one środek ochrony praworządności wobec funkcjonowania w państwie podmiotu, którego ze względu na okoliczności natury polityczno-ustrojowej, nie sposób uznać za sąd mimo formalnego wyposażenia go w kompetencje do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i faktyczną możliwość kształtowania sytuacji prawnej obywateli. Wydaje się przy tym, że różnice między drugim a trzecim z zaprezentowanych wyżej stanowisk występują wyłącznie na płaszczyźnie semantycznej – oba opierają się bowiem na założeniu, że skoro dana czynność została dokonana przez podmiot, który nie jest sądem, to nie można przypisać jej waloru orzeczenia, a w konsekwencji taka czynność (jak również orzeczenie nieistniejące) nie

---

<sup>159</sup> Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2024 r., II PUO 2/24, OSNP 2024, nr 5, poz. 55.

<sup>160</sup> Zob. m.in. postanowienia SN: z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 5970/22, LEX nr 3672893; z dnia 9 maja 2024 r., II CSKP 963/23, LEX nr 3712317; oraz z dnia 9 maja 2024 r., II CSKP 1483/22, LEX nr 3713008.

wywołuje skutków prawnych<sup>161</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że ta koncepcja budzi w doktrynie wątpliwości. Jak wskazuje P. Kardas, posługiwanie się pojęciem orzeczenia nieistniejącego należy traktować raczej jako metaforę, wskazującą na potrzebę systemowego uporządkowania. Koncepcja orzeczeń nieistniejących nie ma bowiem dostatecznego zakorzenienia w polskim prawie, a konsekwencji trudno jest zrekonstruować przesłanki, których wystąpienie uzasadniałoby uznanie danego rozstrzygnięcia za *sententia non existens*<sup>162</sup>. Inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku przyjęcia pierwszego stanowiska. Konsekwencją uznania istnienia orzeczenia i jego ewentualnej wadliwości jest konieczność wypracowania odpowiednich procedur umożliwiających jego podważenie, ale w taki sposób, aby w możliwie największym stopniu zachować stabilność systemu prawnego. Z tego względu w debacie publicznej proponuje się, aby umożliwić podważanie orzeczeń wydawanych z udziałem wadliwie powołanych sędziów tylko w sytuacji, w której ich status był kwestionowany w toku postępowania przez stronę postępowania<sup>163</sup>. Jakkolwiek propozycja ta może być zasadna w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i wojskowych, to trudno jednak wyobrazić sobie, aby mogła znaleźć zastosowanie do sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Skoro bowiem właściwość tej Izby do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych została określona jako wyłączna, zaś jednocześnie wszyscy sędziowie tej Izby zostali powołani przy udziale nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa, to trudno uznać, aby strona postępowania mogła skutecznie kwestionować brak atrybutów bezstronności i niezawisłości sędziego, jeżeli taki zarzut dotyczył całej obsady personalnej tej Izby. Nadto należy zauważyć, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej umożliwia wszczęcie postępowania przez podmiot legitymowany z urzędu, a zatem bez konieczności uzyskania podania czy też uprzedniej zgody strony postępowania, co sprawia, że strona postępowania w istocie znajduje się w sytuacji prawnej, na którą ma ograniczoną możliwość wpływu.

---

<sup>161</sup> W doktrynie i orzecznictwie uznaje się, że orzeczenia nieistniejące nie wywołują skutków prawnych. Na ten temat zob. m.in. K. Korzan, *Wyroki nieistniejące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr 7, s. 199; M. Winczura, *Skarga kasacyjna od orzeczenia nieistniejącego – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 31.08.2018 r.*, I CSK 300/18, Glosa 2020, nr 1, s. 70.

<sup>162</sup> W ocenie P. Kardasa, można jednak w odniesieniu do orzeczeń TK podjąć próbę zastosowania koncepcji nieważności konstytucyjnej jako podstawy uzasadniającej twierdzenie o nieistnieniu określonego rodzaju wyroków. Zob. P. Kardas, *Wyrok nieistniejący wymaga systemowego uporządkowania*, „Prawo.pl”, 25.02.2025, [https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wyrok-nieistniejacy-opinia-prof-kardasa,531642.html?fbclid=IwY2xjawIrMe1leHRuA2FlbQIxMQABHb7Do8owPKpN0feq2fB-86YvAGKAsdA7h1fhvd3t7FaK6imKxY47NJPdRQ\\_aem\\_bd04RjyN7FpDNELSI3IQBw](https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wyrok-nieistniejacy-opinia-prof-kardasa,531642.html?fbclid=IwY2xjawIrMe1leHRuA2FlbQIxMQABHb7Do8owPKpN0feq2fB-86YvAGKAsdA7h1fhvd3t7FaK6imKxY47NJPdRQ_aem_bd04RjyN7FpDNELSI3IQBw) [dostęp: 02.03.2025].

<sup>163</sup> *Co z wyrokami tzw. neosędziów? Adam Bodnar i Bartłomiej Przymusiński uspokajają*, „Rzeczpospolita”, 06.09.2024, <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art41089521-co-z-wyrokami-tzw-neosedziow-adam-bodnar-i-bartlomiej-przymusinski-uspokajaja> [dostęp: 30.11.2024]. Krytycznie taki pomysł oceniają A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne?...*, s. 127.

Trudno jednoznacznie określić, która z przedstawionych wyżej argumentacji jest najbardziej właściwa, przede wszystkim z uwagi na dynamikę sytuacji prawno-ustrojowej w Rzeczypospolitej Polskiej po zmianie władzy na skutek wyborów parlamentarnych w 2023 r. Odnotować należy, że w doktrynie pojawiają się również tezy odmawiające waloru ważności orzeczeniom Sądu Najwyższego<sup>164</sup>, przy czym posłużenie się tą kategorią pojęciową nie wydaje się właściwe. Ani procedura karna, ani procedura cywilna nie przewiduje aktualnie możliwości stwierdzenia nieważności samego orzeczenia sądowego, lecz ewentualnie możliwość stwierdzenia nieważności postępowania, w toku którego takie orzeczenie zostało wydane (art. 379 KPC), z zastrzeżeniem mechanizmu, o którym mowa w art. 96 uSN, stwarzającego możliwość unieważnienia prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego na wniosek Prokuratora Generalnego. Z tego względu trafniejszym rozwiązaniem jest prowadzenie dyskusji nad skutkami orzeczeń wydawanych przy udziale wadliwie powołanych sędziów przy wykorzystaniu siatki pojęciowej znajdującej umocowanie w przepisach prawa i w tym zakresie posługiwanie się kategorią orzeczenia istniejącego i nieistniejącego oraz wiążącego i niewiążącego.

Niezależnie od tego, w jaki sposób zostaną ostatecznie zdeterminowane skutki orzeczeń wydawanych z udziałem sędziów powołanych przy udziale nieprawidłowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa i jaka w tym zakresie zostanie przyjęta formuła semantyczna, pewne jest to, że gwarantowana przez nie ochrona prawna ma charakter warunkowy. Z uwagi na toczącą się aktualnie debatę publiczną, której głównym punktem jest kwestia uzdrowienia polskiego wymiaru sprawiedliwości, istnieje uzasadnione ryzyko, że orzeczenia wydawane w sprawach skargowych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie będą uznawane albo będą uznawane za wadliwe, co wiązać się będzie z możliwością ich podważenia w przyszłości.

Wadliwość tych orzeczeń przejawia się w naruszeniu prawa do sądu, rozumianego jako wzorzec konstytucyjno-konwencyjny, wyinterpretowany łącznie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 EKPCz oraz art. 47 KPP<sup>165</sup>, którego istotnym elementem składowym jest standard niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby w pełny sposób zrekonstruować zakres i treść prawa do sądu, konieczne jest uwzględnienie zarówno kryteriów materialnych, wywodzonych z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 EKPCz oraz art. 47 KPP, jak również

---

<sup>164</sup> A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne?...*, s. 133.

<sup>165</sup> Wzorzec ten rekonstruuje A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu...*, s. 31-36. Na temat wzorców konstytucyjnych zob. T. Gizbert-Studnicki, *Interpretacja wzorców konstytucyjnych z perspektywy filozofii prawa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3, s. 33-49.



kryteriów formalnych wynikających z rozdziału VII Konstytucji RP. Mając to na uwadze, wskazać należy, że odpowiednio zobiektywizowany proces powoływania sędziów jest konieczny dla zapewnienia ich niezależności i bezstronności. W procesie tym mogą jednak wystąpić wady, które stwarzają ryzyko pozbawienia sędziego atrybutów, warunkujących realizację prawa do sądu. W polskich realiach ustrojowych za taką wadę należy uznać udział w procesie powoływania sędziów organu, który *de facto* nie jest do tego umocowany. Jak wynika bowiem z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22<sup>166</sup>, Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP. Jak wskazują A. Kappes i J. Skrzydło, sam fakt, że obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem, o którym mowa w Konstytucji RP, stanowi wystarczającą podstawę do uznania, że sędziowie Sądu Najwyższego powołani z jej udziałem powinni być odsunięci od orzekania, ponieważ nie mają statusu sędziego<sup>167</sup>.

Zważywszy na fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem *sine qua non* w procedurze powoływania sędziów, należy podzielić stanowisko wyrażone m.in. przez P. Tuleję<sup>168</sup>, a także A. Grabowskiego i B. Nalezińskiego<sup>169</sup>, że działalność orzecznicza Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego prowadzi do systematycznego naruszenia prawa do sądu, w szczególności w zakresie standardu niezawisłości i bezstronności sędziowskiej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 EKPCz oraz art. 47 KPP<sup>170</sup>. Prowadzi to do wniosku, że powierzenie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozstrzygania spraw inicjowanych skargami nadzwyczajnymi *de facto* może niweczyć ochronę gwarantowaną przez tę instytucję prawną z uwagi na sytuację ustrojową tego organu. Z tego względu powyższe rozważania dotyczące ochronnego waloru orzeczeń wydawanych w sprawach skargowych przez Sąd Najwyższy należy postrzegać raczej w kategoriach funkcji potencjalnej, aniżeli faktycznie realizowanej.

---

<sup>166</sup> Uchwała SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

<sup>167</sup> A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne?...*, s. 127.

<sup>168</sup> P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN...*, s. 67.

<sup>169</sup> A. Grabowski, B. Naleziński, *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu...*, s. 27, 41.

<sup>170</sup> Na takim stanowisku stoi również orzecznictwo krajowe i międzynarodowe. Zob. w szczególności: postanowienia SN: z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CB 6/23, LEX nr 3522797; oraz z dnia 6 czerwca 2024 r., III KO 37/24, LEX nr 3722257, jak również wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, HUDOC.

Drugim systemowym skutkiem orzeczeń Sądu Najwyższego, wydawanych w postępowaniach inicjowanych skargą nadzwyczajną, jest ich istotny potencjał interpretacyjny. Wiąże się on ściśle z charakterem skargi nadzwyczajnej jako środka nadzoru judykacyjnego. Podkreślić należy, że skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym umożliwiającym ocenę czy wykładnia i sposób zastosowania przepisów prawa w określonej sprawie pozostawał w granicach wyznaczonych przez przepisy Konstytucji RP, w szczególności zaś art. 2 Konstytucji RP, a także inne wzorce konstytucyjnoprawne, których nośnikami są przesłanki szczególne skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy, rozpatrujący skargę nadzwyczajną, ocenia zatem czy w danej sprawie konkretyzacja znaczenia przepisów prawa poprzez uwzględnienie stanu faktycznego została dokonana zgodnie z wzorcami konstytucyjnoprawnymi. Koresponduje to z założeniem, że skoro sądy mają być gwarantem prawidłowego stosowania przepisów prawa, to ich postrzeganie systemu prawnego musi uwzględniać unormowania konstytucyjne. W ramach swojej działalności orzeczniczej powinny zatem brać pod uwagę funkcjonowanie w systemie prawnym środków zaskarżenia ukierunkowanych na weryfikację ogólnej prawidłowości wydawanych przez nich orzeczeń sądowych, ale także środka zaskarżenia o charakterze szczególnym, ukierunkowanego na badanie *stricte* ich konstytucyjności<sup>171</sup>. Z tego względu można uznać, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego systemu prawnego wzmocniło znaczenie Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa, akcentując konieczność każdorazowego uwzględnienia w nim norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Wpisuje się to w obserwowany od kilkadziesiąt lat proces stopniowego przekształcania się norm prawa konstytucyjnego z norm o znaczeniu politycznym, a przez to pozostającym poza zasięgiem zastosowania przez sądy, w normy uniwersalne, determinujące treść i sposób stosowania szczegółowych gałęzi prawa uregulowanych w aktach rangi ustawowej<sup>172</sup>. Choć na tle aktualnie obowiązującej Konstytucji RP obowiązek jej bezpośredniego stosowania nie powinien już budzić wątpliwości, to jednak do niedawna sądy wykazywały się daleko idącą wstrzeźliwością w tym zakresie z uwagi na występujące w doktrynie wątpliwości co do sposobu wykonywania tego obowiązku, zwłaszcza zaś metodyki wykorzystania Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Z tego względu wskazuje się, że skarga nadzwyczajna została ukształtowana jako środek uzupełniający, a nie zastępujący inne nadzwyczajne środki zaskarżenia. Zob. postanowienie SN z dnia 23 lipca 2024 r., II NSNc 277/23, LEX nr 3738999.

<sup>172</sup> L. Garlicki, *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989-2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11, s. 8.

<sup>173</sup> Zwraca na to uwagę m.in. W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*, s. 5; M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2(226), s. 77; oraz

Powyższe spostrzeżenia niosą za sobą dalej idące wnioski. Wynika z nich, że skarga nadzwyczajna jest instytucją prawną ukierunkowaną na egzekwowanie realizacji obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy, którego normatywnym źródłem pozostaje art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazywano już wcześniej, że bezpośrednio stosowanie Konstytucji RP może przyjąć trzy postacie i polegać na samoistnym stosowaniu Konstytucji RP, współstosowaniu Konstytucji RP i ustaw, które przejawia się przede wszystkim w wykładni zgodnej z Konstytucją RP oraz wykładni prokonstytucyjnej, a także na stosowaniu kolizyjnym Konstytucji RP i ustawy, które polega na wykorzystywaniu przez sądy Konstytucji RP jako wzorca oceny zgodności aktów niższego rzędu, co stanowi podstawę do odmowy zastosowania przez sąd przepisu sprzecznego z Konstytucją<sup>174</sup>.

W praktyce orzeczniczej najczęściej występującą postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji RP jest jej współstosowanie z ustawą, które polega na stosowaniu przepisów ustawy z uwzględnieniem właściwych gwarancji konstytucyjnych<sup>175</sup>. W jej ramach wykształciły się dwie zasadnicze dyrektywy wykładni – dyrektywa wykładni w zgodzie z Konstytucją RP oraz dyrektywa wykładni prokonstytucyjnej. Pojęcia te nie są jednolicie rozumiane w doktrynie i, w zależności od podejścia, uznawane są za synonimiczne albo za odmienne treściowo. Na ogólnej płaszczyźnie rozważań nakazują one w procesie sądowego stosowania prawa w taki sposób interpretować prawo, aby odczytywać z niego normy nie tylko zgodne z Konstytucją RP, ale także służące w najwyższym możliwym stopniu realizacji konstytucyjnej aksjologii. Podejmując próbę odróżnienia obu dyrektyw wykładni, w piśmiennictwie wskazuje się, że wykładnia w zgodzie z Konstytucją RP to taki sposób rekonstrukcji norm prawnych z przepisów ustawy, który zapewnić ma ich niesprzeczność z postanowieniami Konstytucji RP. Z kolei wykładnia prokonstytucyjna jest metodą odkodowania norm prawnych z przepisów ustawy, który zagwarantować ma najpełniejszą realizację konstytucyjnej aksjologii<sup>176</sup>. Różnice między powyższymi dyrektywami wykładni interesująco przedstawia Piotr Czarny, wskazując że wykładnia prokonstytucyjna obejmuje swym zakresem zarówno dyrektywę nakazującą przyjęcie zgodnego z Konstytucją RP rozumienia ustawy (ujęcie pozytywne), jak również dyrektywę wykluczającą rozumienie ustawy w sposób spreczny z Konstytucją RP (ujęcie negatywne), a ponadto uwzględnia ogólne

---

P. Jabłońska, *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 7-8, s. 134.

<sup>174</sup> L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 7 i n.; W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP...*, s. 5 i n.; M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa...*, s. 5-30.

<sup>175</sup> Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45.

<sup>176</sup> M. Gutkowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 484. Na ten temat zob. również. P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne...*, s. 13 i n.

oddziaływanie Konstytucji RP, w tym w szczególności praw podmiotowych, na proces interpretacji i stosowania przepisów prawa, prowadzący do „nasączenia” ich konstytucyjną aksjologią. Dwie pierwsze dyrektywy odpowiadają modelowi wykładni w zgodzie z Konstytucją RP, natomiast ostatnia – modelowi wykładni prokonstytucyjnej<sup>177</sup>. Abstrahując od pewnych rozbieżności doktrynalnych w tym zakresie, za M. Gutkowskim i P. Kardasem należy przyjąć, że pojęcie wykładni prokonstytucyjnej ma szerszy zakres znaczeniowy niż pojęcie wykładni zgodnej z Konstytucją RP, a ta druga stanowi szczególny typ wykładni prokonstytucyjnej<sup>178</sup>. W konsekwencji w dalszej części rozważań będzie mowa o wykładni prokonstytucyjnej, którą można uznać za sposób korygującego podejścia do prawa, gwarantujący realizację zasady pierwszeństwa Konstytucji RP oraz wyrażonych w niej wartości<sup>179</sup>.

Wykładnia prokonstytucyjna jako postać bezpośredniego stosowania Konstytucji RP ma szczególne znaczenie w kontekście skargi nadzwyczajnej. Analiza orzeczeń wydawanych w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną prowadzi bowiem do wniosku, że kontrola sprawowana w tym zakresie przez Sąd Najwyższy w dużej mierze polega na badaniu, czy w danej sprawie została zastosowana wykładnia prokonstytucyjna. W wyroku z 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20<sup>180</sup>, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji, sformułowane w art. 89 § 1 pkt 1 uSN jako dopuszczalna podstawa skargi nadzwyczajnej, może nastąpić, gdy sąd w danej sprawie nie posłużył się *wykładnią prokonstytucyjną*. Uzasadniając to stanowisko, wskazał, że: „W trybie skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy, inaczej niż w przypadku kontroli kasacyjnej, kontroluje zgodność orzeczenia - zwłaszcza dokonanej przez sąd wykładni przepisów - ze wzorcem kontroli, na który składają się wolności i prawa człowieka i obywatela, jak również zasady konstytucyjne, a więc zawarte w Konstytucji unormowania o charakterze aksjologicznym”<sup>181</sup>. W innym wyroku Sąd Najwyższy rozszerzył swoją argumentację, wskazując, że „naruszenie przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji może nastąpić z dwóch powodów. Po pierwsze, orzeczenie może być oparte na błędnej wykładni przepisu, której rezultat prowadzi do wniosków niezgodnych z normami zrekonstruowanymi z zasad, wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji. Innymi słowy,

---

<sup>177</sup> P. Czarny, *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z Konstytucją...*, s. 71-72 oraz 82-84.

<sup>178</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 17, 482-484.

<sup>179</sup> *Ibidem*, s. 484.

<sup>180</sup> Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20, LEX nr 3108645. Podobne stanowisko zajął SN w wyroku z dnia 28 września 2022 r., I NSNc 447/21, LEX nr 3490540.

<sup>181</sup> Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 199/21, LEX nr 3274849.

sąd w danej sprawie nie tylko nie posłużył się wykładnią prokonstytucyjną, ale tak poprowadził proces interpretowania przepisów, że uzyskał efekt sprzeczny z najważniejszymi normami ustawy zasadniczej. Po drugie, do spełnienia omawianej podstawy może dojść także wtedy, gdy orzeczenie, naruszające zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wchodzi w kolizję z normami konstytucyjnymi nie tyle z powodu nieprawidłowej wykładni przepisu będącego podstawą jego wydania, ile z innego powodu, np. nieprawidłowych ustaleń faktycznych, narusza konstytucyjną zasadę, wolność lub prawo”<sup>182</sup>.

Zaprezentowany wyżej pogląd z powodzeniem można odnieść do wszystkich wzorców konstytucyjnoprawnych, w oparciu o które, realizowana jest kontrola orzeczenia sądowego za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej. W szczególności przesłanka ogólna skargi nadzwyczajnej, jakim jest zasada demokratycznego państwa prawa, stanowi nośnik wielu wartości konstytucyjnych, wyrażonych bezpośrednio lub pośrednio w ustawie zasadniczej, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką<sup>183</sup>. Wśród nich wyróżnia się wartości polityczne (np. porządek konstytucyjny, demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów czy sądowy wymiar sprawiedliwości), wartości ekonomiczne (np. społeczna gospodarka rynkowa, wolność działalności gospodarczej, swoboda umów), a także wartości prawne (np. określoność prawa, odpowiedni okres dostosowawczy, zakaz działania prawa wstecz)<sup>184</sup>. Można zatem uznać, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej sprzyja realizacji obowiązku bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa, w szczególności w postaci współstosowania Konstytucji RP i ustawy, dając perspektywę na szersze uwzględnianie unormowań Konstytucji RP w orzecznictwie sądowym.

W doktrynie prawa konstytucyjnego można spotkać się z poglądem, że obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji RP ożywia ją w praktyce sądowej<sup>185</sup> w tym sensie, że stosowanie i wykładnia Konstytucji RP z uwzględnieniem posiadanej przez sądy wiedzy specjalistycznej z poszczególnych gałęzi prawa poszerza perspektywę jej rozumienia<sup>186</sup> i sprzyja rozwijaniu sędziowskiej wykładni ustawy zasadniczej. Potwierdza to M. Safjan, wskazując, że wykładnia prokonstytucyjna jest formą „urzeczywistnienia aksjologii

---

<sup>182</sup> Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., I NSNc 1/21, LEX nr 3181915.

<sup>183</sup> Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.

<sup>184</sup> M. Florczak-Wątor, *Art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 30.

<sup>185</sup> M. Gutkowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 19.

<sup>186</sup> *Ibidem*, s. 27.

konstytucyjnej w poszczególnych gałęziach systemu prawnego<sup>187</sup>. Odwołując się do obecnego w piśmiennictwie z zakresu teorii prawa przekonania, że prawo urzeczywistnia się w procesie jego praktycznego stosowania<sup>188</sup>, wskazać należy, że poszukiwanie jego znaczenia i sensu, w tym rekonstrukcja norm prawnych, dokonuje się w procesie wykładni, który niejednokrotnie przyjmuje postać argumentacyjnego sporu prowadzonego pomiędzy sądem a uczestnikami postępowania, a w szerszej perspektywie – pomiędzy sądami, czego rezultatem jest zjawisko utrwalania się linii orzeczniczych. Sądowe stosowanie prawa, w tym jego wykładnia, jest zatem procesem dyskursywnym, który opiera się na uzasadnianiu przez sąd decyzji interpretacyjnych w oparciu o określone argumenty prawne. Zwiększa to znaczenie uzasadnienia orzeczeń sądowych zarówno w perspektywie wewnętrznej, a zatem w odniesieniu do stron postępowania sądowego, jak również w perspektywie zewnętrznej, tj. w odniesieniu do ogółu społeczeństwa<sup>189</sup>. Współcześnie kluczowym aspektem działalności orzeczniczej sądów jest zatem odpowiednia argumentacja oraz uzasadnienie wydawanych przez nich rozstrzygnięć, bez których każdy akt stosowania prawa pozostawałby wyłącznie niezrozumiałym przejawem formalnego władztwa władzy sądowniczej.

Niewątpliwie orzeczenia Sądu Najwyższego wydawane w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną są nośnikami wykładni konstytucyjnoprawnych wzorców kontroli tego środka zaskarżenia. Nie jest bowiem możliwa wykładnia prokonstytucyjna oraz kontrola jej zastosowania bez ustalenia treści i znaczenia norm konstytucyjnych. Potwierdzają to zaprezentowane poniżej przykłady z orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W jednej ze spraw rezultatem wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy było stwierdzenie, że zastrzeżenie w umowie pożyczki nadmiernych, rażąco wygórowanych odsetek, a następnie wydanie nakazu zapłaty nie tylko narusza równowagę kontraktową stron umowy, ale także prowadzi do zaburzenia istniejących stosunków społecznych. W takiej sytuacji dochodzi do wykreowania uprawnienia godzącego w poczucie społecznej sprawiedliwości oraz niezgodnego z zasadami słuszności, uczciwości (lojalności) i etycznego postępowania, a w konsekwencji naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i podważenia jego bezpieczeństwa prawnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że zasądzenie odsetek w wygórowanej wysokości, skrajnie nieproporcjonalnej do charakteru umowy, oraz ponad żądanie pozwu, stanowi przejaw rażącej wadliwości procesu sądowego stosowania prawa, jest

---

<sup>187</sup> M. Safjan, *Wprowadzenie [w:] Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 90 i n.

<sup>188</sup> J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995, s. 13; J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 11.

<sup>189</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 219.

sprzeczne z poczuciem sprawiedliwości i stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej w rozumieniu art. 89 § 1 uSN<sup>190</sup>.

W innej sprawie Sąd Najwyższy, dokonując wykładni konstytucyjnego prawa do dziedziczenia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdził, że doszło do jego naruszenia poprzez wydanie dwóch odmiennych orzeczeń sądowych w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po tym samym spadkodawcy. Uznał, że tego rodzaju sytuacja powoduje stan niepewności prawnej w związku z brakiem jednoznacznego potwierdzenia uprawnień spadkowych i nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym<sup>191</sup>. Dokonując ustalenia zakresu konstytucyjnego prawa do dziedziczenia, Sąd Najwyższy podkreślił, że prawo to „(...) nie odnosi się do samego faktu sukcesji, mającego miejsce w chwili otwarcia spadku, a więc śmierci spadkodawcy, lecz także obowiązku organów państwa do ochrony wszelkich praw obligacyjnych związanych ze spadkiem, a także ustanowienia i zabezpieczenia odpowiednich procedur, mających na celu stwierdzenie nabycia spadku, ochronę nabywcy czy działu spadku. Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek zagwarantowania obywatelom takich instrumentów prawnych, które skutecznie umożliwią im uregulowanie spraw spadkowych, a zarazem zapewnią ich ochronę. W tych kwestiach, niewątpliwie istotna jest rola zarówno ustawodawcy, jak i wymiaru sprawiedliwości”<sup>192</sup>.

Interesujące rozważania Sądu Najwyższego zostały przedstawione w sprawie dotyczącej skazania za przestępstwo z art. 256 § 1 kodeksu karnego<sup>193</sup>. Przeprowadzona wykładnia doprowadziła Sąd Najwyższy do wniosku, że zaskarżony wyrok godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej, albowiem zachowanie skazanego nie wypełniło znamion zarzucanego mu przestępstwa, a mimo wszystko został uznany za winnego zarzucanego mu czynu. W ten sposób doszło do naruszenia jednej z elementarnych zasad demokratycznego państwa prawa, jaką jest zasada legalizmu, która gwarantuje każdemu człowiekowi, że może ponieść odpowiedzialność karną jedynie za te zachowania, które wypełniają znamiona czynów zabronionych pod groźbą kary<sup>194</sup>.

W kilku innych orzeczeniach Sąd Najwyższy analizował, czy w procesie sądowego stosowania prawa została uwzględniona konstytucyjna zasada ochrony konsumentów,

---

<sup>190</sup> Zob. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 298/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 10. Por. wyroki SN: z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19 oraz z dnia 22 czerwca 2022 r., I NSNc 592/21, LEX nr 3454999.

<sup>191</sup> Postanowienie SN z dnia 6 marca 2024 r., II NSNc 227/23, LEX nr 3691010.

<sup>192</sup> Postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 2.

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 17, ze zm.).

<sup>194</sup> Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2023 r., II NSNc 12/23, OSNKN 2023, nr 2, poz. 8.

wyrażona w art. 76 Konstytucji RP<sup>195</sup>. W tym zakresie doszedł do wniosku, że naruszają tę zasadę m.in. następujące sytuacje:

- a) akceptacja praktyki orzeczniczej, polegającej na wydawaniu orzeczenia przeciwko konsumentowi bez prawidłowego zbadania ważności i wiążącego charakteru postanowień umowy kredytu hipotecznego, ponieważ prowadzi do powstania mechanizmu obejścia przepisów unijnych i stanowi zagrożenie zbiorowych interesów konsumentów<sup>196</sup>;
- b) wydanie nakazu zapłaty wyłącznie na podstawie treści samego weksla, bez zbadania stosunku podstawowego łączącego strony postępowania (tj. umowy), ponieważ nie zapewnia to konsumentowi skutecznej ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, w sposób jaki wymaga tego prawo unijne, albowiem sąd z urzędu zobowiązany jest każdorazowo zweryfikować, czy weksel stanowił zabezpieczenie umowy konsumenckiej, a to wymaga znajomości podstawy wydania weksla<sup>197</sup>.

Zaprezentowane wyżej przykłady z orzecznictwa potwierdzają, że przyznanie Sądowi Najwyższemu kompetencji do rozpoznawania spraw inicjowanych środkiem zaskarżenia opartym na konstytucyjnych wzorcach kontroli sprzyja kształtowaniu się sędziowskiej wykładni Konstytucji RP. Ma to o tyle istotne znaczenie, że w piśmiennictwie podkreśla się brak kompleksowego opracowania problematyki wykładni Konstytucji RP – zarówno w teorii prawa, jak również w dogmatyce prawa konstytucyjnego<sup>198</sup> – w sposób uwzględniający jej specyfikę jako aktu normatywnego. Dlatego też w orzecznictwie wykorzystywane są różne koncepcje wykładni wypracowane w polskiej nauce teorii prawa, przy czym najistotniejsze znaczenie przypisuje się zintegrowanej koncepcji wykładni derywacyjnej oraz koncepcji klaryfikacyjnej<sup>199</sup>. Nie w każdym przypadku mogą one przynosić satysfakcjonujące rezultaty przy ich aplikacji w procesie wykładni Konstytucji RP<sup>200</sup>, dlatego też postuluje się

---

<sup>195</sup> W tym kontekście warto przypomnieć, że SN samodzielnie zrekonstruował wzorzec kontroli, uznając, że art. 76 Konstytucji RP wyraża normę prawną, której można przypisać walor zasady konstytucyjnej. Przypadek ten został omówiony w rozdziale trzecim pracy.

<sup>196</sup> Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2024 r., II NSNc 31/23, LEX nr 3703579.

<sup>197</sup> Wyrok SN z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021, nr 1, poz. 4.

<sup>198</sup> Na ten temat zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 480-565. Do najobszerniej zarysowanych w polskiej nauce prawa koncepcji wykładni Konstytucji RP należy zaliczyć koncepcję przedstawioną przez M. Safjana w komentarzu do Konstytucji RP, jak również koncepcję zaproponowaną przez M. Gutowskiego i P. Kardasa w ww. pozycji. Zob. M. Safjan, *Wprowadzenie [w:] Konstytucja RP, Tom I...*, s. 90 i n.

<sup>199</sup> P. Tuleja, *Wyroki interpretacyjne...*, s. 14. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 511-512.

<sup>200</sup> P. Tuleja, *Interpretacja konstytucji [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 479; P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003, s. 18 i n. Omówienie tych stanowisk zaprezentowane przez M. Romanowicz, *Pomiędzy uniwersalnym a partykularnym wymiarem wykładni prawa. Wpływ teorii prawa i nauki prawa konstytucyjnego na wzorce wykładni konstytucji [w:] Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawiecki, J. Wiczorek, Warszawa 2014, s. 230 i n.



wpracowanie koncepcji wykładni, która uwzględniać będzie szczególną treść, formę i charakter przepisów ustawy zasadniczej. W tym kontekście można wskazać, że orzeczenia wydawane przez Sąd Najwyższy w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną mogą stanowić istotny materiał do rozważań nad tą problematyką, sprzyjając kształtowaniu się określonych dyrektyw wykładni Konstytucji RP w praktyce sądowego stosowania prawa.

Podkreślić przy tym należy, że w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną można wyróżnić dwa odrębne przypadki wykładni Konstytucji RP. W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy musi dokonać interpretacji przepisów Konstytucji RP w sposób autonomiczny, na potrzeby wykorzystania Konstytucji RP w procesie kontroli konstytucyjności orzeczenia sądowego. Następnie zaś wykorzystuje on Konstytucję RP jako jedno ze źródeł, z których interpretowane są jednoznaczne normy postępowania w danej sprawie. W pierwszym przypadku interpretacja Konstytucji RP stanowi więc podstawę do rekonstrukcji konstytucyjnego wzorca kontroli orzeczenia sądowego i dokonywana jest *in abstracto* celem ustalenia treści norm konstytucyjnych na stosunkowo wysokim poziomie uogólnienia (abstrakcji). Jest to zatem tzw. „czysta” wykładnia Konstytucji RP jako aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa, z którym powinny być zgodne pozostałe elementy tego systemu, usytuowane niżej w tej hierarchii. W drugim przypadku wykładnia Konstytucji RP dokonywana jest *in concreto*, w ramach procesu współstosowania Konstytucji RP i ustaw, w sposób ściśle związany z okolicznościami stanu faktycznego sprawy. W ten sposób stanowi jeden z elementów, na podstawie których Sąd Najwyższy dokonuje rekonstrukcji jednoznacznej treściowo i zakresowo normy postępowania<sup>201</sup>. Norma konstytucyjna zostaje w tym przypadku wykorzystana przez Sąd Najwyższy jako mechanizm korygujący – wzorzec kontroli normy ustawowej, wyznaczając dopuszczalny na gruncie Konstytucji RP sposób jej interpretacji. Mechanizm ten w sposób obrazowy przedstawia Jan Zimmermann, wskazując, że ostatecznie norma postępowania, która jest stosowana w danej sprawie, „składa się z dwóch części: z normy materialnej (...) i z normy konstytucyjnej, która nadaje kierunek, aksjologię, motywację lub profil, pod którym należy wybrać odpowiednie szczegółowe rozwiązanie”<sup>202</sup>.

---

<sup>201</sup> Pierwszy przypadek wykładni Konstytucji RP był dotychczas odnoszony do wykładni dokonywanej przez TK w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Z uwagi na kompetencje przyznane SN w związku z wprowadzeniem skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego, należy uznać, że z powodzeniem można go również odnieść do wykładni dokonywanej przez SN. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa...*, s. 512-513. Na rozróżnienie to zwraca uwagę również P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 56.

<sup>202</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 65-66.

Oba przedstawione wyżej przypadki wykładni Konstytucji RP różnią się sytuacją prawną i faktyczną, w których dokonywany jest proces wykładni, a także elementami uwzględnianymi w tym procesie<sup>203</sup>. Wydaje się bowiem, że o ile w drugim przypadku Sąd Najwyższy samodzielnie dokonuje wykładni Konstytucji RP, najczęściej w procesie współstosowania Konstytucji RP i ustawy, o tyle w pierwszym przypadku zasadniczo opiera proces wykładni na analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które stanowi podstawę rekonstrukcji normatywnej treści poszczególnych postanowień Konstytucji RP.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące waloru interpretacyjnego orzeczeń Sądu Najwyższego, warto podkreślić, że na skutek wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej, opartej na konstytucyjnych wzorcach kontroli, problematyka wykładni Konstytucji RP stanowi już nie tylko przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, ale także Sądu Najwyższego. Otwartość tekstowa oraz stosunkowo wysoki poziom ogólności i niedookreśloności regulacji konstytucyjnej stwarzają Sądowi Najwyższemu znaczny zakres swobody interpretacyjnej, który może przyczynić się do wypracowania nowych podejść do wykładni Konstytucji RP, a także stać się podstawą wzrostu znaczenia Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa.

Należy jednak mieć świadomość, że podobnie jak w przypadku funkcji ochronnej, także walor interpretacyjny orzeczeń Sądu Najwyższego traci na znaczeniu w związku z powierzeniem rozstrzygania spraw inicjowanych skargą nadzwyczajną Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jedną z zasadniczych podstaw wyodrębnienia funkcji interpretacyjnej orzeczeń Sądu Najwyższego jest naczelną pozycją tego organu w strukturze wymiaru sprawiedliwości. W literaturze podkreśla się, że orzecznictwo najwyższych instancji sądowych stanowi „swoisty probierz trwałości rozumienia przepisu w praktyce jego stosowania”<sup>204</sup>. Wynika to z faktu, że ich siła autorytetu jest tak znaczna, że rzadko można spotkać się z przyjmowaniem poglądów odmiennych przez sądy niższej instancji. Podkreślają to M. Wiącek i S. Żółtek, którzy wskazują, że z uwagi na pozycję i siłę autorytetu Sądu Najwyższego, można mówić się o wykształceniu się w praktyce orzeczniczej dyrektywy wykładni w zgodzie z orzecznictwem Sądu Najwyższego<sup>205</sup>. Niestety pogląd ten w pewnym zakresie stracił na swej aktualności w związku z zapoczątkowaną w 2017 r. reorganizacją

---

<sup>203</sup> Ma to ścisły związek z rozważaniami dotyczącymi sposobu rekonstrukcji wzorców kontroli, przedstawionymi w rozdziale III pracy.

<sup>204</sup> A. Syryt, W. Federczyk, *Kognicja TK do badania aktów normatywnych...*, s. 79-80.

<sup>205</sup> M. Wiącek, S. Żółtek, *Niekonstytucyjność normy ustalonej w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego* [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego, Tom I. Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka. Materiały z konferencji naukowej Warszawa, Sąd Najwyższy 21 listopada 2013 r.*, red. M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek, Warszawa 2015, s. 50.

wymiaru sprawiedliwości, w wyniku której doszło także do zmiany ustroju Sądu Najwyższego. Nie powielając przedstawionej wcześniej argumentacji, należy ograniczyć się do stwierdzenia, że aktualny status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która w świetle orzecznictwa krajowego i międzynarodowego nie jest bezstronnym i niezawisłym sądem, przekreśla autorytet i zaufanie do tego organu w strukturze wymiaru sprawiedliwości, co w bezpośredni sposób przekłada się także na spadek znaczenia orzecznictwa wydawanego w tej Izbie. Podobnie zatem jak w przypadku funkcji ochronnej, także funkcja interpretacyjna orzeczeń Sądu Najwyższego jest mocno ograniczona z uwagi na względy natury polityczno-prawnej.

## 5. Podsumowanie

Skarga nadzwyczajna jest instytucją o dualistycznym charakterze prawnym. Nie tylko stanowi instrument skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, ale także instrument nadzoru judykacyjnego, za pośrednictwem którego, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości. Potwierdza to tezę o przenikaniu się w konstrukcji skargi nadzwyczajnej elementu prywatnego z elementem publicznym. Element prywatny skorelowany jest z funkcją skargi nadzwyczajnej jako instrumentu skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, z kolei element publiczny – z funkcją skargi nadzwyczajnej jako środka nadzoru judykacyjnego. W tym kontekście podkreślić należy, że skarga nadzwyczajna nie służy wyłącznie rozpatrzeniu indywidualnej sprawy, ale została ukształtowana jako środek nadzoru judykacyjnego, aby uzyskać szersze, systemowe znaczenie. Jak wskazuje L. Garlicki, nadzór judykacyjny nabiera obiektywnego charakteru, wykraczając poza znalezienie sprawiedliwego rozwiązania indywidualnej sprawy, a orientując się na zapewnienie prawidłowości procesu sądowego stosowania i wykładni prawa<sup>206</sup>. Spostrzeżenie to można z powodzeniem odnieść do dualizmu funkcjonalnego skargi nadzwyczajnej.

Dualistyczny charakter skargi nadzwyczajnej nie pozostaje bez wpływu na skutki rozstrzygnięć Sądu Najwyższego wydawane w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną. Przede wszystkim przesądza o konieczności rozpatrywania ich na dwóch odrębnych płaszczyznach – z jednej strony na płaszczyźnie indywidualnej, tj. z perspektywy stron postępowania, a z drugiej strony na płaszczyźnie systemowej, tj. z perspektywy całego systemu prawnego. W tym zakresie znaczenie należy przypisać przede wszystkim orzeczeniom

---

<sup>206</sup> L. Garlicki, *Art. 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5.

uwzględniającym skargę nadzwyczajną, w ramach których, można wyróżnić orzeczenia reformatoryjne, kasatoryjne lub deklaratoryjne.

Na płaszczyźnie indywidualnej głównym skutkiem orzeczeń reformatoryjnych i kasatoryjnych jest sanacja niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia. Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest równoznaczne z uznaniem, że zaskarżone orzeczenie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a także ewentualnie inne konstytucyjnoprawne wzorce kontroli, których nośnikami są przesłanki szczególne skargi nadzwyczajnej. Skutek w postaci sanacji niekonstytucyjności ma charakter bezpośredni, albowiem następuje w ramach tego samego postępowania poprzez uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Jest to element konstrukcyjny odróżniający skargę nadzwyczajną od skargi konstytucyjnej, w przypadku której, sanacja niekonstytucyjności orzeczenia stanowi pośredni skutek negatywnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ możliwa jest do uzyskania dopiero w odrębnym postępowaniu sądowym.

Odmienne skutki wywołuje orzeczenie deklaratoryjne. Chociaż zaliczane jest ono do kategorii orzeczeń pozytywnych, a zatem uwzględniających skargę nadzwyczajną, to jednak nie powoduje sanacji niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia, a jedynie potwierdza, że zostało ono wydane z naruszeniem prawa. Jest to rodzaj orzeczenia wydawanego w sytuacji, w której przez wzgląd na potrzebę stabilizacji stosunków prawnych, nie ma możliwości uchylenia zaskarżonego orzeczenia, pomimo jego niewątpliwej wadliwości. Swoistego rodzaju ekwiwalentem za pozostawienie zaskarżonego orzeczenia w obrocie prawnym jest aktualizacja odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Związane z tą odpowiedzialnością roszczenie o wynagrodzenie szkody może być traktowane w tym przypadku jako zastępczy środek restytucji konstytucyjności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa.

Na płaszczyźnie systemowej skutki orzeczeń Sądu Najwyższego powiązane są z funkcjami, które skarga nadzwyczajna realizuje w polskim systemie prawnym. W tym zakresie należy wyróżnić przede wszystkim funkcję ochronną oraz funkcję interpretacyjną. Pierwsza przejawia się w ochronie prawnej wynikającej z orzeczeń Sądu Najwyższego uwzględniających skargę nadzwyczajną. Sposób ukształtowania materialnych przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej sprawia, że ta ochrona prawna ma charakter dwukierunkowy – z jednej strony ukierunkowana jest na ochronę prawną jednostki, a z drugiej strony na ochronę samej Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa. Należy zauważyć, że skarga nadzwyczajna podlega uwzględnieniu tylko w sytuacji, w której wadliwość zaskarżonego orzeczenia sądowego w wymiarze indywidualnym jest tak daleka, że nie można go utrzymać

w obrocie prawnym z punktu widzenia podstawowych zasad konstytucyjnych. W tym sensie ochrona prawna jednostki ma charakter warunkowy, ponieważ jest możliwa do uzyskania za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej tylko w sytuacji, w której jednocześnie zmierza do ochrony porządku konstytucyjnego.

Funkcja interpretacyjna polega na tym, że orzeczenia Sądu Najwyższego wydawane w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną stanowią potencjalne źródło wykładni Konstytucji RP. Z tego względu skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym, który może poszerzać perspektywę rozumienia Konstytucji RP w praktyce sądowej, a także wzmacniać jej znaczenie w procesie sądowego stosowania prawa. Wynika to z faktu, że skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia opartym na konstytucyjnoprawnych wzorcach kontroli. Aby zweryfikować prawidłowość zaskarżonego orzeczenia sądowego, Sąd Najwyższy zobowiązany jest uprzednio dokonać interpretacji przepisów Konstytucji RP, a zatem ustalić treść i znaczenie norm konstytucyjnych. W postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną proces wykładni ma charakter dwuetapowy. W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy dokonuje wykładni Konstytucji RP *in abstracto*, na potrzeby rekonstrukcji konstytucyjnego wzorca kontroli orzeczenia sądowego. W tym przypadku treść norm konstytucyjnych ustalana jest na stosunkowo wysokim poziomie uogólnienia. W drugiej kolejności wykładnia Konstytucji RP dokonywana jest *in concreto*, w sposób ściśle związany z okolicznościami faktycznymi danej sprawy, najczęściej w ramach procesu współstosowania Konstytucji RP i ustaw. W takim przypadku norma konstytucyjna zostaje wykorzystana przez Sąd Najwyższy jako mechanizm korygujący – wzorzec kontroli normy ustawowej, wyznaczając dopuszczalny na gruncie Konstytucji RP sposób jej interpretacji.

W kontekście powyższych wniosków należy uczynić jedno istotne zastrzeżenie. Skutki orzeczeń Sądu Najwyższego w istotny sposób ograniczane są przez powierzenie wyłącznej kompetencji do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Jej aktualny status prawny, kwestionowany zarówno w orzecznictwie krajowym, jak i międzynarodowym, w znaczący sposób wpływa na sposób funkcjonowania tego środka zaskarżenia zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i systemowej. Trudno bowiem mówić o jakimkolwiek walorze ochronnym orzeczeń wydawanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, gdy jest ona traktowana jako organ administracji publicznej pozbawiony jest atrybutów niezależnego i bezstronnego sądu. Z tego samego względu orzeczenia Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie mają szerszego oddziaływania na działalność orzeczniczą sądów niższych instancji. W związku z tym, należy mieć pełną świadomość, że rzeczywista i pełna realizacja wskazanych funkcji skargi nadzwyczajnej możliwa będzie tylko

w sytuacji, w której dojdzie do rozwiązania aktualnych problemów wymiaru sprawiedliwości w Polsce, w szczególności zaś zlikwidowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz powierzenia kompetencji do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych innym izbom Sądu Najwyższego (stosownie do ich właściwości) albo specjalnie wyodrębnionej w tym celu Izbie Konstytucyjnej.

## **Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda***

Skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym jako nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych. W zamierzeniach ustawodawcy miała stanowić swoiste remedium na zgłaszane w doktrynie niedostatki skargi konstytucyjnej i uzupełniać istniejącą lukę w systemie ochrony konstytucyjnych praw i wolności. W polskim piśmiennictwie od dawna zwracano bowiem uwagę na potrzebę poszerzenia ochrony skargowej jednostki poprzez przyznanie jej prawa do kwestionowania aktów stosowania prawa, które, chociaż zostały wydane na podstawie przepisów prawa zgodnych z Konstytucją RP, to jednak z naruszeniem jej postanowień. Wynikało to z przeświadczenia, że istnieje sfera naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, które nie są objęte ochroną za pośrednictwem skargi konstytucyjnej, ponieważ zaistniały one na etapie stosowania prawa. Z tego względu podnoszono, że skarga konstytucyjna nie stanowi efektywnego i skutecznego środka prawnego, ponieważ nie gwarantuje pełnej ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

W polskich warunkach ustrojowych zmiana modelu skargi konstytucyjnej jest trudna do zrealizowania, ponieważ wiąże się z potrzebą zmiany Konstytucji RP, co przy aktualnej sytuacji politycznej wymaga ponadpartyjnej współpracy. Prawdopodobnie między innymi z tego względu zdecydowano się na wybór łatwiejszej drogi i wprowadzenie na poziomie ustawowym środka prawnego, który w założeniu miał rekompensować dotychczasowy, wąski zakres ochrony skargowej, umożliwiając bezpośrednie eliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń sądowych naruszających konstytucyjne prawa i wolności. W praktyce okazało się jednak, że skarga nadzwyczajna ma odgrywać jeszcze inną, ukrytą rolę, stwarzając możliwość realizacji celów politycznych w obszarze wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego spotkało się z krytyką doktryny prawa konstytucyjnego i procesowego. Zastrzeżenia pod adresem nowej instytucji prawnej zgłaszano zarówno na płaszczyźnie ogólnej, podając w wątpliwość jej zgodność z podstawowymi wartościami i zasadami polskiego systemu prawnego, jak również na płaszczyźnie szczególnej, negatywnie oceniając konkretne rozwiązania dotyczące sposobu ukształtowania tego środka prawnego. Pojawiły się również opinie, że skarga nadzwyczajna nie czyni zadość postulatowi dotyczącemu potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa, a w konsekwencji nie stanowi alternatywnego rozwiązania dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym. Pomimo początkowo krytycznych uwag zgłaszanych pod adresem skargi nadzwyczajnej, z czasem

zaczęto dostrzegać także pozytywne aspekty jej funkcjonowania w polskim porządku prawnym. Podkreślał je w szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, że skarga nadzwyczajna pozwoliła na udzielenie pomocy wielu obywatelom, których prawa i wolności zostały naruszone wydaniem niekonstytucyjnych orzeczeń sądowych. Z tego względu opowiedział się za potrzebą pozostawienia tego środka prawnego w polskim porządku prawnym, pod warunkiem dokonania jego reformy.

Mimo że problematyka skargi nadzwyczajnej jest szeroko dyskutowana w polskiej nauce prawa, to nie została dotychczas poddana kompleksowej analizie konstytucyjnoprawnej. W związku z tym za zasadne uznano podjęcie rozważań w tym zakresie w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy skarga nadzwyczajna stanowi alternatywę dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym i czy w swoim aktualnym kształcie zapewnia optymalną ochronę skargową, spójną z założeniami, które przyświecały wprowadzeniu jej do polskiego porządku prawnego. W tym celu poddano analizie zasadnicze elementy konstrukcyjne skargi nadzwyczajnej, determinujące charakter oraz istotę tego środka prawnego, tj. zakres podmiotowy i przedmiotowy, materialne przesłanki dopuszczalności, a także skutki prawne, które wywołują orzeczenia wydane w następstwie rozpoznania skargi nadzwyczajnej.

Podjęte w niniejszej pracy rozważania potwierdzają przyjętą hipotezę badawczą. Skarga nadzwyczajna nie stanowi alternatywnego rozwiązania dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym, a także nie realizuje w pełni stawianych jej celów z uwagi na sposób jej ukształtowania.

Po pierwsze, analiza zakresu podmiotowego skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że powierzenie legitymacji do jej wniesienia wyłącznie organom władzy publicznej i jednoczesne pozbawienie jej stron postępowania przekreśla bezpośredni charakter tego środka prawnego, zasadniczo ograniczając jego skuteczność i efektywność. Strona postępowania ma jedynie faktyczną możliwość wystąpienia w charakterze petenta do legitymowanego podmiotu władzy publicznej z wnioskiem o złożenie w jej interesie skargi nadzwyczajnej, ale nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi, za pośrednictwem których mogłaby egzekwować podjęcie działań w jej sprawie czy też kwestionować decyzję organu władzy publicznej w przedmiocie odmowy wniesienia skargi nadzwyczajnej. Wynika to z faktu, że decyzja w przedmiocie wystąpienia ze skargą nadzwyczajną została pozostawiona w zakresie swobodnego uznania organu władzy publicznej. Takie rozwiązanie osłabia walor gwarancyjny skargi nadzwyczajnej, ponieważ uzależnia ochronę podmiotu konstytucyjnych praw i wolności od woli oraz możliwości określonych organów państwa. To zaś sprawia, że skarga nadzwyczajna nie stanowi skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 35 ust.



1 EKPCz, ponieważ nie jest bezpośrednio dostępna dla strony postępowania. O ile więc w pierwotnym założeniu skarga nadzwyczajna miała stanowić uzupełnienie systemu ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa, o tyle w rzeczywistości, z uwagi na sposób regulacji jej zakresu podmiotowego, została oderwana od podmiotów tych praw.

Strony postępowania nie są legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, ale mogą korzystać z ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną. Zakres ochrony skargowej został jednak ukształtowany w odmienny sposób niż w przypadku skargi konstytucyjnej. Jest on w istotnym zakresie determinowany przez podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Przyznanie legitymacji skargowej Prezesowi Prokuraturii Generalnej oraz Prokuratorowi Generalnemu, a zatem podmiotom ukierunkowanym na ochronę interesu publicznego, w szczególności interesu państwa, prowadzi do wniosku, że zakres ochrony gwarantowanej przez instytucję skargi nadzwyczajnej rozciąga się nie tylko na podmioty prywatnoprawne, ale również na podmioty publicznoprawne, co w istotnym zakresie odróżnia skargę nadzwyczajną od skargi konstytucyjnej. Prowadzi to do wniosku, że skarga nadzwyczajna została skonstruowana jako środek prawny służący nie tylko ochronie obywateli, ale także realizacji interesów państwa, czego dowodzą sprawy opisane w rozdziale drugim niniejszej pracy.

Taki sposób ukształtowania zakresu ochrony skargowej pozostaje sprzeczny z intencjami, jakie przyświecały ustawodawcy przy wprowadzaniu skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego. Przede wszystkim miał być to środek prawny służący ochronie konstytucyjnych praw i wolności w przypadku, gdy zostają one naruszone w wyniku wydanego orzeczenia sądowego, a jednocześnie istniejące środki prawne nie umożliwiają ich ochrony. Tymczasem skarga nadzwyczajna została skonstruowana w sposób całkowicie nieadekwatny do tego celu, co w ostatnim czasie zostało również dostrzeżone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zmierza ono ku funkcjonalnej wykładni przepisów prawa i ograniczeniu możliwości ochrony interesów państwa za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej w ten sposób, że ochrona ta może być realizowana jedynie w sytuacji, gdy nie pociąga za sobą naruszenia interesu prywatnego jednostki. Wynika to z założenia, że w istotę zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wpisana jest konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W konsekwencji urzeczywistnienie sprawiedliwości społecznej poprzez ochronę interesu publicznego nie może prowadzić do przyznania bezwzględnego prymatu tej wartości i całkowitego pominięcia interesu jednostki.

Analiza zakresu działania podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej pozwala na wyróżnienie w ramach tego katalogu podmiotów, które co do zasady będą wnosić skargę nadzwyczajną w interesie publicznym oraz podmiotów, które będą ją wnosić w interesie prywatnym. Do podmiotów ukierunkowanych na ochronę interesu prywatnego, a zatem konstytucyjnych praw i wolności, należy zaliczyć Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego. Wśród podmiotów chroniących interes publiczny należy zaś wskazać Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, przy czym ten ostatni w pewnych przypadkach będzie także w sposób pośredni chronić interes prywatny.

Powierzenie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej podmiotowi zaangażowanemu politycznie, jakim jest Prokurator Generalny, który w polskim porządku prawnym pełni jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości, stwarza możliwość instrumentalnego wykorzystywania tej instytucji prawnej do realizacji celów politycznych. Obawy w tym zakresie potwierdza praktyka Prokuratora Generalnego w latach 2018 –2023<sup>1</sup> w zakresie korzystania z instytucji skargi nadzwyczajnej – zarówno pod kątem ponadprzeciętnej aktywności w zaskarżaniu prawomocnych orzeczeń sądowych, jak i przede wszystkim w zakresie doboru spraw, w których wnosił on skargę nadzwyczajną. Ryzyko politycznej instrumentalizacji skargi nadzwyczajnej potwierdził także ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, stwierdzając naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 oraz art. 8 EKPCz m.in. z uwagi na generalną wadliwość tego środka zaskarżenia. ETPC dostrzegł polityczny kontekst sprawy i w związku z tym wskazał, że Prokurator Generalny, korzystając ze swojej uprzywilejowanej pozycji, wykorzystał skargę nadzwyczajną do realizacji własnych opinii politycznych na temat rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa państwa. Dowodzi to, że skarga nadzwyczajna została skonstruowana w taki sposób, aby stać się narzędziem stymulowanej politycznie kontroli orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych.

Po drugie, analiza zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej prowadzi do wniosku, że został on określony zbyt szeroko, przede wszystkim pod kątem granic czasowych. Przedmiotem zaskarżenia skargą nadzwyczajną objęto wszystkie prawomocne orzeczenia sądów powszechnych i wojskowych, kończące postępowanie w sprawie, w tym zarówno

---

<sup>1</sup> W tym okresie funkcję Prokuratora Generalnego sprawował Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro.

orzeczenia merytoryczne, jak i formalne, a także orzeczenia wydane w I i II instancji, również w sprawach, w których strona świadomie zrezygnowała z możliwości podważenia orzeczenia sądowego albo z własnej winy nie wniosła od niego środka zaskarżenia. Przyjęto przy tym, że zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej należy rekonstruować nie tylko poprzez analizę cech, jakimi musi się charakteryzować orzeczenie sądowe, aby mogło stanowić przedmiot kontroli inicjowanej za pośrednictwem tego środka zaskarżenia, ale także przy uwzględnieniu wymogów formalnych, w szczególności terminu do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Uznano, że w bezpośredni sposób determinuje on katalog orzeczeń sądowych, które mogą zostać zaskarżone skargą nadzwyczajną.

W dotychczasowym okresie funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w różny sposób były określone ramy czasowe orzeczeń sądowych, które mogą być jej przedmiotem zaskarżenia. Co do zasady, skarga nadzwyczajna umożliwia kwestionowanie tylko takich orzeczeń, które uprawomocniły się w okresie ostatnich 5 lat. Od tego terminu zostały przewidziane jednak wyjątki, a ponadto ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie rozwiązania przejściowego, które w okresie pierwszych 6 lat funkcjonowania skargi nadzwyczajnej umożliwiało Prokuratorowi Generalnemu oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich zaskarżenie za jej pośrednictwem każdego orzeczenia sądowego, które uprawomocniło się po 17 października 1997 r., a zatem po dniu wejścia w życie Konstytucji RP. Stworzyło to istotne ryzyko destabilizacji obrotu prawnego poprzez umożliwienie weryfikacji skargą nadzwyczajną wszystkich orzeczeń sądowych, które uprawomocniły się w okresie ostatnich 20 lat. Rozwiązanie przejściowe przestało obowiązywać z dniem 3 kwietnia 2024 r. Od tego czasu wszystkie podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej obowiązują podstawowy termin pięcioletni. Niemniej jednak również ten okres jest zbyt długi, biorąc pod uwagę terminy do wniesienia innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Tym samym chociaż instytucja skargi nadzwyczajnej zakłada konieczność ważenia pewnych ogólnych wartości systemu prawa – z jednej strony sprawiedliwości orzeczeń sądowych, a z drugiej strony ich stabilności oraz powiązanej z nią wartości bezpieczeństwa prawnego, to tak szeroki zakres przedmiotowy prowadzi do wniosku o przyznaniu w konstrukcji skargi nadzwyczajnej pierwszeństwa sprawiedliwości, rozumianej jako wydanie orzeczenia wolnego od wad, zgodnego z prawem, a także opartego na poprawnie zebranych i zweryfikowanym materiale dowodowym. W ten sposób doszło jednak do wprowadzenia stanu niepewności co do trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych, a udzielona na ich podstawie ochrona prawna ma aktualnie charakter warunkowy przez okres 5 lat od dnia ich uprawomocnienia.

Po trzecie, skarga nadzwyczajna stanowi środek zaskarżenia o konstytucyjnym charakterze, co szczególnie uwidacznia sposób ukształtowania materialnych przesłanek jej dopuszczalności – zarówno pod kątem treściowym, a zatem biorąc pod uwagę skorelowane z nimi wzorce kontroli, jak również pod kątem funkcjonalnym, odnoszącym się do sposobu oceny spełniania tych przesłanek.

W aspekcie treściowym konstrukcja skargi nadzwyczajnej wykazuje silne nacechowanie treściami konstytucyjnymi. Zarówno przesłanka ogólna, jak i przesłanki szczególne są w sposób bezpośredni lub pośredni nośnikami konstytucyjnych wzorców kontroli orzeczenia sądowego, do których należy zaliczyć zasady oraz wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP, w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, z którą skorelowana jest przesłanka ogólna, oraz prawo do sądu, w tym sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, które skorelowane jest z przesłankami szczególnymi. Prowadzi to do wniosku, że zakres kontroli konstytucyjności realizowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej jest szerszy niż w przypadku skargi konstytucyjnej, ponieważ obejmuje nie tylko konstytucyjne prawa i wolności, ale także zasady konstytucyjne. W aspekcie funkcjonalnym konstytucyjny charakter skargi nadzwyczajnej podkreślany jest przez sposób oceny spełniania przesłanek jej dopuszczalności. Skuteczność skargi nadzwyczajnej zawsze zależy od spełnienia przesłanki ogólnej, będącej bezpośrednim nośnikiem konstytucyjnego wzorca kontroli. W konsekwencji każde orzeczenie zaskarżone skargą nadzwyczajną podlega kontroli pod kątem zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, pod warunkiem uprzedniego wystąpienia przesłanki szczególnej. Wynika to z faktu, że relacja zachodząca pomiędzy przesłanką ogólną a przesłankami szczególnymi wymaga, aby najpierw ustalić wadliwość zaskarżonego orzeczenia sądowego, czemu służą przesłanki szczególne, a następnie oceniać jej skalę i charakter, czemu służy przesłanka ogólna.

Materialne przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej determinują jej charakter jako środka kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, ale jednocześnie stanowią jeden z głównych aspektów jej wadliwości, co szczególnie podkreślono w wyroku ETPC wydanym w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Wynika to z faktu, że przesłanka ogólna, a w pewnym zakresie także przesłanki szczególne, nie zostały dostatecznie skonkretyzowane, co pozostawia zbyt daleko idącą swobodę w zakresie ich interpretacji w procesie sądowego stosowania prawa. Trudności interpretacyjne dotyczą przede wszystkim wzorca kontroli przesłanki ogólnej, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego, której zakres treściowy nie ma charakteru stałego i jednoznacznie określonego. Wynika to z trzech zasadniczych względów – złożonej konstrukcji zasady demokratycznego państwa prawnego, oparcia konstrukcji tej zasady na

dwóch zwrotach niedookreślonych o charakterze klauzul generalnych, a także nadania tej zasadzie dynamicznego charakteru. Po pierwsze, zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorczy wyraz wielu zasad i reguł o bardziej szczegółowym charakterze. Z tego względu, w celu określenia jej ram treściowych, wyróżnia się jej elementy składowe, do których zalicza się komponenty, zasady równoległe, zasady i przepisy przejawowe oraz zasady pochodne. Po drugie, zasada demokratycznego państwa prawnego posługuje się dwoma zwrotami językowymi o niedookreślonym i nieostrym znaczeniu, tj. pojęciem „demokratycznego państwa prawnego” oraz pojęciem „sprawiedliwości społecznej”. Oba zwroty odsyłają do ocennych i ogólnie ukierunkowanych kryteriów pozaprawnych, co stanowi świadome pozostawienie luzu interpretacyjnego podmiotowi stosującemu Konstytucję RP. Po trzecie, zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi wzorzec kontroli o dynamicznym charakterze, którego zakres treściowy podlega nieustannemu procesowi kształtowania w zależności od okoliczności sprawy, a także czynników politycznych, gospodarczych i społecznych wpływających na sytuację w państwie. Z tego względu przesłanka ogólna wymaga interpretacji sytuacyjnej i konkretyzacji w każdej sprawie. Z powyższych powodów, zasada demokratycznego państwa pozostaje nieskonkretyzowanym wzorcem kontroli zarówno co do zakresu powinności z niej wynikających, jak i ich intensywności. Prowadzi to do wniosku o odgórnie przyjętym przez ustawodawcę założeniu, że znaczenie oraz zakres treściowy przesłanki ogólnej będą doprecyzowywane przez Sąd Najwyższy w procesie sądowego stosowania prawa.

Swoistym *novum* w porównaniu do konstrukcji skargi konstytucyjnej jest odniesienie procesu kontroli inicjowanego skargą nadzwyczajną nie tylko do konstytucyjnych praw i wolności, ale także do zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli. W tym zakresie problemy definicyjne pojawiają się w przypadku pojęcia zasady, któremu w naukach prawnych przypisuje się wiele znaczeń. Dyskusyjne są kryteria identyfikacji zasad prawa, ich treść, funkcje czy relacja w jakiej miałyby pozostawać do innych norm systemu prawa. Z tego względu zrekonstruowanie zakresu treściowego pojęcia zasad wymaga odwołania się przez Sąd Najwyższy do określonej koncepcji teoretycznoprawnej, co ma bezpośredni wpływ na zakres kontroli realizowanej za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej. Podjęte rozważania prowadzą do wniosku, że ustawodawca dążył do przyjęcia węższego rozumienia zasad określonych w Konstytucji RP, ograniczając ich zakres tylko do skonkretyzowanych norm konstytucyjnych o nadrzędnym charakterze. Nadrzędność normy konstytucyjnej może przejawiać się zarówno w aspekcie treściowym, a zatem wynikać z treści normy prawnej stanowiącej zasadę

konstytucyjną, jak i w aspekcie funkcjonalnym, czyli wiązać się z funkcją, jaką norma prawna pełni w systemie prawa, regulacji ustroju państwa czy też działalności organów państwowych.

Po czwarte, skarga nadzwyczajna stanowi nie tylko środek kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, ale także instrument nadzoru judykacyjnego, co wynika z powierzenia kompetencji do jej rozpoznawania Sądowi Najwyższemu. Przesądza to o konieczności rozpatrywania skutków orzeczeń wydawanych w sprawach inicjowanych skargami nadzwyczajnymi na dwóch płaszczyznach – indywidualnej, uwzględniającej perspektywę stron postępowania oraz systemowej, biorącej pod uwagę szersze oddziaływanie orzeczeń Sądu Najwyższego na system prawny. Na płaszczyźnie indywidualnej głównym skutkiem uwzględnienia skargi nadzwyczajnej jest sanacja niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia, która następuje w wyniku jego uchylecia. Wyjątkiem w tym zakresie jest orzeczenie deklaratoryjne, które nie sanuje niekonstytucyjności zaskarżonego orzeczenia, pozostawiając je w obrocie prawnym, ale zamiast tego aktualizuje odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Na płaszczyźnie systemowej skutki orzeczeń Sądu Najwyższego są powiązane z funkcjami skargi nadzwyczajnej w polskim systemie prawnym. W tym zakresie należy wyróżnić przede wszystkim funkcję ochronną oraz funkcję interpretacyjną. Pierwsza związana jest z ochroną prawną wynikającą z orzeczeń uwzględniających skargę nadzwyczajną, która ma charakter dwukierunkowy – z jednej strony jest ukierunkowana na ochronę prawną jednostki, a z drugiej strony – Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa. Druga wiąże się z charakterem orzeczeń Sądu Najwyższego jako potencjalnego źródła wykładni Konstytucji RP. Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego sprawiło, że problematyka wykładni Konstytucji RP stanowi już nie tylko podstawowy przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, ale także Sądu Najwyższego. Otwartość tekstowa oraz wysoki poziom ogólności i niedookreśloności regulacji konstytucyjnej stwarzają Sądowi Najwyższemu znaczny zakres swobody interpretacyjnej, który może przyczynić się do wzrostu znaczenia Konstytucji RP w procesie sądowego stosowania prawa.

Należy jednak zastrzec, że skutki orzeczeń Sądu Najwyższego w sposób daleko idący, o ile nie całkowity, są udaremniane przez powierzenie wyłącznej kompetencji do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która w świetle orzecznictwa krajowego i międzynarodowego nie ma atrybutów niezależnego i bezstronnego sądu. W głównej mierze wynika to z jej składu osobowego, który obejmuje wyłącznie sędziów powołanych przez nieprawidłowo ukształtowaną Krajową Radę Sądownictwa. Aktualnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest uważana za

organ, którego – ze względu na okoliczności natury polityczno-ustrojowej – nie sposób uznać za sąd mimo faktycznego wyposażenia go w narzędzia umożliwiające sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i kształtowanie sytuacji prawnej obywateli. Taki stan rzeczy bezpośrednio wpływa na orzeczenia sądowe wydawane w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, których byt prawny jest kwestionowany na różne sposoby. W tym zakresie doszło do wykształcenia się trzech zasadniczych praktyk, tj. 1) uznawania orzeczeń za istniejące, ale wadliwe, a przez to podlegające wzruszeniu; 2) uznawania orzeczeń za nieistniejące (*sententia non existens*); oraz 3) odmawiania przyznania czynności procesowej charakteru orzeczenia sądowego. Niezależnie od przyjętej formuły semantycznej, orzeczenia wydawane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, również w postępowaniu inicjowanym skargą nadzwyczajną, nie są uznawane w obrocie prawnym albo są uznawane za wadliwe, co wiąże się z możliwością ich podważenia w przyszłości, a w konsekwencji niweczy ochronę gwarantowaną przez instytucję skargi nadzwyczajnej.

Zasadnicze zmiany dla funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w polskim porządku prawnym przyniósł wyrok ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Wpływa z niego wniosek o generalnej wadliwości instytucji skargi nadzwyczajnej. ETPC podkreślił, że naruszenie standardów konwencyjnych wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz należy rozpatrywać jako skutek sumy wad skargi nadzwyczajnej, do których zalicza się:

- 1) ogólne i niedostatecznie skonkretyzowane przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej;
- 2) możliwość ponownego rozpoznania stanu faktycznego sprawy przez Sąd Najwyższy na skutek wniesienia skargi nadzwyczajnej, co *de facto* kreuje trzecią instancję w toku polskiego postępowania sądowego;
- 3) możliwość podważenia za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej orzeczeń sądowych wydanych jeszcze przed wprowadzeniem tego środka zaskarżenia do polskiego porządku prawnego, co godzi w zasadę pewności prawa;
- 4) możliwość instrumentalnego wykorzystania skargi nadzwyczajnej do celów politycznych w związku z powierzeniem legitymacji do jej wniesienia Prokuratorowi Generalnemu, sprawującemu jednocześnie urząd Ministra Sprawiedliwości oraz powierzeniem wyłącznej kompetencji do ich rozpoznawania Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądowi Najwyższemu.

Szczególnie istotnym aspektem sprawy *Wałęsa przeciwko Polsce* jest zastosowanie przez ETPC procedury wyroku pilotażowego na skutek uznania, że stwierdzone naruszenia mają charakter systemowy. Wykraczają one poza indywidualne okoliczności sprawy i są związane

z generalnymi dysfunkcjami wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, do których należy zaliczyć m.in. nieprawidłową procedurę powoływania sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa, status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, a także wadliwą konstrukcję skargi nadzwyczajnej. Wyrok ETPC przesądza, że dalsze funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej w obecnym kształcie i przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce będzie skutkować systematycznymi naruszeniami art. 6 ust. 1 EKPCz. Oznacza to, że potencjalnie każdy jednostkowy przypadek rozpatrzenia skargi nadzwyczajnej przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego może stanowić naruszenie standardów konwencyjnych i uprawnia do złożenia skargi do ETPC. W związku z tym reforma tego środka zaskarżenia staje się priorytetowym zadaniem dla państwa polskiego, tym bardziej, że termin na wykonanie wyroku ETPC upływa w dniu 23 listopada 2025 r.

Skutki wyroku w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce* zostały dostrzeżone w praktyce orzeczniczej. Część sędziów zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powstrzymuje się od dalszego orzekania do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych ukierunkowanych na usunięcie wadliwości dotyczących zarówno statusu tej Izby, jak i instytucji skargi nadzwyczajnej. Z jednej strony sędziowie, odwołując się do wskazanego wyżej wyroku, próbują wyłączać się od orzekania, podnosząc wątpliwości czy sąd ukształtowany z ich udziałem spełnia wymogi sądu w rozumieniu prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Z drugiej strony coraz częściej dochodzi do zawieszania postępowań w sprawach inicjowanych skargą nadzwyczajną do czasu wprowadzenia wskazanych wyżej zmian legislacyjnych. W konsekwencji, począwszy od 2024 r., aktywność Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych została w istotny sposób ograniczona na skutek oddolnej inicjatywy sędziów, którzy, dostrzegając konsekwencje wynikające z orzecznictwa międzynarodowego, odstępują od orzekania. Wpływa to bezpośrednio na funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej, która w świetle powyższych okoliczności nie może stanowić skutecznego środka ochrony prawnej, ponieważ, pomimo jej formalnego funkcjonowania, w aktualnych warunkach ustrojowych brak jest sądu właściwego do jej rozpoznania.

Dokonana charakterystyka skargi nadzwyczajnej stanowi punkt wyjścia dla ustalenia stopnia realizacji jej podstawowych funkcji ustrojowych – obiektywnej i subiektywnej. Uznanie, że skarga nadzwyczajna stanowi środek kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, determinuje cel tej instytucji prawnej, jakim jest ochrona Konstytucji RP. Może być ona realizowana zarówno w ujęciu obiektywnym poprzez ochronę porządku



konstytucyjnego i nadrzędności Konstytucji RP w systemie prawa, jak i w ujęciu subiektywnym poprzez ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Skarga nadzwyczajna, podobnie jak skarga konstytucyjna, charakteryzuje się przenikaniem w jej konstrukcji elementu prywatnego i publicznego. W tym sensie realizuje ona obie funkcje jednocześnie. Podjęte rozważania prowadzą jednak do wniosku, że możliwe jest określenie, która z funkcji ma przeważający charakter w konstrukcji skargi nadzwyczajnej. Analiza w tym zakresie została przeprowadzona w odniesieniu do poszczególnych elementów konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej. Pozwoliło to na ustalenie, że zakres podmiotowy skargi nadzwyczajnej akcentuje jej funkcję obiektywną, co przejawia się w trzech zasadniczych aspektach:

- 1) w przyznaniu legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie organom władzy publicznej (podmiotom publicznoprawnym) i jednoczesnym pozbawieniu jej stron postępowania,
- 2) w uwzględnieniu w tak ukształtowanym katalogu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej organów władzy publicznej ukierunkowanych wyłącznie na ochronę interesu publicznego, w szczególności interesu państwa,
- 3) w uprzywilejowaniu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej w interesie publicznym, w tym w interesie państwa, na tle pozostałych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Bez znaczenia pozostaje w tym kontekście fakt, że podmiot legitymowany wnosi skargę nadzwyczajną w interesie strony postępowania, a zatem w interesie prywatnym, skoro możliwość jej wniesienia jest uzależniona wyłącznie od swobodnego uznania podmiotu legitymowanego i pozostaje niezależna od woli stron postępowania.

Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej eksponuje zaś jej funkcję subiektywną. Wynika to z faktu, że przedmiotem zaskarżenia tego środka prawnego są orzeczenia sądowe, a zatem akty sądowego stosowania prawa o charakterze indywidualnym i konkretnym. To zasadniczo odróżnia skargę nadzwyczajną od skargi konstytucyjnej, która umożliwia zaskarżenie wyłącznie przepisów prawa, realizując w aspekcie przedmiotowym funkcję obiektywną.

Sposób ukształtowania materialnych przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej akcentuje podwójną funkcję tego środka zaskarżenia. Z jednej strony przesłanki szczególne dają wyraz funkcji subiektywnej skargi nadzwyczajnej, ponieważ są ukierunkowane na stwierdzenie wadliwości wydanego orzeczenia sądowego, a zatem ochronę interesu strony postępowania. Z drugiej strony przesłanka ogólna realizuje funkcję obiektywną skargi nadzwyczajnej poprzez odniesienie się do zasady demokratycznego państwa prawnego, która

w zasadniczym zakresie jest ukierunkowana na ochronę porządku konstytucyjnego, służąc ocenie stopnia wadliwości orzeczenia sądowego. Należy podkreślić, że strona postępowania nie uzyska jednak ochrony jej interesów, w sytuacji, gdy orzeczenie sądowe narusza konstytucyjne prawa i wolności strony postępowania, jeśli w ocenie Sądu Najwyższego jego uchylenie lub zmiana nie są konieczne dla zapewnienia jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, to strona postępowania nie uzyska ochrony jej interesów. Tym samym konstrukcja skargi nadzwyczajnej opiera się na założeniu, że ochrona interesu prywatnego warunkowana jest potrzebą ochrony interesu publicznego. Ponadto materialne przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej zostały sformułowane w sposób na tyle ogólny, aby to do Sądu Najwyższego należała decyzja o ustaleniu stopnia realizacji obu funkcji w procesie sądowego stosowania prawa.

Stopień realizacji funkcji ustrojowych determinuje także dualistyczny charakter prawny skargi nadzwyczajnej. Nie służy ona wyłącznie kontroli konstytucyjności orzeczenia sądowego, ale w związku z powierzeniem jej rozpoznawania Sądowi Najwyższemu, została ukształtowana jako środek nadzoru judykacyjnego, uzyskując w ten sposób szersze, systemowe znaczenie. Potwierdza to tezę o przenikaniu się w konstrukcji skargi nadzwyczajnej elementu prywatnego z elementem publicznym. Element prywatny jest skorelowany z funkcją skargi nadzwyczajnej jako instrumentu skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, z kolei element publiczny – z funkcją skargi nadzwyczajnej jako środka nadzoru judykacyjnego. Nadzór judykacyjny ma obiektywny charakter, ponieważ nie służy wyłącznie znalezieniu sprawiedliwego rozwiązania indywidualnej sprawy, ale jest zorientowany na szerszy cel, jakim jest zapewnienie prawidłowości procesu sądowego stosowania prawa.

Pierwotnym założeniem, jakim kierowano się przy wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego, było dążenie do stworzenia mechanizmu ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a zatem przyznanie nadrzędnego znaczenia funkcji subiektywnej poprzez umożliwienie zaskarżania indywidualnych aktów sądowego stosowania prawa. Sposób ukształtowania skargi nadzwyczajnej, jak również praktyka jej funkcjonowania, prowadzi jednak do wniosku o dominującym znaczeniu funkcji obiektywnej w konstrukcji tego środka zaskarżenia. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma konstrukcja normatywna tego środka zaskarżenia, w szczególności funkcjonalne powiązanie materialnych przesłanek jego dopuszczalności. Spełnienie przesłanki szczególnej potwierdza wadliwość zaskarżonego orzeczenia, co w założeniu dopiero otwiera dopiero drogę do badania, czy jest ona na tyle istotna, że powinna prowadzić do jego usunięcia z obrotu prawnego. Mechanizm kontrolny skargi nadzwyczajnej sprowadza się do optymalizującego ważenia konstytucyjnych wartości –

z jednej strony sprawiedliwości i związanej z nią prawidłowości orzeczeń sądowych, a z drugiej strony pewności prawa oraz stabilności orzeczeń sądowych, celem ustalenia, czy zasada demokratycznego państwa prawnego przemawia za utrzymaniem czy też uchyleniem zaskarżonego orzeczenia.

W konsekwencji skarga nadzwyczajna nie realizuje deklarowanego założenia ustawodawcy, jakoby miała być środkiem prawnym ukierunkowanym przede wszystkim na ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Wynika to z faktu, że ochrona interesów prywatnych w toku postępowania zainicjowanego skargą nadzwyczajną jest realizowana przez przyzmat i pod warunkiem ochrony interesu publicznego.

Podjęte rozważania prowadzą również do wniosku, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego doprowadziło do ewolucji modelu kontroli konstytucyjności prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Podejmując próbę jego rekonstrukcji, należy wskazać, że w aspekcie przedmiotowym doszło do wyodrębnienia w jego ramach dwóch odrębnych sfer kontroli konstytucyjności prawa – sfery jego tworzenia oraz sfery jego stosowania. W ramach sfery tworzenia prawa kontroli poddano akty normatywne, natomiast w ramach sfery stosowania prawa – orzeczenia sądowe. W aspekcie podmiotowym tak wydzielonym sferom kontroli konstytucyjności prawa przyporządkowano organy mające realizować w ich ramach kompetencje kontrolne. W ramach sfery tworzenia prawa kompetencje te zostały podzielone między Trybunał Konstytucyjny i sądy administracyjne. Co do zasady kontrola prawa tworzonego na poziomie centralnym została powierzona Trybunałowi Konstytucyjnemu, natomiast kontrola prawa tworzonego na poziomie terenowym (w tym prawa miejscowego) – sądom administracyjnym. W ramach sfery stosowania prawa kompetencje kontrolne zostały przyporządkowane sądom powszechnym, a w szczególności Sądowi Najwyższemu, w związku z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej. Na obu płaszczyznach kontroli konstytucyjności przewidziano środki prawne służące realizacji ochrony skargowej – z jednej strony skargę konstytucyjną, którą można złożyć do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując konstytucyjność przepisów prawa, zaś z drugiej strony skargę nadzwyczajną, którą można złożyć do Sądu Najwyższego, próbując podważyć konstytucyjność prawomocnego orzeczenia sądowego. W polskim porządku prawnym można mówić o swoistym dualizmie skarg służących kontroli konstytucyjności prawa, przy czym zakres ich zastosowania jest wyraźnie rozdzielony. W związku z tym wprowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej do porządku prawnego doprowadziło do wykształcenia się swoistego, niespotykanego w innych państwach modelu kontroli konstytucyjności prawa, czy też modelu ochrony skargowej Konstytucji RP.

Przedstawione wyżej założenia co do aktualnego modelu kontroli konstytucyjności prawa podlegają uszczegółowieniu w wyniku dookreślenia charakteru kontroli realizowanej przez Sąd Najwyższy za pośrednictwem skargi nadzwyczajnej. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że zasadniczo jest to model kontroli związanej. Sąd Najwyższy nie rekonstruuje samodzielnie znaczenia oraz zakresu treściowego wzorców kontroli, lecz czerpie w tym zakresie z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie można odnotować w tym zakresie pewne wyjątki, stanowiące przejaw samodzielności judykacyjnej Sądu Najwyższego, niemniej mają one charakter incydentalny. Dotychczas najbardziej reprezentatywnym przykładem odejścia przez Sąd Najwyższy od praktyki kontroli związanej było uznanie art. 76 Konstytucji RP za dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych w postępowaniach inicjowanych skargą nadzwyczajną. Sąd Najwyższy doszedł do takiej konstatacji, mimo że uprzednio Trybunał Konstytucyjny odrzucił możliwość uznania tego przepisu za dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną. Stanowisko to zostało uzasadnione odmienną konstrukcją obu środków prawnych w zakresie przedmiotu oraz wzorców kontroli, a także uznaniem, że art. 76 Konstytucji RP wyraża normę prawną, której należy przypisać walor zasady konstytucyjnej. Przypadek ten został opisany w rozdziale trzecim niniejszej dysertacji.

Podjęte rozważania pozwoliły na ustalenie, że skarga nadzwyczajna w swoim aktualnym kształcie nie stanowi alternatywy dla skargi konstytucyjnej o szerokim zakresie przedmiotowym, ponieważ nie jest efektywnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności na płaszczyźnie sądowego stosowania prawa. Zważywszy na skutki wyroku ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, dalsze funkcjonowanie skargi nadzwyczajnej w aktualnym kształcie nie jest możliwe. Konieczne jest podjęcie w tym zakresie odpowiednich działań zaradczych. Istnieją dwa sposoby rozwiązania zaistniałej sytuacji. Pierwszy z nich zakłada likwidację skargi nadzwyczajnej i zastąpienie jej innym środkiem prawnym, ukierunkowanym na kontrolę konstytucyjności prawa na płaszczyźnie jego stosowania. Takie rozwiązanie rekomenduje Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, działająca przy Ministrze Sprawiedliwości począwszy od marca 2024 r.<sup>2</sup> Drugie rozwiązanie wiąże się z potrzebą zasadniczej reformy skargi nadzwyczajnej w sposób odpowiadający

---

<sup>2</sup> Rekomendacja została przedstawiona na konferencji prasowej Ministra Sprawiedliwości Adama Bodnara, która odbyła się w dniu 3 lutego 2025 r. Celem konferencji była prezentacja projektów ustaw w sprawie przywrócenia obywatelom prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądów Powszechnych i Prokuratury.

standardom demokratycznego państwa prawa oraz wytycznym wynikającym z orzecznictwa międzynarodowego.

Należy zaznaczyć, że badania prowadzone nad instytucją skargi nadzwyczajnej pozwoliły również na poczynienie kilku postulatów racjonalizacyjnych *de lege ferenda i de lege lata*, wartych uwzględnienia w przypadku podjęcia próby reformy skargi nadzwyczajnej lub wprowadzenia nowego środka prawnego, ukierunkowanego na kontrolę konstytucyjności sądowego stosowania prawa. Do rozważenia przez polskiego prawodawcę są następujące propozycje zmian:

- 1) Niezbędna jest zmiana katalogu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej – z jednej strony poprzez przyznanie legitymacji do jej wniesienia bezpośrednio stronom postępowania, a z drugiej strony poprzez pozbawienie jej Prokuratora Generalnego, przynajmniej dopóty, dopóki urząd ten będzie połączony z urzędem Ministra Sprawiedliwości, oraz Prezesa Prokuratury Generalnej RP jako podmiotu ukierunkowanego wyłącznie na ochronę interesu państwa. W ten sposób strony postępowania uzyskają czynną możliwość obrony swoich interesów, a nie będą zdane na uznanie organów władzy publicznej.
- 2) Przyznanie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej stronom postępowania należałoby połączyć z jednoczesnym wprowadzeniem przymusu adwokacko-radcowskiego oraz instytucji tzw. przedsądu – analogicznie jak ma to miejsce w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, kasacji czy skargi kasacyjnej. W ten sposób z jednej strony zagwarantuje się odpowiedni poziom merytoryczny skarg nadzwyczajnych jako kwalifikowanych pism procesowych, a z drugiej strony wprowadzi mechanizm pozwalający na ich selekcję już w początkowej fazie postępowania, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia ekonomiki procesowej. Takie rozwiązanie zagwarantuje szerszy dostęp obywateli do tego środka prawnego, a jednocześnie uchroni Sąd Najwyższy przed napływem dużej liczby bezzasadnych lub mających braki formalne skarg nadzwyczajnych.
- 3) Możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej przez organ administracji publicznej powinna zostać uzależniona od uzyskania uprzedniej zgody strony postępowania, w interesie której jest wnoszona. Jest to podstawowy warunek uznania skargi nadzwyczajnej za środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, zgodnie z zasadą, że nikt nie powinien być zmuszony do obrony swych praw wbrew swej woli (łac. *vigilantibus iura scripta sunt*).
- 4) W celu ochrony konstytucyjnej wartości pewności prawa oraz związanej z nią stabilności orzeczeń sądowych podstawowy termin na wniesienie skargi nadzwyczajnej powinien ulec zasadniczemu skróceniu. Aktualnie wynosi on 5 lat od dnia uprawomocnienia orzeczenia

sądowego, co bezpośrednio wpływa na tymczasowość ochrony prawnej wynikającej z orzeczenia sądowego w tym okresie. W związku z tym zasadne jest przyjęcie jednolitego terminu, który wyniesie maksymalnie 6 miesięcy.

- 5) Przesłanka ogólna skargi nadzwyczajnej, polegająca na zapewnieniu zgodności prawomocnego orzeczenia sądowego z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, powinna zostać zmodyfikowana poprzez wprowadzenie wymogu zapewnienia zgodności zaskarżonego orzeczenia sądowego z wolnościami i prawami człowieka i obywatela określonymi w Konstytucji RP. Pozwoli to na zmianę stopnia realizacji funkcji ustrojowych skargi nadzwyczajnej i zgodnie z pierwotnym założeniem ustawodawcy ukierunkuje ją na realizację funkcji subiektywnej.
- 6) Konieczne jest rozwiązanie aktualnych problemów wymiaru sprawiedliwości, w tym zlikwidowanie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz powierzenie kompetencji do rozpatrywania skarg nadzwyczajnych innym izmom Sądu Najwyższego, stosownie do ich właściwości, albo specjalnie utworzonej w tym celu Izbie Konstytucyjnej Sądu Najwyższego. Działanie to w bezpośredni sposób przełoży się na większą efektywność i skuteczność skargi nadzwyczajnej zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i systemowej, a ponadto umożliwi pełną realizację funkcji tego środka prawnego.

Zaprezentowane wyżej zmiany legislacyjne pozwolą na usunięcie wadliwości zgłaszanych w doktrynie i orzecznictwie pod adresem skargi nadzwyczajnej oraz umożliwią rzeczywistą kontrolę konstytucyjności orzeczeń sądowych w polskim porządku prawnym. Stanowią one zarazem głos w dyskusji na temat kierunku, w jakim powinna podążać kontrola konstytucyjności sądowego stosowania prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

## Wykaz aktów prawnych

### Prawo polskie

- Dekret z dnia 5 września 1947 r. o przejściu na własność Państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR (Dz. U. Nr 59, poz. 318, ze zm.)
- Dekret z dnia 27 lipca 1949 r. o przejęciu na własność Państwa nie pozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego (Dz. U. Nr 46 poz. 339, ze zm.)
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36, ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 572)
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. 2024 r., poz. 1568, ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, ze zm.)
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 13, poz. 96, ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym (Dz. U. Nr 34, poz. 183, ze zm.)
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1264)
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444)
- Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 442)
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 226, ze zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. i uzup.)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 17, ze zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 706, ze zm.)

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 36, ze zm.)

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1995, ze zm.)

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 111)

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 292)

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 18)

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 686)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46)

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254, ze zm.)

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 135, ze zm.)

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1616)

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 581)

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1175, ze zm.)

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1689, ze zm.)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1109, ze zm.)

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 390)



Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1115, ze zm.)

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1192)

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 622)

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3)

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1668)

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 236, ze zm.)

### **Prawo Unii Europejskiej**

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 191 z 29.07.1992, s. 1)

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. UE L 180 z 19.07.2000, s. 22)

Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, s. 37, ze zm.)

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47–360)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, s. 1, ze zm.)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389-405)

### **Prawo międzynarodowe**

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.)

### **Prawo obce**

Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, Biblioteka Sejmowa, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf).

Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy\\_pol\\_010711.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/02/Niemcy_pol_010711.pdf).

Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania\\_pol\\_300612.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf).

## Wykaz innych dokumentów

Komunikat z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski, PU.117.38.2023, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/prawo-laski/2023/prezydent-zastosowal-prawo-laski-wobec-dwoch-osob,78998>.

Odpowiedź Rzecznika Praw Obywatelskich na skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego w sprawie III WSNc 1/22, V.7200.17.2018.ŁK, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Odpowiedz\\_RPO\\_skarga\\_nadzwyczajna\\_PG\\_smog\\_9.11.2022\\_wymazany.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Odpowiedz_RPO_skarga_nadzwyczajna_PG_smog_9.11.2022_wymazany.pdf).

Opinia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z dnia 13 listopada 2017 r. dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/357641.pdf>.

Opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017)031, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e).

Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 5 grudnia 2017 r. w przedmiocie przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3A4D2E88432A209DC12581EE0051B0D4/%24File/2003-003.pdf>.

Opinia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r. do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=337-292d9931-9fa5-4b04-8516-5c932ff6bdf2&ListName=Wydarzenia&rok=2017>.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 listopada 2017 r., VII.510.2.2017.ST/AJK, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20Prezydenta%20w%20sprawie%20projektów%20ustaw%20o%20SN%20i%20KRS%20%20listopada%202017.pdf>.

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 lutego 2023 r., stanowiące opinię *amicus curiae* przedstawioną ETPC w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do\\_ETPC\\_opinia\\_amicus\\_curiae\\_RPO\\_ws\\_Walesa\\_v\\_Polska\\_09.02.2023.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do_ETPC_opinia_amicus_curiae_RPO_ws_Walesa_v_Polska_09.02.2023.pdf)

- Projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (wariant skutków z mocy uchwał KRS) z dnia 3 lutego 2025 r., przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury>.
- Projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw (wariant skutków z mocy prawa) z dnia 3 lutego 2025 r., przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r., 2017/2931(RSP), w sprawie sytuacji w zakresie praworządności i demokracji w Polsce, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442>.
- Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 12 listopada 2017 r., dotyczące projektów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i niektórych innych ustaw przedłożonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 września 2017 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E66C50917165F34EC12581DF005090EC/%24File/2003-001.pdf>.
- Uchwała Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 16 października 2024 r. o poparciu postulatu usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/uchwaly-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego>.

## Wykaz orzecznictwa

### Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88, OTK 1988, nr 1, poz. 6.
- Orzeczenie TK z dnia 26 września 1989 r., K 3/89, OTK 1989, nr 1, poz. 5.
- Orzeczenie TK z dnia 22 sierpnia 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5.
- Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.
- Orzeczenie TK z dnia 25 stycznia 1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7.
- Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992 Nr 1, poz. 13.
- Orzeczenie TK z dnia 15 grudnia 1992 r., K 6/92, OTK 1992, nr 2, poz. 27.
- Orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6.
- Orzeczenie TK z dnia 14 grudnia 1993 r., K 8/93, OTK 1993, nr 2, poz. 43.
- Orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10.
- Orzeczenie TK z dnia 18 października 1994 r., K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36.
- Orzeczenie TK z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94, OTK 1995, nr 1, poz. 2.
- Uchwała TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20.
- Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.
- Orzeczenie TK z dnia 26 września 1995 r., U 4/95, OTK 1995, nr 1, poz. 4.
- Orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.
- Orzeczenie TK z dnia 24 października 1995 r., K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.
- Orzeczenie TK z dnia 28 grudnia 1995 r., K 28/95, OTK 1995, nr 3, poz. 21.
- Orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52.
- Orzeczenie TK z dnia 11 grudnia 1996 r., K 11/96, OTK 1996, nr 6, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 4 lutego 1997 r., P 4/96, OTK 1997, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 25 lutego 1997 r., K 21/95, OTK 1997, nr 1, poz. 7.
- Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 19.
- Orzeczenie TK z dnia 23 czerwca 1997 r., K 3/09, OTK 1997, nr 2, poz. 22.
- Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 64.
- Wyrok TK z dnia 22 grudnia 1997 r., K 2/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 72.
- Wyrok TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 40.

Wyrok TK z dnia 6 lipca 1999 r., P 2/99, OTK 1999, nr 5, poz. 103.

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143.

Wyrok TK z dnia 26 września 2000 r., P 11/99, OTK 2000, nr 6, poz. 187.

Wyrok TK z dnia 20 listopada 2000 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

Postanowienie TK z dnia 3 kwietnia 2001 r., Ts 148/00, OTK 2001, nr 3, poz. 73.

Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82.

Postanowienie TK z dnia 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK 2001, nr 8, poz. 298.

Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/20, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

Wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2002 r., P 5/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 28.

Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK-A 2002, nr 6, poz. 83.

Postanowienie TK z dnia 11 grudnia 2002 r., Ts 116/02, OTK-B 2003, nr 2, poz. 104.

Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13.

Wyrok TK z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A 2003, nr 3, poz. 24.

Postanowienie TK z dnia 17 marca 2003 r., Ts 116/02, OTK-B 2003, nr 2, poz. 105.

Wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CKN 160/01, LEX nr 82865.

Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.

Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 3.

Wyrok TK z dnia 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16.

Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45.

Postanowienie TK z dnia 12 października 2004 r., Ts 35/04, OTK-B 2005, nr 1, poz. 25.

Wyrok TK z dnia 18 października 2004 r., P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92.

Postanowienie TK z dnia 2 listopada 2004 r., Ts 163/04, OTK-B 2005, nr 4, poz. 164.

Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29.

Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

Wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57.  
Wyrok TK z dnia 20 listopada 2006 r., SK 66/06, OTK ZU 2006, nr 10/A, poz. 152.  
Wyrok TK z dnia 28 listopada 2006 r., SK 19/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 154.  
Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108;  
Postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168.  
Postanowienie TK z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 51.  
Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., P 59/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 64.  
Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 172.  
Wyrok TK z dnia 20 października 2009 r., SK 6/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 137.  
Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 165.  
Wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., P 21/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 7.  
Postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK-A 2011, nr 3, poz. 28.  
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 22.  
Wyrok TK z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10, OTK-A 2011, nr 7, poz. 74.  
Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, OTK-A 2011, nr 7, poz. 72.  
Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.  
Wyrok TK z dnia 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 40.  
Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80.  
Postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12, OTK-supl. 2014, nr 2, poz. 833.  
Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2004, nr 5, poz. 50.  
Wyrok TK z dnia 29 lipca 2014 r., P 49/13, OTK-A 2014, nr 7, poz. 79.  
Obwieszczenie TK z dnia 30 marca 2015 r., Ts 184/14, OTK-B 2015, nr 2, poz. 163.  
Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61.

### **Orzecznictwo Sądu Najwyższego**

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 5 maja 1951 r., C 689/50, OSNC 1952, nr 1, poz. 3.  
Uchwała SN z dnia 17 września 1957 r., 1 CO 20/57, OSPiKA 1958, z. 10, poz. 261.  
Wyrok SN z dnia 8 listopada 1962 r., V K 118/62, OSNKW 1963, nr 10, poz. 182.  
Wyrok SN z dnia 19 października 1966 r., I CR 333/66, POG 1967, nr 6, poz. 212.  
Orzeczenie SN z dnia 22 kwietnia 1967 r., I CR 570/66, OSPiKA 1968, z. 7-8, poz. 158.  
Orzeczenie SN z dnia 9 czerwca 1971 r., II CZ 59/71, OSNCP 1971, nr 12, poz. 226.  
Uchwała SN z dnia 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 211.  
Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 1995 r., III ARN 8/95, OSNP 1995, nr 18, poz. 223.  
Wyrok SN z dnia 20 marca 1996 r., II PRN 4/96, OSNP 1996, nr 20, poz. 305.

Wyrok SN z dnia 4 czerwca 1996 r., IV KKN 35/96, OSN – „Prokuratura i Prawo” 1996, nr 10, poz. 15.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 31 maja 2000 r., III ZP 1/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 1.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 6 października 2000 r., III CZP 31/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 22.

Wyrok SN z dnia 9 września 2011 r., I CSK 684/10, LEX 98912.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2000 r., IV CKN 179/00, LEX nr 52505.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2001 r., III CKN 1251/00, LEX nr 52593.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2001 r., II CKN 28/01, LEX nr 483289.

Postanowienie SN z dnia 15 października 2001 r., I CKN 102/99, LEX nr 53129.

Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., V CKN 1248/00, OSP 2002, nr 10, poz. 128.

Wyrok SN z dnia 15 marca 2002 r., II CKN 1415/00, LEX 53284.

Uchwała SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CZP 95/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 25.

Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 68/04, OSNwSK 2004, nr 1, poz. 1190.

Uchwała SN z dnia 22 lipca 2005 r., III CZP 52/05, OSNC 2006, nr 6, poz. 101.

Wyrok SN z dnia 13 października 2005 r., I CK 217/05, LEX nr 187004.

Wyrok SN z dnia 3 marca 2006 r., IV CNP 25/06, OSNC 2001, nr 1, poz. 17.

Wyrok SN z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 63/05, LEX nr 179971.

Wyrok SN z dnia 17 maja 2006 r., I CNP 14/06, LEX nr 200877.

Postanowienie SN z dnia 5 lipca 2006 r., IV CNP 25/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 48.

Wyrok SN z dnia 7 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 35.

Wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2006 r., II UK 245/05, LEX nr 2524816.

Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2007 r., V CNP 132/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 174.

Postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2007 r., III CZP 135/06, LEX nr 272469.

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2007 r., II CSK 452/06, LEX nr 274151.

Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2007 r., I CSK 479/06, LEX nr 253401.

Wyrok SN z dnia 29 maja 2007 r., V CSK 83/07, LEX nr 442629.

Postanowienie SN z dnia 10 sierpnia 2007 r., II CZ 51/07, LEX nr 896542.

Wyroki SN z dnia 29 stycznia 2008 r., IV CNP 182/07, LEX nr 371777.

Uchwała SN z dnia 7 października 2008 r., III CZP 80/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 118.

Uchwała SN z dnia 6 listopada 2008 r., III CZP 106/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 134.

Wyrok SN z dnia 24 lutego 2009 r., I UK 239/08, LEX nr 736714.

Wyrok SN z dnia 20 marca 2009 r., II CSK 602/08, LEX nr 677751.

Postanowienie SN z dnia 2 kwietnia 2009 r., IV CSK 477/08, LEX nr 610220.



Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2010 r., V CNP 52/09, LEX nr 577857.

Wyrok SN z dnia 8 marca 2010 r., II PK 249/09, OSNP 2011, nr 17-18, poz. 225.

Uchwała SN z dnia 28 października 2010 r., III CZP 65/10, OSNC 2011, nr 3, poz. 27.

Uchwała SN w składzie 7 sędziów z dnia 7 grudnia 2010 r., III CZP 86/10, OSNC 2011, nr 5, poz. 49.

Postanowienie SN z dnia 20 listopada 2012 r., V KK 106/12, LEX nr 1231645.

Postanowienie SN z dnia 28 listopada 2012 r., III CZ 80/12, LEX nr 1288675.

Wyrok SN z dnia 21 marca 2013 r., II CSK 420/12, LEX nr 1341661.

Uchwała SN z dnia 21 listopada 2013 r., III CZP 67/13, OSNC 2014, nr 7-8 poz. 73.

Postanowienie SN z dnia 21 listopada 2013 r., III CSK 43/13, LEX nr 1427740.

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2014 r., V CSK 433/13, LEX nr 1514746.

Wyrok SN z dnia 9 października 2014 r., IV CSK 37/14, LEX nr 1544215.

Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 825/14, LEX nr 1677120.

Postanowienie SN z dnia 17 czerwca 2015 r., V KK 64/15, LEX nr 1770894.

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 2015 r., V KK 194/15, LEX nr 1940572.

Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2016 r., V CSK 294/15, LEX nr 2013462.

Uchwała SN w składzie 7 sędziów z dnia 29 listopada 2016 r. I KZP 6/16, OSNKW 2017, nr 1, poz. 1.

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2016 r., IV KK 192/16, OSNKW 2017, nr 4, poz. 19.

Postanowienie SN z dnia 9 lutego 2017 r., II PO 1/17, LEX nr 2216090.

Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2017 r., SNO 22/17, LEX nr 2306386.

Uchwała SN z dnia 15 września 2017 r., III CZP 34/17, OSNC 2018, nr 6, poz. 57.

Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2017 r., V KK 289/17, LEX nr 2434485.

Wyrok SN z dnia 10 maja 2018 r., I UK 110/17, OSNP 2019, nr 2, poz. 22.

Postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121.

Postanowienie SN z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, OSNC-ZD 2019, nr 2, poz. 31.

Postanowienie SN z dnia 27 grudnia 2018 r., V CNP 43/18, LEX nr 2604694.

Postanowienie SN z dnia 3 stycznia 2019 r., III KK 247/18, LEX nr 2602698.

Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, LEX nr 2634161.

Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2019 r., I BP 1/18, LEX nr 2621109.

Postanowienie SN z dnia 31 stycznia 2019 r., II CNP 65/18, LEX nr 2615830.

Wyrok SN z dnia 7 lutego 2019 r., I BP 9/17, LEX nr 2617347.

Wyrok SN z dnia 5 marca 2019 r., I BP 10/17, LEX nr 2632308.

Wyrok SN z dnia 13 marca 2019 r., II PK 300/17, LEX nr 2633610.

Postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/18, niepubl.

Postanowienie SN z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 2.

Postanowienie SN z dnia 27 marca 2019 r., V CNP 57/17, LEX nr 2642426.

Postanowienie SN z dnia 29 marca 2019 r., V CSK 326/18, LEX nr 2642149.

Postanowienie SN z dnia 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19, LEX nr 2649731.

Wyrok SN z dnia 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19, OSNKN 2020, nr 1, poz. 3.

Wyrok SN z dnia 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19, LEX nr 2697913.

Postanowienie SN z dnia 20 sierpnia 2019 r., II BP 2/18, LEX nr 3550976.

Wyrok SN z dnia 22 października 2019 r., I BP 2/18, LEX nr 3561060.

Postanowienie SN z dnia 25 października 2019 r., IV CNP 14/19, LEX nr 3561359.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2019 r., III CNP 9/17, LEX nr 2772818.

Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 2020 r., II BU 2/19, LEX nr 3220741.

Postanowienie SN z dnia 16 stycznia 2020 r., II BP 1/19, LEX nr 3220645.

Uchwała SN (pełny skład – Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKN 2020, nr 2, poz. 7.

Wyrok SN z dnia 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19, LEX nr 2978473.

Wyrok SN z dnia 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19, LEX nr 3008453.

Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19, OSNKN 2021, nr 2, poz. 9.

Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19, LEX nr 3017778

Wyrok SN z dnia 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19, LEX nr 3020700.

Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2020 r., I NSNp 3/19, LEX nr 3025246.

Postanowienie SN z dnia 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, OSNC 2020, nr 12, poz. 109.

Wyrok SN z dnia 22 lipca 2020 r., I NSNc 43/19, OSNKN 2021, nr 1, poz. 1.

Postanowienie SN z dnia 11 września 2020 r., II CNP 1/20, LEX nr 3080044.

Wyrok SN z dnia 21 września 2020 r., II DSI 30/20, LEX nr 3070125.

Postanowienie SN z dnia 15 października 2020 r., V CNP 7/20, LEX nr 3067026.

Uchwała SN z dnia 15 października 2020 r., III PZP 4/20, OSNP 2021, nr 5, poz. 48.

Wyrok SN z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021, nr 1, poz. 4.

Wyrok SN z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 38/20, LEX nr 3071525.

Wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, LEX nr 3093105.

Wyrok SN z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 12/20, LEX nr 3115750.

Wyrok SN z dnia 3 grudnia 2020 r., I NSNc 34/20, LEX nr 3088847.

Wyrok SN z dnia 10 grudnia 2020 r., I CSK 158/19, LEX nr 3100959.

Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2020 r., I NSNc 9/20, LEX nr 3096836.

Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858.  
Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20, LEX nr 3108645.  
Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2021 r., I NSNc 1/21, LEX nr 3181915.  
Wyrok SN z dnia 27 stycznia 2021 r., I NSNc 147/20, LEX nr 3112900.  
Postanowienie SN z dnia 22 lutego 2021 r., II NSNc 164/23, LEX nr 3554513.  
Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20, OSNKN 2021, nr 3, poz. 23.  
Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 119/20, LEX nr 3229496.  
Postanowienie SN z dnia 5 maja 2021 r., I NSNk 10/20, LEX nr 3170920.  
Wyrok SN z dnia 5 maja 2021 r., I NSNc 159/20, LEX nr 3170926.  
Postanowienie SN z dnia 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20, LEX nr 3229431.  
Wyrok SN z dnia 12 maja 2021 r., I NSNc 2/21, LEX nr 3171924.  
Postanowienie SN z dnia 26 maja 2021 r., I NSNk 12/20, LEX nr 3181508.  
Postanowienie SN z dnia 27 maja 2021 r., I NSNk 11/20, LEX nr 3181388.  
Postanowienie SN z dnia 28 maja 2021 r., IV CSK 49/21, LEX nr 3220274.  
Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2021 r., I NSNc 25/19, LEX nr 3186453.  
Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2021 r., I NSNc 79/20, LEX nr 3194273.  
Wyrok SN z dnia 6 lipca 2021 r., I NSNc 6/21, OSNKN 2021, nr 4, poz. 30.  
Wyrok SN z dnia 19 lipca 2021 r., I NSNc 50/20, LEX nr 3114858.  
Postanowienie SN z dnia 14 września 2021 r., I NSNc 104/21, OSNKN 2021, nr 4, poz. 32.  
Wyrok SN z dnia 15 września 2021 r., I NSNc 82/21, LEX nr 3253700.  
Postanowienie SN z dnia 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021, nr 10, poz. 41.  
Wyrok SN z dnia 5 października 2021 r., I NSNc 49/19, LEX nr 3275926.  
Postanowienie SN z dnia 27 października 2021 r., I NSNk 6/21, LEX nr 3316636.  
Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 97/20, LEX nr 3275920.  
Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 146/21, OSNKN 2022, nr 2, poz. 8.  
Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2021 r., I NSNc 199/21, LEX nr 3274849.  
Postanowienie SN z dnia 16 lutego 2022 r., I NSNc 601/21, OSNKN 2022, nr 1, poz. 4.  
Postanowienie SN z dnia 2 marca 2022 r., I NSNc 733/21, LEX nr 3408490.  
Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022 nr 10, poz. 95.  
Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2022 r., I NSNc 140/21, OSNKN 2022, nr 4, poz. 20.  
Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 7/21, LEX nr 3422991.  
Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2022 r., I NSNc 45/20, OSNKN 2022, nr 4, poz. 21.  
Wyrok SN z dnia 28 kwietnia 2022 r., I NSNc 384/21, LEX nr 3402734.  
Wyrok SN z dnia 11 maja 2022 r., I NSNc 619/21, LEX nr 3341010.

Postanowienie SN z dnia 12 maja 2022 r., V KO 37/22, LEX nr 3437784.

Uchwała SN z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2022 r., I NSNc 308/21, LEX nr 3394214.

Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2022 r., I NSNc 592/21, LEX nr 3454999.

Wyrok SN z dnia 23 czerwca 2022 r., I NSNc 567/21, OSNKN 2022, nr 3, poz. 17.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2022 r., I NSNc 450/21, LEX nr 3358709.

Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2022 r., I NSNc 459/21, LEX nr 3478433.

Wyrok SN z dnia 28 września 2022 r., I NSNc 447/21, LEX nr 3490540.

Postanowienie SN z dnia 20 października 2022 r., I NSNc 247/22, OSNKN 2022, nr 4, poz. 24.

Postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., I NSNc 681/21, LEX nr 3435401.

Postanowienie SN z dnia 26 października 2022 r., II CSKP 556/22, LEX nr 3425593.

Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2022 r., I NSNc 297/22, LEX nr 3564762.

Postanowienie SN z dnia 30 listopada 2022 r. I NSNc 315/22, LEX nr 3562661.

Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21, LEX nr 3439529.

Postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2022 r., I NSNc 312/22, LEX nr 3554420.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2023 r., II NSNc 26/23, LEX nr 3501772.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2023 r., II NSNc 13/23, LEX nr 3459247.

Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2023 r., II NSNc 6/23, LEX nr 3517064.

Wyrok SN z dnia 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22, LEX nr 3525709.

Postanowienie SN z dnia 2 marca 2023 r., I NSNc 20/23, LEX nr 3500604.

Postanowienie SN z dnia 15 marca 2023 r., II NSNc 155/23, LEX nr 3572243.

Postanowienie SN z dnia 16 marca 2023 r., II NSNc 73/23, LEX nr 3571661.

Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2023 r., II NSN 82/23, LEX nr 3581460.

Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2023 r., II NSNk 12/23, OSNKN 2023, nr 2, poz. 8.

Wyrok SN z dnia 17 maja 2023 r., II NSNc 190/23, LEX nr 3579744.

Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II NSNc 106/23, LEX nr 3568197.

Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2023 r., II USKP 23/22, LEX nr 3567521.

Postanowienie SN z dnia 21 czerwca 2023 r., II NSNc 116/23, LEX nr 3578462.

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2023 r., II NSNc 209/23, LEX nr 3724420.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 2023 r., II NSNc 208/23, OSNKN 2023, nr 3, poz. 15.

Postanowienie SN z dnia 5 lipca 2023 r., II NSNc 226/23, LEX nr 3578882.

Postanowienie SN z dnia 6 lipca 2023 r., II NSNc 187/23, OSNKN 2023, nr 3, poz. 16.

Postanowienie SN z dnia 16 sierpnia 2023 r., II NSNc 229/23, LEX nr 3594050.

Postanowienie SN z dnia 18 sierpnia 2023 r., II NSNk 23/23, LEX nr 3594066.

Uchwała SN z dnia 5 września 2023 r., I NZP 2/23, OSSNKN 2023, nr 4, poz. 19.  
Postanowienie SN z dnia 15 września 2023 r., II NSNk 23/23, LEX nr 3605891.  
Wyrok SN z dnia 5 października 2023 r., I CSK 2826/23, LEX nr 3720470.  
Postanowienie SN z dnia 11 października 2023 r., II NSNc 118/23, LEX nr 3614445.  
Postanowienie SN z dnia 23 listopada 2023 r., II NSNk 20/23, LEX nr 3632550.  
Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2023 r., II NSNc 338/23, OSNKN 2024, nr 1, poz. 6.  
Wyrok SN z dnia 19 grudnia 2023 r., II NSNc 222/23, LEX nr 3645313.  
Postanowienie SN z dnia 29 grudnia 2023 r., III CZ 2/23, LEX nr 3649903.  
Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2024 r., II PUO 2/24, OSNP 2024, nr 5, poz. 55.  
Postanowienie SN z dnia 24 stycznia 2024 r., II NSNk 13/23, LEX nr 3658500.  
Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2024 r., II NSNc 479/23, LEX nr 3668503.  
Postanowienie SN z dnia 15 lutego 2024 r., I CSK 5970/22, LEX nr 3672893.  
Postanowienie SN z dnia 28 lutego 2024 r., I NWW 67/24, LEX nr 3692350.  
Postanowienie SN z dnia 28 lutego 2024 r., II NSNc 5/23, LEX nr 3690149.  
Postanowienie SN z dnia 28 lutego 2024 r., II NSNc 7/23, LEX nr 3690148.  
Postanowienie SN z dnia 6 marca 2024 r., II NSNc 227/23, LEX nr 3691010.  
Postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2024 r., II NSNk 1/24, LEX nr 3702112.  
Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2024 r., II NSNc 31/23, LEX nr 3703579.  
Postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2024 r., II NSNc 470/23, LEX nr 3703727.  
Postanowienie SN z dnia 13 kwietnia 2023 r., III CB 6/23, LEX nr 3522797.  
Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2024 r., I NSNc 298/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 10.  
Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2024 r., II NSNc 352/23, OSNKN 2024, nr 2, poz. 11.  
Postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2024 r., II NSNc 291/23, LEX nr 3708630.  
Postanowienie SN z dnia 9 maja 2024 r., II CSKP 1483/22, LEX nr 3713008.  
Postanowienie SN z dnia 9 maja 2024 r., II CSKP 963/23, LEX nr 3712317.  
Postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2024 r., III KO 37/24, LEX nr 3722257.  
Postanowienie SN z dnia 11 czerwca 2024 r., I NKRS 74/23, LEX nr 3725459.  
Postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2024 r., II NSNc 356/23, LEX nr 3730030.  
Postanowienie SN z dnia 23 lipca 2024 r., II NSNc 277/23, LEX nr 3738999.  
Postanowienie SN z dnia 17 września 2024 r., I KZ 26/24, LEX nr 3755489.  
Postanowienie SN z dnia 26 września 2024 r., II NSK 54/24, LEX nr 3763318.

### **Orzecznictwo sądów powszechnych**

Wyrok SA w Katowicach z 26 kwietnia 2006 r., IIIAUa 3303/04, LEX nr 217149.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 marca 2011 r., I ACa 1520/10, LEX nr 3147749.  
Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2014 r., II AKa 56/14, LEX nr 1496040.  
Wyrok SA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2016 r., I ACa 943/16, LEX nr 2250206.  
Wyrok SA w Warszawie z dnia 1 marca 2017 r., VI ACa 1874/15, LEX nr 2292412.  
Wyrok SA w Warszawie z dnia 11 lutego 2019 r., II AKa 405/18, LEX nr 2634995.  
Wyrok SA w Lublinie z dnia 11 marca 2020 r., III AUa 575/19, LEX nr 2866552.  
Wyrok SA w Lublinie z dnia 23 września 2020 r., III AUa 734/20, LEX nr 3102312.  
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2021 r., II AKa 62/21, LEX nr 3226570.  
Wyrok SA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2022 r., II AKa 435/21, LEX nr 3424151.  
Wyrok SO w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., V Ca 2686/19, LEX nr 3207506.  
Wyrok SO w Gliwicach z 9 grudnia 2021 r., III Ca 1548/18, LEX nr 3307532.  
Wyrok SO w Warszawie z dnia 24 maja 2023 r., IX Ka 391/23, *niepubl.*  
Postanowienie SO we Wrocławiu z dnia 21 marca 2024 r., V Kzw 54/24, *niepubl.*,  
Wyrok SR dla Warszawy Pragi-Południe z dnia 15 lipca 2024 r., I Co 149/24, *niepubl.*  
Wyrok SR dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2024 r., VII Ko 34/24, *niepubl.*

### **Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1987 r., I SA 1406/86, ONSA 1987, nr 2, poz. 81.  
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1998 r., II SA 38/98, LEX nr 41296.  
Wyrok NSA w Warszawie z 29 listopada 1999 r., IV SA 1632/97, LEX nr 48665.  
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2005 r., II GSK 2/05, LEX nr 251715.  
Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2010 r., I OSK 1170/09, LEX nr 594940.  
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r., I OSK 2639/14, LEX nr 1769265.  
Wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2015 r., II FSK 206/15, OTK-A 2013, nr 6, poz. 80.  
Wyrok NSA z dnia 4 marca 2020 r., II OSK 1086/18, LEX nr 3020110.  
Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2020 r., II GSK 735/18, LEX nr 3094927.  
Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2022 r., II GSK 48/22, LEX nr 3334867.

### **Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

Wyrok ETPC z dnia 28 października 1999 r., skarga nr 28342/95, *Brumărescu przeciwko Rumunii*, HUDOC.  
Wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2003 r., skarga nr 52854/99, *Riabych przeciwko Rosji*, HUDOC.

Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2012 r., skarga nr 20071/07, *Piechowicz przeciwko Polsce*, HUDOC.

Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, HUDOC, § 353-355.

Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r., skarga nr 50849/21, *Wałęsa przeciwko Polsce*, HUDOC.

### **Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 r., C-336/16, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, CURIA.

Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21, *L.G. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa*, CURIA.

### **Decyzje Rady Europy**

Decyzja Rady UE z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, 2017/0360 (NLE), COM(2017)835

## Literatura

- Adamiak B., *Glosa do uchwały (7) SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 5.
- Adamiak B., *Właściwość organów administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, t. 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 4, Warszawa 2020.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022.
- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, tłum. J. Rivers, Oxford 2002.
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Bagińska L., *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych i kazus*, Warszawa 2019.
- Balicki R., Jabłoński M. (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Bałaaban A., *Katalog zasad naczelnych konstytucji w polskich podręcznikach prawa konstytucyjnego* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Bałaaban A., Mijał P. (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 12.
- Banaszak B., *Skarga konstytucyjna i jej znaczenie w zakresie praw podstawowych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Banaszak B., *Modele skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, wyd. 3, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 8, Warszawa 2017.
- Barczak-Oplustil A., Górowski W., Małecki M., Mamak K., Pyrcak-Górowska M., Tarapata S., Zajac D., Zontek W., *Analiza debaty publicznej o uchwale Sądu Najwyższego. Analiza*



*prawna informacji i wypowiedzi pojawiających się w przestrzeni publicznej na temat uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20, Kraków 2020.*

- Bator A., Kozak A., *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze 2005.
- Bełczacki R., *Skarga nadzwyczajna [w:] Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2019.
- Bieliński A., *Prawomocność formalna [w:] Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021.
- Bieliński A., *Prawomocność materialna [w:] Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021.
- Bieliński A., *Prawomocność materialna w ujęciu negatywnym (powaga rzeczy osądzonej) [w:] Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021.
- Bielska-Brodziak A., *Zarzut „błędnej wykładni”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 1.
- Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Bodio J., *Interes prawny a interes publiczny prokuratora wytaczającego powództwo w trybie art. 7, 57 i 189 k.p.c.*, „Palestra” 2015, nr 1-2.
- Bodio J., *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, wyd. 5, Warszawa 2016.
- Bogusz M., *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1(45).
- Bojarski Ł., Grajewski K., Kremer J., Ott G., Żurek W. (red.), *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.
- Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa, Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014.
- Bosek L., Dziurda M. (red.), *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Broniewicz W., *Podstawienie procesowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, z. 31.

- Broniewicz W., *Uchylenie przez Sąd Najwyższy w trybie kasacji wyroku sądu I instancji w procesie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 4.
- Brzozowski W., *Stopniowalność naruszeń konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2023.
- Chauvin T., Winczorek J., Winczorek P., *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Chrościelewski W., *Właściwość organów administracji publicznej (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2.
- Ciemniewski J., *Trybunał Konstytucyjny jako przedmiot prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Cieślak M., *Interes społeczny jako czynnik warunkujący prokuratorskie objęcie oskarżenia w sprawie prywatnoskargowej*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 12.
- Cieślak M., *O przesłankach procesowych w polskim postępowaniu karnym (Podstawowe założenia i problemu metodologiczne)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 12.
- Co z wyrokami tzw. neosędziów? Adam Bodnar i Bartłomiej Przymusiński uspokajają*, „Rzeczpospolita”, 6.09.2024, <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art41089521-co-z-wyrokami-tzw-neosedziow-adam-bodnar-i-bartlomiej-przymusinski-uspokajaja>.
- Czarny P., *Trybunał Konstytucyjny a wykładnia ustaw w zgodzie z konstytucją [w:] Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005.
- Czarny P., *Skarga konstytucyjna w Niemczech i w Austrii (wybrane problemy)*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3(61).
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12.
- Czeszejko-Sochacki K., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw [w:] Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000.
- Czeszejko – Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

- Dąbrowski M., *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki* [w:] *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. K. Urbaniak, Poznań 2015.
- Dąbrowski D., *Konstytucyjna zasada ochrony konsumenta (art. 76 Konstytucji RP) w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3.
- Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009.
- Dębowska A., *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy jako organy władzy sądowniczej – pozycja ustrojowa i problem wzajemnych relacji*, Kraków 2024.
- Dobrowolski M., Stępkowski A., *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91.
- Dobrowolski M., *Skarga nadzwyczajna – brakujące ogniwo systemu ochrony praw człowieka* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022.
- Doda Z., *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1972.
- Dolecki H., Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom 2. Artykuły 367-505(37)*, wyd. 2, Warszawa 2013.
- Domańska A., *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001.
- Domańska A., *Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełniła swoje cele?*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2020, nr 93.
- Dudka K. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2023.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dybowski M., *Ronald Dworkin koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3.
- Działocha K., *Ochrona praw obywatelskich w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Prawa człowieka w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Polsko-holenderskie kolokwium*, Warszawa 1991.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Działocha K. (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, Warszawa 2006.
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S., *Wartości konstytucyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana*

- Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Pośluszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Dzienia P., *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Dziga K., *Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych?*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 2.
- Ereciński T., *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych* [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tomasza Dybowskiego*, „Studia Iuridica” 1994, t. 21.
- Ereciński T., *Zaskarżalność orzeczeń sądowych* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, część pierwsza*, red. nac. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Ereciński T., *Skutki zaskarżenia orzeczeń sądowych* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, część pierwsza*, red. nac. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Ereciński T., *Dopuszczalność skargi kasacyjnej* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, część druga*, red. nac. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013.
- Ereciński T., *Współczesne funkcje Sądu Najwyższego*, [w:] *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Ereciński T., Weitz K., *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przełęcz Sądowy” 2019, nr 2.
- Fingas M., *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej*, Warszawa 2016.
- Fingas M., *Kilka uwag o reformatoryjnym orzekaniu w postępowaniu karnym* [w:] *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym – u progu nowych wyzwań*, red. S. Steinborn, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- Gabriel-Węglowski M., Malinowska-Wójcicka M., *Na straży prawa. Nowy model Prokuratury*, Warszawa 2023.
- Gajda A., *Międzynarodowy standard niezależności prokuratury* [w:] *Minister Sprawiedliwości a prokuratura: w poszukiwaniu optymalnego modelu*, red. M. Mistygacz, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2021.

- Gajda-Roszczyńska K., *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane*, „Polski Proces Cywilny” 2015, nr 3.
- Galič A., *Sąd Najwyższy i jego funkcje z perspektywy krajów systemu civil law*, „Polski Proces Cywilny” 2014, nr 4.
- Garlicki L., *Reforma wymiaru sprawiedliwości a kontrola konstytucyjności ustaw*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 1-2.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Garlicki L., *Zasady określające działalność orzeczniczą sądów konstytucyjnych* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Materialna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Constitutional courts versus supreme courts*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, nr 5(1).
- Garlicki L., *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989-2010)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 11.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7-8.
- Garlicki L., *Sądy – po zmianach*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2019.
- Garlicki L., „Absorbacja” czy „neutralizacja”? *Uwagi o zmianach ustawy o Sądzie Najwyższym w latach 2017-2018* [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Gentili G., *A Comparative Perspective on Direct Access to Constitutional and Supreme Courts in Africa, Asia, Europe and Latin America: Assessing Advantages for the Italian Constitutional Court*, „Penn State International Law Review” 2010, nr 29.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3.

- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Gizbert-Studnicki T., *Interpretacja wzorców konstytucyjnych z perspektywy filozofii prawa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 3.
- Góra-Błaszowska A., *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia według ustawy o Sądzie Najwyższym* [w:] *Ars in vita. Ars in iure. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, red. A. Barańska, S. Cieślak, Warszawa 2018.
- Grabowski A., Naleziński B., *Konstytucyjne prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu w państwie pozornie praworządnym*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Grajewski J., *Prawo karne procesowe – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Grajewski K., *Rada do spraw sądownictwa czy rada do spraw kontroli sądownictwa? Uwagi na tle projektów konstytucji Prawa i Sprawiedliwości* [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Grajewski K., *Dysfunctionality of the National Council of Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 4.
- Grajewski K., Uziębło P., *Podstawowe założenia projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw z 2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 6.
- Granat M., *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, Szczecin 2011.
- Grochal-Chmielarz A., Sułkowski J., *Appointment of Judges to the Constitutional Tribunal in 2015 as the Trigger Point for a Deep Constitutional Crisis in Poland*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 2.
- Gronkiewicz A., *Kompetencja i właściwość organu administracji publicznej* [w:] *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Gruszecka D., *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżenia”*, „Palestra” 2018, nr 9.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, wyd. 8, Warszawa 2011.
- Grzegorzczak T., *Kasacja jako nadzwyczajny środek zaskarżenia w sprawach karnych i jej skuteczność w praktyce*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6.

- Grzegorz P., *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 2.
- Grzelak A., *Kadrowa reforma Sądu Najwyższego jako odpowiedź na problemy wymiaru sprawiedliwości – próba nieudana* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza: aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. 5, red. nacz. T. Ereciński, Warszawa 2016.
- Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4.
- Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2(226).
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Haczkowska M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.
- Jabłońska P., *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 7-8.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014.
- Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.
- Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego, t. 1, Komentarz do art. 1–729*, wyd. 7, Warszawa 2017.
- Jałoszewski M., *Dobijanie sędziego Żurka. Skargą nadzwyczajną Ziobry i bezprawną ustawą kagańcową*, „OKO.press”, 08.10.2023, <https://oko.press/sedzia-zurek-skarga-nadzwyczajna-ziobry-i-bezprawna-ustawa-kagancowa>.
- Jamróż L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
- Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

- Jędrzejewska M., *Rozszerzona prawomocność wyroków a rodzaje współuczestnictwa*, „Studia Iuridica” 1976, t. 5.
- Jurkowska-Zeidler A., *Rzecznik Finansowy: nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. 38.
- Jurkowska-Zeidler A., *Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.
- Haber J., *Przebudowa prawa procesowego karnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1959, nr 3.
- Haber J., *Istota prawomocności w prawie procesowym karnym*, „Zeszyty Prawnicze PAN” 1961, nr 1.
- Hauser R., Trzeciński J., *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2.
- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, t. 2*, Warszawa 2012.
- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Wykładowa w prawie administracyjnym, t. 4*, Warszawa 2012.
- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, t. 9*, Warszawa 2020.
- Kaftal A., *Prawomocność wyroków sądowych w polskim prawie karnym procesowym*, Warszawa 1966.
- Kappas A., Skrzydło J., *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? Rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA-I-4110-1/20)*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Kalinowski S., *Rewizja nadzwyczajna w polskim procesie karnym*, Warszawa 1954.
- Kardas P., *Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2019, nr 4.
- Kardas P., *Wyrok nieistniejący wymaga systemowego uporządkowania*, „Prawo.pl”, 25.02.2025, [https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wyrok-nieistniejacy-opinia-prof-kardasa,531642.html?fbclid=IwY2xjawIrMe1leHRuA2FlbQIxMQABHb7Do8owPKpN0feq2fB86YvAGKAsdA7h1fhvd3t7FaK6imKxY47NJPdRQ\\_aem\\_bd04RjyN7FpDNELSI3lQBw](https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wyrok-nieistniejacy-opinia-prof-kardasa,531642.html?fbclid=IwY2xjawIrMe1leHRuA2FlbQIxMQABHb7Do8owPKpN0feq2fB86YvAGKAsdA7h1fhvd3t7FaK6imKxY47NJPdRQ_aem_bd04RjyN7FpDNELSI3lQBw).
- Karkowska D. (red.), *Prawo pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2021.



- Kiełtyka A., Kotowski W., Ważny A., *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2021.
- Kiełtyka A., Skrzypek R., Gadzała A., *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w działalności prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Godność obywatela, urzędu i instytucji. Zmiany prawnoustrojowe prokuratury RP*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2005.
- Kil J., *W obronie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 3.
- Kluza J., *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu karnym*, „Ius Novum” 2019, nr 1.
- Kluza J., *Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 2.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii. W poszukiwaniu optymalnej ochrony skargowej*, Warszawa 2010.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na akt stosowania prawa w polskim porządku prawnym – rzeczywista potrzeba czy nierealna wizja?* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013.
- Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.
- Kmieciak R., *Zasada kontroli instancyjnej w III Rzeczypospolitej* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego. Tom III. Zasady procesu karnego*, red. P. Hofmański, P. Wiliński, Warszawa 2014.
- Kmieciak Z., *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Kordela M., *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy’ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2.
- Kordela M., *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Korybski A., Leszczyński L., *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.

- Korycka M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010, nr 1.
- Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Korzan K., *Wyroki nieistniejące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1976, nr 7.
- Kotowski A., *Skarga na tle modeli kontroli odwoławczej*, „Prawo i Prokuratura” 2019, nr 9.
- Koziołkiewicz A., *Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądowego – glosa do wyroku SN z 4.11.2016 r. (I CSK 736/15)*, „Palestra” 2022, nr 4.
- Krajewski J., *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami w polskim procesie cywilnym*, Toruń 1963.
- Krajewski J., *Rewizja nadzwyczajna według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” 1965, nr 2 (86).
- Kropiwnicki R., *Wokół wartości i zasad konstytucyjnych [w:] Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog [w:] Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Kryszewski G., Prokop K., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Krzywoń A., *Glosa do postanowienia TK z 20.12.2007 r., SK 67/05*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 8.
- Kubiak A., *Państwo prawne – idea, postulaty, dylematy*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 7.
- Kustra A., *Legitymacja podmiotów publicznych do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Kustra A., *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 3.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Langer T., *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 9.
- Lemkowski M., *O pojmowaniu niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem w sprawach cywilnych w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 4.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Leszczyński L., *Cele odesłania pozaprawnego a klauzule w zasadach ustrojowych Konstytucji III Rzeczypospolitej [w:] Konstytucyjny ustrój państwa*, red. T. Bojarski i in., Lublin 2000.

- Leszczyński L., *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6.
- Leszczyński L., *Wykładnia generalnych klauzul odsyłających prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym, t. 4*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Leszczyński L., *Klauzule generalne w stosowaniu prawa*, Lublin 2023.
- Łabędź K., *Problematyka mediów w działalności Sejmu w okresie 2015-2022*, „Horyzonty Polityki” 2023, nr 14 (46).
- Łętowska E., *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001.
- Łętowska E., *Rec.: P. Mikłaszewicz, Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, „Państwo i Prawo” z. 5.
- Łojewski K., *Apelacja karna*, Warszawa 2005.
- Malewski A., *O nowy kształt nauk społecznych*, Warszawa 1975.
- Malinowski A., Nowak L., *Problemy modelowania w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 2.
- Manowska M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I, Art. 1-477(16)*, wyd. 4, Warszawa 2021.
- Manowska M., *Skarga nadzwyczajna na tle innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022.
- Matusiak A., *Pojęcie interesu społecznego jako przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 3.
- Mavčič A. M., *The Slovenian Constitutional Review*, Postojna 2009.
- Mączyński A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 5.
- Michalak A., *Skarga nadzwyczajna – dopełniający czy konkurencyjny wobec skargi konstytucyjnej instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 2(151).
- Mikłaszewicz P., *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Mikuli P., *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Morawska E., *Klauzula demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

- Mudrecki A., *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2007, nr 3.
- Nawrot O., Olszak K., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka skargi nadzwyczajnej*, „Prawo i Więzy” 2023, nr 2(45).
- Nawrot O., Olszak K., *Podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej*, „Prawo i Więzy” 2024, nr 3(50).
- Niedzińska I., *Legitymacja procesowa do wniesienia skargi konstytucyjnej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2013, nr 9.
- Niesiołowski J., *Stosowanie prawa [w:] Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajądło, wyd. 2 zm. i uzup., Warszawa 2017.
- Nieżgódka-Medek M., *Krajowa Rada Sądownictwa – jako gwarant niezależności sądów i niezawisłości sędziów do czasu wprowadzenia zmian na przełomie 2017 i 2018 r.* [w:] *Konstytucja, praworządność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- Nowacki J., *Klauzula „państwo prawne” a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Patyra S., *Rzecznik Praw Obywatelskich [w:] Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 6, red. W. Skrzydło, Lublin 2010.
- Patyra S., *Prawo do sądu konstytucyjnego [w:] Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022.
- Patyra S., *Kształt systemu rządów po 25 latach (założenia wyjściowe i ich praktyczna realizacja)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Patyra S., Zalasinski T., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 2.
- Piasecki K., *Z problematyki uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania*, „Palestra” 1962, nr 6/9(57).
- Piasecki K., *Naruszenie interesu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako podstawa rewizji nadzwyczajnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1981, nr 1.
- Pietrzak M., *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzykowski T., *Polski kryzys konstytucyjny oczami pozytywisty prawniczego*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 3.
- Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa. Kwartalnik” 2017, nr 2.

- Płowiec W., *Gwarancje zasady nadrzędności konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1.
- Podkowiak J., *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019.
- Postulski K., *Śmierć skazanego jako przesłanka umorzenia postępowania wykonawczego. Glosa do wyroku SN z dnia 20 stycznia 2016 r., II K 279/15, LEX/el.* 2017.
- Powałowski A., *Ewolucja ustroju organu ochrony konkurencji w kontekście jego zadań i kompetencji* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Prusak F., *Podstawy rewizji w procesie karnym*, Bydgoszcz 1970.
- Pułło A., *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
- Pułło A., *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Radajewski M., *Treść prawa do sądu w Konstytucji RP* [w:] *Identyfikacja treści prawa do sądu wybrane zagadnienia*, O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2019.
- Radajewski M., *Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 3.
- Radziejewicz P., *Kryzys konstytucyjny i paradygmatyczna zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Rakowska-Trela A., *Krajowa Rada Sądownictwa po wejściu w życie nowelizacji z 8.12.2017 r. – organ nadal konstytucyjny czy pozakonstytucyjny?* [w:] *Konstytucja, praworzędność, władza sądownicza. Aktualne problemy trzeciej władzy w Polsce*, red. Ł. Bojarski, K. Grajewski, J. Kremer, G. Ott, W. Żurek, Warszawa 2019.
- Repel J., *Kontrola zgodności ustaw z Konstytucją* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1994.
- Romanowicz M., *Pomiędzy uniwersalnym a partykularnym wymiarem wykładni prawa. Wpływ teorii prawa i nauki prawa konstytucyjnego na wzorce wykładni konstytucji* [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Wiczorek, Warszawa 2014.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Rymarz F., Jankiewicz A. (red.), *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Rytel-Warzocho A., *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
- Rytel-Warzocho A., *Contemporary problems of the judicial power in Poland*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 4(48).

- Rytel-Warzocha A., *Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3(67).
- Sadurski W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Safjan M., *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2017, nr 1.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 9.
- Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy*, „Przeгляд Sądowy” 2017, nr 2.
- Serowaniec M., *Constitutional dissensus as constitutional deconstruction? The Polish case* [w:] *Debating dissensus over liberal democracy. Working paper series*, red. R. Coman, N. Brack, Bruksela 2023.
- Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007.
- Siedlecki W., *Podstawy rewizji* [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, t. 3, red. nac. W. Berutowicz, red. tomu W. Siedlecki, Ossolineum 1986.
- Skoczylas J. J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 9.
- Skotnicki K., *Sąd konstytucyjny w Republice Słowackiej* [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie. Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, t. 2, red. J. Trzcński, Warszawa 1997.
- Skowrońska E., *Z problematyki rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym opartej na zarzucie naruszenia interesu PRL (zagadnienia wybrane)*, „Palestra” 1989, nr 1.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005.
- Smyl M., *Sprzeczności w koncepcjach wykładni walidacyjno-derywacyjnej oraz derywacyjnej (faza percepcyjna)*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006, nr 13.
- Sobczak J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005.
- Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1995.
- Sokolewicz W. (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.

- Spyta T., *Błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego (w świetle teorii prawa)*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 4.
- Stasiak J., *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020.
- Stawecki T., *Dyskusje wokół aktywizmu i pasywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji* [w:] *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, red. T. Stawecki, J. Winczorek, Warszawa 2014.
- Steinborn S., *Prawomocność części orzeczenia w procesie karnym*, Warszawa 2011.
- Steinborn S. (red.), *Postępowanie odwoławcze w procesie karnym – u progu nowych wyzwań*, Warszawa 2016.
- Stelmach J., *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2004.
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, München 1988.
- Stępień-Załucka B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016.
- Suchocka H., *W poszukiwaniu modelu ustrojowego prokuratury (w świetle prac komisji Rady Europy „Demokracja poprzez Prawo”)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Suchocka H., *Geneza i ewolucja stosowania Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2022, nr 2(226).
- Sułkowski J., *Wpływ skargi nadzwyczajnej na świadomość konstytucyjną jednostki. Rozważania na tle postępowań skargowych zainicjowanych w sprawach karnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2.
- Syryt A., Federczyk W., *Kognicja TK do badania aktów normatywnych niebędących źródłami prawa powszechnie obowiązującego i innych aktów prawnych – wybrane zagadnienia z orzecznictwa* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, Warszawa 2017.
- Syryt A., *Skarga konstytucyjna a skarga nadzwyczajna: analiza porównawcza instytucji usuwania naruszeń wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP*, „Prawo i Więź” 2021, nr 4(38).
- Szczucki K., *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Szczypaniec M., *Skarga nadzwyczajna w praktyce – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Prokuratura” 2021, nr 9.
- Zmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.

- Szmulik B., *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Szmyt A., *Ocena zgodności z Konstytucją RP projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* [w:] *Współczesne problemy sądownictwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, J. Jirasek, K. Skotnicki, M. Serowaniec, Toruń 2017.
- Szostak K., *Comparative Analysis of the Models of Constitutional Review in Portugal and in Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4.
- Szydzik A., Wrzałik M., *Legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej – rozważania na tle spraw wybranych*, „Gubernaculum et Administratio” 2024, nr 1(29), t. 2.
- Szydzik A., *The Nature of Constitutional Review of Judicial Decisions Exercised by the Supreme Court in Proceedings Initiated by an Extraordinary Complaint. Judgement of the Supreme Court of 28 October 2020, I NSNc 22/20*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2024, nr 3(64).
- Szydzik A., *Commentary to the judgement of European Court of Human Rights of 23 November 2023 in the case of Wałęsa v. Poland (application no. 50849/21)*, „Studia Iuridica” 2024, nr 103.
- Szymanek J., *Modele pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2018.
- Śladkowska E., *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2.
- Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, nr 13.
- Świecki Dariusz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom II. Art. 425–673*, wyd. 7, Warszawa 2024.
- Šimíček V., *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3.
- Tarnacka A., *Skarga nadzwyczajna jako instrument kontroli zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69).
- Trociuk S., *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2020.
- Trzcíński J. (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Trzcíński J., *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3(36).



- Tuleja P., *Interpretacja konstytucji* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997.
- Tuleja P., *Pojęcie zasady konstytucyjnej* [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji. Materiały naukowe XXXVII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Tuleja P., *Prawo do sądu i skarga konstytucyjna jako konstytucyjne środki ochrony praw człowieka* [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dyna, C. Kłak, Warszawa 2005.
- Tuleja P., Grzybowski M., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Tuleja P., *Zastane pojęcie państwa prawnego* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3.
- Tuleja P., *Co kontroluje Trybunał Konstytucyjny?* [w:] *Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Tuleja P., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2016.
- Tuleja P., *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowiak, J. Sułkowski, Warszawa 2017.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Tuleja P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Turek P., *Prokuratura w standardach prawnych Rady Europy*, Warszawa 2022.

- Uziębło P., *Prawo konstytucyjne i jego źródła* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Uziębło P., *Kilka uwag o „reformowaniu” Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2017, nr 4.
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- Walker S., *Poland’s TV’s ‘propaganda’ under scrutiny as bitterly polarised election looms*, “The Guardian”, 08.10.2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/08/polands-tvs-propaganda-under-scrutiny-as-bitterly-polarised-election-looms>.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2020.
- Węgrzyn J., *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.
- Wiącek M., Żółtek S., *Niekonstytucyjność normy ustalonej w drodze orzecznictwa Sądu Najwyższego* [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego, Tom I. Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka. Materiały z konferencji naukowej Warszawa, Sąd Najwyższy 21 listopada 2013 r.*, red. M. Grochowski, M. Raczkowski, S. Żółtek, Warszawa 2015.
- Wielgosz Ł., *Trzy ujęcia polaryzacji politycznej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28.
- Winczorek P., *Konstytucyjne zasady ustroju w projekcie Konstytucji RP* (tezy wystąpienia), „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997/1969 (Prawo CCLVIII).
- Winczura M., *Skarga kasacyjna od orzeczenia nieistniejącego – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 31.08.2018 r.*, I CSK 300/18, Glosa 2020, nr 1.
- Wiśniewska K., *Model odpowiedzialności Skarbu Państwa za stosowanie środków penalnych i procesowych wobec jednostki*, Kraków 2020.
- Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2021.
- Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(39)*, Warszawa 2021.
- Witkowski Z., Serowaniec S., *Eternity clause: a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity?*, “Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, t. 17.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.

- Wojnicki J., *Władza sądownicza w wybranych państwach postjugosłowiańskich (Słowenia, Chorwacja)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 4(16).
- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022.
- Wolska H., *Model jako forma poznania naukowego. Próba zdefiniowania*, „Prawo i Więzy” 2023, nr 2(45).
- Wójcik K., *Z problematyki klauzul generalnych prawa cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. 27.
- Wójtowicz K. (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji. Materiały naukowe XXXVII Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Wrocław 1997.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S. (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2010.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.
- Wróblewski J., *Sądowe i pozasądowe stosowanie prawa. Problemy teorii i ideologii*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. 26.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wyciszczak S., *Rozważania na temat prawomocności w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 1965, z. 4.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, t. 2*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Zajadło J., *Wykładnia wroga wobec konstytucji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018, nr 1.
- Zakrzewska J., *Państwo prawa a nowa konstytucja* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Kraków 1992.
- Zalaśński T., *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8.
- Zeidler K., *Argument ze sprawiedliwości w dyskursie publicznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35.
- Zembrzuski T., *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011.
- Zembrzuski T., *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2019, z. 6.
- Zembrzuski T., *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 2.
- Zieliński A., *Wyrok wstępny a kasacja*, „Palestra” 1997, nr 41/7-8.
- Zieliński A., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27-29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, wyd. 22, Warszawa 1999.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Ziobro o wyroku SN ws. Wyszowskiego: *Czekaliśmy przez lata, ale prawda w końcu zatriumfowała*, „DGP Gazeta Prawna”, 22.04.2021, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8147427,ziobro-wyrok-sn-wyszowski.html>.
- Ziółkowski M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej w świetle Konstytucji RP. Studium z prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2021.

- Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje). Studia i szkice*, red. H. Rot, Wrocław 1992.
- Zoll A., *Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Zubik M., „*Wolność*” a „*prawo*” (pięć hipotez o stosowaniu pojęć konstytucyjnych dotyczących praw człowieka), „*Państwo i Prawo*” 2015, z. 4.
- Zuck R., *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München 1988.
- Zwierzchowski E., *Modele skargi konstytucyjnej w państwach europejskich* [w:] *Prawa człowieka a nowa konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony*, Warszawa 1998.
- Zwierzchowski E. (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997.
- Żak M., *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „*Palestra*” 2020, nr 2.
- Żółtek S., *Skarga nadzwyczajna w systemie środków zaskarżenia w postępowaniu karnym* [w:] *Sąd Najwyższy. Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Orzecznictwo w sprawach ze skarg nadzwyczajnych*, red. P. Książek, A. Redzik, Warszawa 2022.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*” – próba dookreślenia pojęć, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2013, z. 2.