

ORGANY OCHRONY PRAWNEJ

redakcja naukowa Paweł Kuczma

Anna Chodorowska, Paweł Kuczma, Justyna Michalska

SERIA AKADEMICKA

ORGANY OCHRONY PRAWNEJ

redakcja naukowa Paweł Kuczma

Anna Chodorowska, Paweł Kuczma, Justyna Michalska

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 grudnia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Violet Design

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Anna Chodorowska – X–XIV, XXIV, XXV

Paweł Kuczma – I–IX, XVI–XXIII

Justyna Michalska – XV, XXVI–XXXI

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-278-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Przedmowa	17

CZĘŚĆ I ORGANY ORZĘKAJĄCE (ROZSTRZYGAJĄCE)

Rozdział I

Zagadnienia podstawowe	21
1. Klasyfikacja organów	21
2. Zasada podziału władz	25
3. Władza sądownicza	29
4. Aktywizm sędziowski	30
5. Pojęcie sądu	32
6. Wymiar sprawiedliwości	36
7. Prawo do sądu	37
8. Ślubowanie sędziowskie	39

Rozdział II

Sąd Najwyższy	41
1. Geneza SN	41
2. Struktura i właściwość Izby	42
3. Kontrowersje wokół Izby Odpowiedzialności Zawodowej	44
4. Organy SN	47
5. Kognicja SN	50
5.1. Skarga kasacyjna (kasacja)	50
5.2. Uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne	52
5.3. Skarga nadzwyczajna	53
5.4. Rozpatrywanie protestów wyborczych	54
5.5. Stwierdzanie ważności wyborów	54
5.6. Stwierdzanie ważności referendum	55
5.7. Opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych	55
6. Powołanie na urząd sędziego SN	56
7. Obowiązki i prawa sędziów SN	57
8. Ławnicy SN	60

Rozdział III

Sądy powszechne	63
1. Uwagi wstępne	63
2. Struktura sądów powszechnych	64
3. Organy sądów powszechnych	67
4. Powołanie na urząd sędziego	70
5. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej	73
5.1. Nieusuwalność	74
5.2. Nieprzenoszalność	75
5.3. Apolityczność	75
5.4. Godne wynagrodzenie	76
5.5. Stan spoczynku	77
5.6. Immunitet	78
5.7. Odpowiedzialność dyscyplinarna	79
6. Gwarancje o charakterze procesowym	80
6.1. Wyłączenie sędziego	80
6.2. Zasada jawności postępowania	81
6.3. Zasada instancyjności	81
6.4. Zasada udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości	82
6.5. Prawo do obrony	83
7. Obowiązki i prawa sędziego	85
8. Asesorzy sądowi	86
9. Referendarze sądowi	88
10. Sądy pokoju	89

Rozdział IV

Sądy administracyjne	93
1. Specyfika kontroli sądowo-administracyjnej	93
2. Właściwość sądów administracyjnych	95
3. Struktura sądów administracyjnych	97
4. Organy wojewódzkich sądów administracyjnych	98
5. Organy NSA	100
6. Powołanie na urząd sędziego sądu administracyjnego	102
7. Asesorzy sądowi	103

Rozdział V

Sądy wojskowe	105
1. Specyfika i właściwość sądów wojskowych	105
2. Struktura sądów wojskowych	106
3. Organy sądów wojskowych	107
4. Powołanie na urząd sędziego sądu wojskowego	108
5. Ławnicy	109

Rozdział VI

Krajowa Rada Sądownictwa	111
1. Geneza Rady	111

2. Charakter ustrojowy Rady	112
3. Skład Rady	115
4. Organy Rady	116
5. Kadencja	117
6. Kontrowersje wokół „nowej KRS”	119

Rozdział VII

Trybunał Konstytucyjny	121
1. Geneza TK	121
2. Skład TK	122
3. Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego	126
4. Organizacja wewnętrzna TK	129
5. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego	131
5.1. Orzekanie w przedmiocie konstytucyjności i legalności norm prawnych	131
5.2. Orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP (skarg konstytucyjnych)	134
5.3. Orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą aktu normatywnego kwestionowanego w pytaniu prawnym, o którym mowa w art. 193 Konstytucji RP	137
5.4. Orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych	137
5.5. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa	138
5.6. Rozstrzyganie o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP	139
5.7. Sygnalizowanie Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej	140
6. Charakter orzeczeń TK	142

Rozdział VIII

Trybunał Stanu	145
1. Uwagi wstępne	145
2. Problem zasadności istnienia TS	146
3. Geneza	147
4. Skład Trybunału i status członków	148
5. Istota i modele odpowiedzialności konstytucyjnej	151
6. Zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej	152
7. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej	153
8. Postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej	155
8.1. Wstępny wniosek	157
8.2. Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej	158
8.3. Postawienie w stan oskarżenia (pociągnięcie do odpowiedzialności) przed Trybunałem Stanu	159
8.4. Postępowanie przed Trybunałem Stanu	160

Rozdział IX

Organy quasi-sądowe	163
1. Samorządowe kolegia odwoławcze	163
1.1. Właściwość kolegium	163
1.2. Skład kolegium	165
1.3. Organy kolegium	166
1.4. Odpowiedzialność dyscyplinarna	167
1.5. Zasady działania kolegium	168
1.6. Nadzór nad działalnością kolegium	168
2. Urząd Patentowy RP	169
2.1. Właściwość Urzędu	169
2.2. Struktura organizacyjna Urzędu	170
2.3. Eksperci	172
2.4. Kolegium ekspertów	173
2.5. Kolegia orzekające do spraw spornych	174
3. Sąd polubowny (arbitrażowy)	175
3.1. Istota arbitrażu	175
3.2. Zapis na sąd polubowny	176
3.3. Skład sądu polubownego	177
3.4. Postępowanie przed sądem polubownym	178

CZĘŚĆ II

ORGANY KONTROLI LEGALNOŚCI

Rozdział X

Najwyższa Izba Kontroli	183
1. Wprowadzenie	183
1.1. Legalność	184
1.2. Gospodarność	184
1.3. Rzetelność	184
1.4. Celowość	184
2. Rozwój organów kontroli państwowej	184
3. Podstawa prawna	186
4. Struktura i organizacja	186
5. Pozycja ustrojowa i zadania	190

Rozdział XI

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	197
1. Wprowadzenie – podstawa prawna działania	197
2. Skład KRRiT	198
3. Zadania KRRiT	199
4. Rada Mediów Narodowych	205

Rozdział XII

Prokuratura	209
1. Wprowadzenie – podstawa prawna	209

2. Zasady działania prokuratury	211
3. Struktura organizacyjna i przedmiot działania oraz kompetencje	213
5. Zadania prokuratury	222
6. Rola prokuratora	224
7. Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury	224
8. Status prokuratora	225

Rozdział XIII

Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni

przeciwko Narodowi Polskiemu	229
1. Wprowadzenie	229
2. Struktura organizacyjna	230
3. Zadania	233

Rozdział XIV

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej	235
1. Wprowadzenie	235
2. Struktura organizacyjna	235
3. Zadania	236

Rozdział XV

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	239
1. Historia powstania UOKiK	239
2. Struktura organu UOKiK	240
3. Kompetencje organu	242

Rozdział XVI

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych	245
1. Uwagi wprowadzające	245
2. Pozycja ustrojowa Prezesa Urzędu (PUODO)	246
3. Zasady działania Prezesa Urzędu	247
3.1. Zasada niezależności	247
3.2. Zasada niepołączalności (<i>incompatibilitas</i>)	248
3.3. Zasada apolityczności	248
3.4. Zasada ochrony immunitetowej	250
3.5. Zasada kadencyjności	251
3.6. Zasada poufności	252
4. Podstawowe uprawnienia i zadania Prezesa Urzędu	252
5. Zastępcy Prezesa Urzędu	254
6. Rada do Spraw Ochrony Danych Osobowych	254
7. Urząd Ochrony Danych Osobowych	255

Rozdział XVII

Policja	259
1. Uwagi historyczne	259
2. Definicja i zadania Policji	260

3. Organizacja Policji	262
4. Komendant Główny Policji	264
5. Służba w Policji	267
6. Centralne Biuro Śledcze Policji	271
7. Inne jednostki organizacyjne Policji	274

Rozdział XVIII

Służba Ochrony Państwa	277
1. Uwagi wprowadzające	277
2. Definicja i zadania Służby Ochrony Państwa	278
3. Struktura organizacyjna Służby Ochrony Państwa	279
4. Służba w SOP	281
5. Obowiązki i prawa funkcjonariuszy SOP	282
6. Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy SOP	284

Rozdział XIX

Służba więzienna	287
1. Uwagi historyczne	287
2. Definicja i zadania Służby Więziennej	288
3. Struktura organizacyjna Służby Więziennej	289
3.1. Dyrektor Generalny	290
3.2. Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej	291
3.3. Dyrektor okręgowy	291
3.4. Dyrektor	292
3.5. Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości	292
3.6. Komendanci	293
4. Status prawny funkcjonariuszy SW	293

Rozdział XX

Straż Graniczna	297
1. Uwagi wprowadzające	297
2. Definicja i zadania Straży Granicznej	298
3. Struktura organizacyjna Służby Granicznej	301
4. Wyższa Szkoła Straży Granicznej	303
5. Służba w Straży Granicznej	304
6. Prawa i obowiązki funkcjonariusza SG	305
7. Odpowiedzialność dyscyplinarna	307

Rozdział XXI

Państwowa Straż Pożarna	309
1. Uwagi wprowadzające	309
2. Definicja i zadania Państwowej Straży Pożarnej	309
3. Struktura organizacyjna Państwowej Straży Pożarnej	311
4. Organizacja i prowadzenie akcji ratowniczej	313
5. Służba w Państwowej Straży Pożarnej – prawa i obowiązki	314

Rozdział XXII

Straże gminne (miejskie)	317
1. Uwagi wprowadzające	317
2. Organizacja straży gminnych	318
3. Szczegółowa struktura organizacyjna straży miejskiej w Zielonej Górze	319
4. Zadania i zakres uprawnień straży gminnych	322
5. Status prawny strażnika	323

Rozdział XXIII

Straż Marszałkowska	325
1. Geneza Straży Marszałkowskiej	325
2. Definicja i zadania Straży Marszałkowskiej	326
3. Organizacja Straży Marszałkowskiej	329
4. Służba w Straży Marszałkowskiej	329
5. Obowiązki i prawa funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej	330

CZĘŚĆ III
ORGANY POMOCY PRAWNEJ

Rozdział XXIV

Rzecznik Praw Obywatelskich	337
1. Wprowadzenie	337
2. Powołanie i struktura organizacyjna	338
3. Zadania RPO	340

Rozdział XXV

Rzecznik Praw Dziecka	347
1. Uwagi wprowadzające	347
2. Powołanie i struktura organizacyjna	348
3. Zadania RPD	350

Rozdział XXVI

Adwokatura	353
1. Uwagi wstępne na temat korporacji prawniczych	353
2. Geneza zawodu	354
3. Zasady wykonywania zawodu	355
4. Aplikacja adwokacka	357
5. Samorząd zawodowy adwokatów	359

Rozdział XXVII

Radcowie prawni	363
1. Geneza zawodu	363
2. Zasady wykonywania zawodu	364
3. Aplikacja radcowska	368
4. Samorząd zawodowy radców prawnych	370

Rozdział XXVIII

Notariat	377
1. Geneza zawodu	377
2. Zasady wykonywania zawodu	378
3. Aplikacja notarialna	382
4. Samorząd zawodowy notariuszy	383

Rozdział XXIX

Komornicy sądowi	387
1. Geneza zawodu	387
2. Zasady wykonywania zawodu	388
3. Aplikacja komornicza	395
4. Samorząd zawodowy komorników	398

Rozdział XXX

Rzecznicy patentowi	403
1. Geneza zawodu	403
2. Zasady wykonywania zawodu	404
3. Aplikacja rzecznikowska	407
4. Samorząd zawodowy rzeczników patentowych	408

Rozdział XXXI

Doradcy podatkowi	413
1. Geneza zawodu	413
2. Zasady wykonywania zawodu	413
3. Samorząd doradców podatkowych	416

Bibliografia	419
---------------------------	-----

Skorowidz	425
------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 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.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
pr. adw.	– ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
p.u.s.w.	– ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2250)
p.w.p.	– ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1170)
reg.	– zarządzenie nr 4.2023.K Prezydenta Miasta Zielona Góra – Kierownika Urzędu z 18.07.2023 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Straży Miejskiej w Zielonej Górze, https://bip.zielonagora.pl/system/obj/81204_0004-2023-K.pdf (dostęp: 26.10.2023 r.)
reg.sejm.	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
rozporządzenie 2016/679	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich

	danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, ze sprost.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.IPN	– ustawa z 18.12.1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2023 r. poz. 102)
u.KRS	– ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.Pol.	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
u.PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1969 ze zm.)
u.RMN	– ustawa z 22.06.2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 692)
u.r.p.	– ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166 ze zm.)
u.RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
u.rz.p.	– ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 303 ze zm.)
u.SG	– ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763)
u.SKO	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.SM	– ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1729)
u.SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
u.SOP	– ustawa z 8.12.2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 66 ze zm.)
u.s.s.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
u.SW	– ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1683 ze zm.)
u.TK	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.TS	– ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762)

Zbiory orzecnictwa i czasopisma

OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
Prz.Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

CEPiK	– Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RMN	– Rada Mediów Narodowych
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegia odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SOP	– Służba Ochrony Państwa
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

PRZEDMOWA

Ochrona prawna to wyrażenie stosowane na określenie stałej i zorganizowanej działalności, której celem jest, w ujęciu przedmiotowym, ochrona porządku prawnego, zaś w ujęciu podmiotowym – ochrona indywidualnych praw podmiotowych obywatela. Ochrona o charakterze represyjnym odnosi się z kolei do sytuacji, w której doszło do naruszenia prawa, natomiast ochrona o charakterze prewencyjnym stara się zapobiec naruszaniu prawa¹.

Pomysł napisania podręcznika przedstawiającego problematykę organów ochrony prawa powstał w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego. Dokonując wyboru zagadnień, wzięto pod uwagę najważniejsze organy ochrony prawa, których działalność z punktu widzenia państwa i jednostki jest kluczowa. Celowo rozważania zostały ograniczone wyłącznie do organów krajowych, powoływanych i działających na podstawie prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Opisywanie wszystkich organów ochrony prawa, w tym także tych o charakterze międzynarodowym, przekraczałoby ramy niniejszego podręcznika, a przedstawienie tylko niektórych z nich mogłoby wprowadzić w błąd Czytelnika co do ich katalogu, rodzajów i właściwości. Z tego względu w sposób świadomy autorzy zrezygnowali w przedstawianiu np. działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Międzynarodowego Trybunału Karnego czy Jednolitego Sądu Patentowego, których specyfika działania jest wykładana podczas studiów prawniczych lub administracyjnych w ramach nauki innych dziedzin prawa.

Podręcznik *Organy ochrony prawnej* został napisany głównie z myślą o studentach prawa i administracji, ale może stanowić cenną pomoc dla osób przygotowujących się do egzaminów na aplikację prawnicze. Stanowi omówienie ustroju najważniejszych organów ochrony prawnej działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie jej prawa wewnętrznego. W strukturze publikacji każdy rozdział stanowi odrębne opracowanie. Pierwsze rozdziały poświęcone zostały analizie organów rozstrzygających (orzekających), czyli organów władzy sądowniczej i organów quasi-sądowych.

¹ A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 3.

Następnie ukazano działalność organów kontroli legalności. W ostatniej części opracowania przedstawiono strukturę organów pomocy prawnej: rzeczników praw i wolności oraz korporacji ochrony prawa.

Analizy przeprowadzono na podstawie brzmienia aktualnych aktów prawnych, a także licznych wypowiedzi organów władzy sądowniczej. Zaprezentowane zostały też poglądy doktryny na wybrane kwestie, zwłaszcza te, które budzą wątpliwości czy kontrowersje. Nie zabrakło odniesień do aktualnych problemów czy postulatów (np. kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, działalności Izby Odpowiedzialności Zawodowej czy projektu ustawy o sądach pokoju).

Zielona Góra, październik 2023 r.

Anna Chodorowska
Paweł Kuczma
Justyna Michalska

Część I

**ORGANY ORZEKAJĄCE
(ROZSTRZYGAJĄCE)**

Rozdział I

ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

1. Klasyfikacja organów

Na wstępie należy wskazać, że „poważne trudności interpretacyjne nastęcza (...) nawet samo pojęcie organu, o organie państwa czy organie administracji publicznej nie wspominając. Różnorakie definicje organu pojawiają się w doktrynie prawa administracyjnego, jak i konstytucyjnego, cywilnego i międzynarodowego”¹. Przykładowo według definicji W. Dawidowicza „organ administracji państwowej jest to organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów”. Zdaniem K. Sobczaka organ administracyjny to organ państwowy, którego działalność polega na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa. Natomiast J. Boć wskazuje, że „organ administracji publicznej to:

- 1) człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego),
- 2) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego,
- 3) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- 4) w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”².

Z kolei Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w określeniu „wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne” mieszczą się:

- a) konstytucyjne organy państwa,
- b) organy samorządu terytorialnego,
- c) terenowe organy rządowej administracji ogólnej,
- d) instytucje powołane ustawami do realizacji określonych zadań publicznych,
- e) organy, instytucje i urzędy podległe organom wymienionym w lit. a i c powołane do realizacji zadań tych organów, a także organy państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne,

¹ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 121.

² J. Boć, *Organizacja prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 120.

- f) organy samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organy organizacji społecznych, zawodowych i spółdzielczych oraz innych podmiotów wykonujących zlecone im ustawami lub na podstawie ustaw zadania administracji publicznej³.

Konstytucja RP wielokrotnie używa sformułowania „organ władzy publicznej”, nie definiując jednak tego terminu. Jest to akurat zrozumiałe, gdyż normy konstytucyjne mają często dość ogólne brzmienie, a ich treść wymaga doprecyzowania w ustawodawstwie zwykłym, orzecznictwie oraz doktrynie. J. Trzciński do organów władzy publicznej zalicza: „organy państwa, organy samorządu terytorialnego, a także podmioty, które choć nie są organami państwa ani organami samorządu terytorialnego, to wykonują określone zadania publiczne niezależnie od formy zlecenia (powierzenia) im tych zadań, niezależnie od formy organizacyjnej, jaka podmiot ten posiada”⁴. Natomiast J. Boć przez to pojęcie rozumiał:

- 1) każdą osobę (lub zespół osób w wypadku organu kolegialnego), która odpowiada definicji organu władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, i która w sposób oraz ze skutkami opisanymi w prawie realizuje przydane jej prawem kompetencje;
- 2) każdego pracownika (funkcjonariusza) władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej, który nie będąc organem, realizuje kompetencje organu na zasadzie dekoncentracji wewnętrznej, to jest zindywidualizowanego upoważnienia do działania w imieniu organu i w określonym zakresie, przyznanego zindywidualizowaną wypowiedzią organu lub wynikającego wprost z prawa.

Nie ma różnicy między działaniem „władzy” a działaniem organu, pracownika (funkcjonariusza). „Władza” świecka nie objawia się inaczej jak tylko działaniem funkcjonariusza⁵.

Należy odnotować, że całość struktur administracyjnych składa się z dwóch kategorii podmiotów, którymi są: organy i urzędnicy⁶.

W piśmiennictwie można spotkać liczne klasyfikacje organów działających w państwie, różniące się od siebie z uwagi na przyjęte kryterium.

- 2 Podstawowym podziałem organów administracji publicznej jest podział na organy administracji **rządowej** (państwowej) i organy administracji **samorządowej**.
- 3 Z uwagi na kryterium terytorialnego zasięgu działania organu należy wymienić organy **centralne** i organy **lokalne**. Zasięg działania organów centralnych roztacza się na

³ Uchwała TK z 14.05.1997 r., W 7/96, OTK 1997/2, poz. 27.

⁴ J. Trzciński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, art. 80, s. 4–6.

⁵ J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 138, art. 77, uw. 3.

⁶ J. Boć, *Struktury [w:] Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 152.

terytorium całego państwa, a najwięcej tego rodzaju organów można odnaleźć wśród organów administracji rządowej. Są najczęściej powoływane przez Prezesa Rady Ministrów, a organem zwierzchnim jest Rada Ministrów, premier lub właściwy minister. Z kolei organy lokalne, inaczej zwane terenowymi, prowadzą swoją działalność na pewnej części terytorium państwa. Najczęściej granice działalności wyznacza granica jednostek samorządu terytorialnego: gmina, powiat, województwo⁷.

Z uwagi na sposób powoływania organów (sposób kreacji) można wyróżnić organy pochodzące: z **wyboru** (np. Sejm i Senat); z **powołań** (np. Prezes NIK jest powoływany przez Sejm i Senat na 6 lat); z **nominacji** (np. prokuratorzy, pracownicy NIK). 4

Ze względu na skład osobowy organy dzieli się na **jednoosobowe** (np. Rzecznik Praw Obywatelskich) i **kolegialne** (np. Rada Ministrów). „Kolegialność organu powoduje, że wolę organu wyraża uchwała zespołu osób i zwykle organy kolegialne tworzone są, aby ustalały ogólne kierunki działania, czy założenia polityki w poszczególnych dziedzinach działalności państwa (np. Sejm, Senat, NIK). Organ jednoosobowy (monokratyczny) jest powoływany przede wszystkim do załatwienia konkretnych spraw, licznych i wymagających szybkiego rozstrzygnięcia, gdy niezbędna jest wiedza fachowa i gdy chodzi o jasno określoną odpowiedzialność”⁸. 5

Z uwagi na czas trwania pełnomocnictw (czas umocowania organu do realizacji zadań) można wyróżnić organy **kadencyjne** i organy powołane **na czas nieokreślony** (bezterminowo). Przykładem organów powołanych bezterminowo może być Rada Ministrów czy ministrowie. Natomiast organy kadencyjne to takie, których działalność związana jest z określonym czasem (kadencją), na jaki dany organ został wybrany lub powołany. Kadencyjność może odnosić się zarówno do organów monokratycznych (Prezes NIK), jak i wieloosobowych (Sejm)⁹. 6

Biorąc pod uwagę zakres uprawnień, można wyróżnić organy **decydujące** i **pomocnicze**. 7

Z uwagi na zastosowanie kryterium kompetencji można wymienić organy **zwyczajne** i **specjalne**. „Organy specjalne są powoływane z uwagi na zaistnienie szczególnych okoliczności i wówczas organ wyposażony zostaje w specjalne kompetencje (np. Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych). Organy zwyczajne zaś są powoływane i funkcjonują niezależnie od zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności (np. Sejm, Senat, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich)”¹⁰. 8

⁷ E. Kuczma, *Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych jako organ ochrony prawa do prywatności*, Toruń 2018, s. 236.

⁸ E. Kuczma, *Generalny Inspektor...*, s. 235.

⁹ E. Kuczma, *Generalny Inspektor...*, s. 235.

¹⁰ E. Kuczma, *Generalny Inspektor...*, s. 236.

- 9 Ze względu na tryb pracy organu można wyróżnić takie, które działają **sesyjnie**, i takie, które funkcjonują w sposób **permanentny** (stały). Tryb sesyjny oznacza, że okresy pracy organu (sesje) przedzielone są okresami, w których organ nie podejmuje swojej normalnej aktywności (przerwa międzysesyjna). Z uwagi jednak na zagwarantowanie niezakłóconej aktywności organu w przerwach możliwe jest zwołanie sesji nadzwyczajnych, aby podjąć niezbędne decyzje i rozstrzygnięcia.
- 10 W sferze procesowej, z uwagi na zdolność do rozstrzygania spraw w sposób prawomocny (ostateczny), wyróżnić można organy **I instancji** (np. wojewódzkie sądy administracyjne) oraz organy **II instancji** (np. Naczelny Sąd Administracyjny)¹¹.
- 11 Z uwagi na kryterium ustrojowe (art. 10 Konstytucji RP) i sposób sprawowania władzy w państwie można wyróżnić organy władzy:
- 1) **ustawodawczej** – Sejm i Senat,
 - 2) **wykonawczej** – Prezydent i Rada Ministrów,
 - 3) **sądowniczej** – sądy i trybunały.

W obecnej rzeczywistości prawnej, wobec znacznego rozwoju kompetencji i zadań państwa, ograniczenie rodzajów władz do XVIII-wiecznej, monteskiuszowskiej wizji podziału władzy jest niemożliwe¹². „Postawa taka widoczna jest nawet w Konstytucji, która wyodrębnia w rozdziale IX organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Nie unikając zasady trójpodziału władz, sensownym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie podejścia opierającego się również na wyróżnieniu podstawowych funkcji państwa. Na potrzeby klasyfikacji organów władzy publicznej dodamy więc czwartą grupę organów władzy, działających w sferze **kontroli państwowej**”¹³, a więc realizujących funkcję kontrolną państwa. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że część uprawnień poszczególnych organów przeplata się i przenika między sobą, co jest związane z wprowadzeniem mechanizmu *check and balances* i wzajemnego kontrolowania się władz w państwie. W pewnym sensie zatem *gros* organów władzy publicznej w płaszczyźnie poziomej, a więc w relacjach między organami, pełni funkcje kontrolujące i hamujące poczynania innych władz.

- 12 S. Włodyka charakteryzuje ochronę prawną jako stałą i zorganizowaną działalność podejmowaną w celu ochrony porządku prawnego oraz praw podmiotowych. System organów ochrony prawnej kształtuje się odmiennie w poszczególnych państwach. Wpływ na to mają takie czynniki jak: odmienne tradycje historyczne, poziom świadomości prawnej społeczeństwa oraz stopień zaawansowania rozwoju gospodarczego. W Polsce katalog organów pomocy prawnej obejmuje nie tylko organy działające w obszarze

¹¹ Podają za: J. Boć, *Struktury*, s. 152–162.

¹² P. Kuczma [w:] *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, red. P. Kuczma, Toruń 2013, art. 1, s. 33.

¹³ M. Bernacki, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn...*, s. 123.

postępowania sądowego, ale również takie, które sprawują jurysdykcję prewencyjną (zapobiegawczą)¹⁴ lub które pełnią funkcje pomocnicze wobec wymiaru sprawiedliwości.

Według innej definicji „Ochrona prawna to pojęcie używane na oznaczenie zorganizowanej i stałej działalności, której celem jest, w ujęciu przedmiotowym, ochrona porządku prawnego, zaś w ujęciu podmiotowym – ochrona indywidualnych praw podmiotowych obywatela. Ochrona o charakterze represyjnym dotyczy sytuacji, w której doszło do naruszenia prawa, natomiast ochrona o charakterze prewencyjnym stara się zapobiec naruszaniu prawa.

Organy ochrony prawnej można podzielić na następujące kategorie:

- 1) **organy rozstrzygające:** organy sądowe i organy quasi-sądowe (np. samorządowe kolegia odwoławcze);
- 2) **organy kontroli legalności:** prokuratura i inne organy kontroli, jak np. Najwyższa Izba Kontroli, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, organy kontroli skarbowej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Państwowa Inspekcja Pracy, Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Straż Graniczna, Straż Miejska;
- 3) **organy pomocy prawnej:** korporacje ochrony prawa (np. adwokatura, radcowie prawni, notariusze, komornicy), rzecznicy praw i wolności” (RPO, Rzecznik Praw Dziecka)¹⁵.

Ten ostatni podział zastosowano w niniejszym podręczniku.

2. Zasada podziału władz

Zasada podziału władz została wprowadzona do konstytucji państw demokratycznych pod koniec XVIII wieku i w pierwszej połowie XIX wieku, a więc w okresie, gdy nie istniały jeszcze silne partie polityczne. Obecnie bowiem partie polityczne mocno modyfikują jej znaczenie w praktyce, ograniczając zasadniczo tylko do płaszczyzny prawnej¹⁶. Pomimo tego zasada podziału władz jest współcześnie uważana za jedną z najważniejszych zasad ustrojowych nie tylko w Polsce, ale w zasadzie we wszystkich demokratycznych państwach. Podwaliny pod tę koncepcję stworzył Arystoteles, który ustrój państwowy podzielił na trzy składowe: zgromadzenia ludowe, urzędy i sądy. Założenia tej zasady zostały następnie rozwinięte w doktrynie myśli ustrojowej przez Charles’a Louisa de Montesquieu (Monteskiusza) w dziele pt. *De l’esprit des lois*. Monteskiusz dostrzegł, że podział władzy w wymiarze organizacyjnym byłby nieskuteczny,

13

¹⁴ M. Setkowicz, *Notariusz jako organ ochrony prawnej w świetle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016/107, s. 195.

¹⁵ A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy...*, s. 3.

¹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 85.

gdyby ta sama osoba lub grupa osób mogła przynależeć do różnych organów państwowych, które pełnią odmienne zadania i funkcje¹⁷. Z tego względu władza nie powinna być skupiona w rękach jednego podmiotu¹⁸. Pewne ślady tej zasady można odnaleźć już w Konstytucji 3 Maja. Konstytucja marcowa¹⁹ uznała takie rozwiązanie za wręcz modelowe²⁰. Celem wprowadzenia tej zasady do porządków konstytucyjnych było rozdzielenie władzy pomiędzy różne organy, aby te wzajemnie się ograniczały, powściągały i hamowały. Pomimo formalnego dokonania podziału władzy pomiędzy różne organy, władza pozostaje w rękach suwerena, którym jest **Naród**²¹.

- 14 Aktualnie działalność państwa ma „techniczny” charakter i w sensie organizacyjnym jest rozdzielona na trzy różne sfery działania:

- 1) **prawodawstwo**, co należy rozumieć jako stanowienie prawa powszechnie obowiązującego (ustaw) oraz reguł gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków przez państwo (ustaw budżetowych i ołobudżetowych);
- 2) **wykonawstwo**, czyli sferę rządzenia, zarządzania i prowadzenia bieżącej polityki państwa (co polega m.in. na wykonywaniu ustaw, w tym ustawy budżetowej);
- 3) **sądownictwo**, czyli sfery polegającej na rozstrzyganiu sporów prawnych²².

Konstytucja RP o zasadzie podziału władz wspomina w art. 10, stanowiąc, że „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. „Te proste rozwiązania, jasno wynikające z historii idei i z historii wielu państw europejskich w ostatnich dwustu latach, wyznaczają zresztą nie tylko fundament, ale i ściany”²³.

- 15 Samo wyrażenie zasady trójpodziału na gruncie Konstytucji RP nie jest wystarczające. Aby spełniała ona swoje założenia, konieczne jest wprowadzenie pewnych gwarancji jej realizacji. Z tego też względu w ustawie zasadniczej znalazły się rozwiązania mające zapewnić rozdział władzy w aspekcie personalnym. Temu celowi służy zasada *incompatibilitas*, która przyjmuje postać niepołączalności **absolutnej** i niepołączalności **względnej**. W pierwszym wypadku oznacza ona, że jedna osoba nie może łączyć jakichkolwiek

¹⁷ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 199.

¹⁸ Monteskiusz twierdził, że „wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało możnych albo szlachty, albo ludu sprawowało owe trzy władze”. Cyt. za: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, s. 199.

¹⁹ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

²⁰ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, art. 10, s. 3.

²¹ A. Błaś, J. Boć, K. Complak [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, red. J. Boć, art. 10, s. 34.

²² G. Kuca, *O potrzebie „reinterpretacji” pojęcia „zasada podziału władzy”* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajkowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 256.

²³ J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, RPEiS 2011/2, s. 68.

stanowisk. Była to koncepcja historycznie starsza i występowała np. w okresie I Rzeczypospolitej. Współcześnie przyjmuje się powszechnie w państwach demokratycznych obowiązywanie niepołączalności względnej, która zakazuje łączenia pewnego rodzaju stanowisk. Wykaz stanowisk niepodlegających łączeniu jest różny w różnych państwach i zależy od przyjętej tam koncepcji oraz tradycji. W Polsce formułują go np. art. 102 i 103 Konstytucji RP²⁴.

Zasada podziału władz nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Jej celem jest m.in. „ochrona praw człowieka przez umożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”²⁵.

„Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroku z: 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 7.11.2013 r., sygn. K 31/12). Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła «równoważenia się» władz oznacza wzajemne oddziaływanie na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta wyrażana jest przez znaną formułę *checks and balances*”²⁶.

Poszczególne władze są wyraźnie wyodrębnione i mają własne kompetencje. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „wymóg «rozdzielenia» władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty (...)”²⁷. Oddzielenie poszczególnych rodzajów władz od siebie ma zapewnić ich wzajemną równowagę i chronić obywateli przed dominacją jednej z władz. Wszystkie władze powinny być zrównoważone w ramach systemu *check and balances*, a więc wzajemnie oddziaływać na siebie, kontrolować, współpracować i uzupełniać się w procesie wykonywania swoich zadań. W związku z tym dochodzi czasem do nakładania się na siebie kompetencji, ponieważ zasada trójpodziału władzy nie oznacza konieczności „separowania” władz od

16

²⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne...*, s. 201.

²⁵ Orzeczenie TK z 9.11.1993 r., K 11/93, OTK 1993/2, poz. 37.

²⁶ Wyrok TK z 14.10.2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

²⁷ Orzeczenie TK z 21.11.1994 r., K 6/94, OTK 1994/2, poz. 39.

siebie. Równowaga władz nie ma charakteru absolutnego. Wynika to bowiem z art. 173 Konstytucji RP, który nie został analogicznie sformułowany w odniesieniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej, a mianowicie, że „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od pozostałych władz”. W rzeczywistości zaobserwować możemy w Polsce przewagę władzy ustawodawczej („sejmokracja”) nad egzekutywą i odseparowanie judykatury od pozostałych władz²⁸. „O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz”²⁹. „Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć”³⁰. Ani organy władzy ustawodawczej, ani organy władzy wykonawczej nie powinny zatem swoim oddziaływaniem wpływać na wymierzanie sprawiedliwości przez sądy oraz na realizację funkcji przez trybunały. Tym przejawia się odrębność i niezależność sądów i trybunałów od pozostałych władz³¹. W przypadku władzy sądowniczej „jądrem kompetencyjnym” jest bowiem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości³².

W odniesieniu do władzy sądowniczej nie są dopuszczalne odstępstwa od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne”), które są dozwolone w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji³³.

Wyodrębnienie segmentu władzy sądowniczej nie oznacza konieczności jej pełnej izolacji od pozostałych władz. Prawne podstawy działalności sądów zawarte są przecież w ustawach czy aktach prawnych pochodzących od organów władzy ustawodawczej, natomiast sędziowie powoływani są przez prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te i inne powiązania władz nie mogą jednak naruszać odrębności władzy sądowniczej oraz oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Udzielanie ochrony prawnej – sądenie, jest podstawową formą działalności sądów, ale nie jedyną, gdyż obok funkcji wymierzania wymiaru sprawiedliwości można wyróżnić działalność administracyjną sądów. „Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”³⁴.

²⁸ K. Complak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 10, s. 23.

²⁹ Wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8, poz. 121.

³⁰ Orzeczenie TK z 21.11.1994 r., K 6/94.

³¹ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, t. 1, red. L. Garlicki, art. 10, s. 13.

³² Wyroki TK: z 19.07.2005 r., K 28/04, OTK-A 2005/7, poz. 81; z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1, poz. 3.

³³ Wyrok TK z 19.07.2005 r., K 28/04.

³⁴ Orzeczenie TK z 9.11.1993 r., K 11/93.

Władza sądownicza w Polsce nie ma jednolitego charakteru i w jej ramach można wyróżnić trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu) oraz sądy: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne. Jak słusznie zauważa A. Ławniczak, „nawet jeśli uznamy, że wyemancypowana władza sądownicza stanowi najlepsze zabezpieczenie przed omnipotencją państwa, to wypada ją na wszelki wypadek rozczłonkować, aby z kolei właśnie ona nie stała się nośnikiem «nieusuwalnej, bo wynikającej z ludzkiej natury, skłonności do nadmiernej koncentracji władania»”³⁵.

17

Należy zwrócić uwagę, że zasada podziału władz jest zasadą ustroju wewnętrznego państwa i nie znajduje bezpośredniego zastosowania do relacji z organami Unii Europejskiej³⁶.

3. Władza sądownicza

W Polsce władza sądownicza opiera się na dwóch segmentach: sądach i trybunałach. Pomiędzy sądami i trybunałami występują daleko idące różnice wynikające ze sposobu powoływania, kadencyjności, sposobu wynagradzania sędziów, jak i przede wszystkim odmienności funkcji, które realizują. Sądy powołane są do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czyli wiążącego rozstrzygania sporów prawnych, w których jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny. Natomiast trybunały realizują odmienne od sądów funkcje, mając specjalne kompetencje i szczególne znaczenie. Między sądami i trybunałami nie istnieje układ podporządkowania czy nawet zależności.

18

Do cech wspólnych organów władzy sądowniczej należą:

- oparcie ich działania na zasadzie niezawisłości sędziowskiej;
- wydawanie orzeczeń w celu rozstrzygania sporów prawnych na podstawie obowiązujących przepisów prawa (a nie jak ma to miejsce w przypadku innych organów władzy, na politycznych kryteriach celowości lub efektywności);
- działanie na sformalizowanych procedurach przy stosowaniu zasady kontradyktoryjności;
- rozstrzyganie sporów prawnych w formie orzeczeń przyjmujących z reguły postać wyroków³⁷;
- kontrola instancyjna wydawanych orzeczeń w ramach obowiązywania zasady dwuinstancyjności postępowania.

Władza sądownicza różni się od pozostałych rodzajów władz tym, że nie powinna być władzą polityczną (choć w przypadku sądów konstytucyjnych sprawa nie jest

³⁵ A. Ławniczak, *Jedność i podział władzy*, Wrocław 2021, s. 320.

³⁶ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OKT-A 2005/5, poz. 49.

³⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 303.

tak oczywista w praktyce), a jej piastuni to jedynie „usta, które wygłaszają brzmienie praw”³⁸. Jest władzą, która jest niezbędna w celu realizacji celów, jakie spełnia system podziału władz. Zajmuje też szczególne miejsce w procesie szeroko rozumianej ochrony praw człowieka. Współcześnie standardem jest to, że regulacje prawne formułujące podstawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz władzy sądowniczej są zawarte w ustawach zasadniczych tych państw.

- 19 Na gruncie Konstytucji RP do organów władzy sądowniczej należy zaliczyć: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe i sądy administracyjne, a także Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu, które są w pełni samodzielnymi i niezależnymi organami konstytucyjnymi. W obrębie władzy sądowniczej działa też Krajowa Rada Sądownictwa, choć kwestia kwalifikacji tego organu może wywoływać wątpliwości. Organ ten ma bowiem „mieszany” charakter, ale jego naczelne kompetencje związane są z władzą sądowniczą³⁹.

4. Aktywizm sędziowski⁴⁰

- 20 Sędzia „aktywistyczny” to taki, który poprzez wydany wyrok w sprawie zaczyna zastępować prawodawcę. W czasie orzekania tenże sędzia opiera się na własnym doświadczeniu i przekonaniu, które nie musi być zbieżne z oczekiwaniem prawodawcy. Czasami dokonuje uzupełnienia luk w prawie, innym razem podejmuje decyzje w sytuacjach, gdy prawodawca pozwala mu na pewien luz decyzyjny, np. stosując zasady współżycia społecznego, a nawet orzeka *contra legem*, gdy sędzia przeciwstawia się prawu, które uważa za rażąco niesprawiedliwe lub irracjonalne⁴¹. Aktywizm sędziowski bywa też definiowany w kontekście szeroko rozumianej dyskrejonalności władzy sędziego i obejmuje uprawnienie sędziego do podejmowania decyzji, która nie ma bezpośrednich podstaw w tekście prawnym, a zatem jest utożsamiany z prawotwórczą rolą sądu w procesie stosowania prawa⁴².

W praktyce aktywizm sędziowski był i jest od samego początku nierozzerwalnie związany z osobą sędziego jako przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście w zamierzonych czasach przybierał on poważne rozmiary, gdy – głównie z powodu deficytu

³⁸ A. Burda, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza* [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci*, Warszawa 27–28 X 1955, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Ossolineum 1956, s. 223.

³⁹ G. Kuca, *Zasada podziału i równowagi władz a inne organy państwowe* [w:] *Ustroje – doktryny – instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, A. Opałek, Kraków 2007, s. 171.

⁴⁰ Fragment opracowany na podstawie artykułu: P. Kuczma, *O aktywizmie sędziowskim*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2016/9.

⁴¹ L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, Prz.Sejm. 2009/4(93), s. 65.

⁴² Z. Czernik, *Prawotwórcza rola sądu a dyskrejonalność sędziowska* [w:] *Dyskrejonalna władza sędziego*, red. M. Dębiński, R. Pelewicz, T. Rakoczy, Tarnobrzeg 2012, s. 16.

regulacji prawnych i braku adekwatnych norm prawa pozytywnego – sędzia był zmuszony uzasadniać swoje rozstrzygnięcia, opierając się przede wszystkim na własnym systemie moralnym, przekonaniach i odczuciach. Z czasem, wraz ze zwycięstwem ideologii prawa pozytywnego, aktywizm uległ ograniczeniu, lecz nigdy nie stracił na znaczeniu. Sądy były i nadal są zmuszone do dokonywania wartościowania, nadawania treści normatywnej klauzulom generalnym i uwzględniania w swoim orzecznictwie – zwłaszcza w przypadku sądów konstytucyjnych – nawet oczekiwań politycznych. Dość powiedzieć, że w naszym kraju aktywistyczne sądy działały choćby w okresie PRL⁴³. Szczególnie aktywny okazał się polski Trybunał Konstytucyjny w latach 1989–1997. Do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej Trybunał „dopasowywał” orzecznictwo do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, nadawał też nowe znaczenie instytucjom zastanym, uwzględniając pożądaný model ustrojowy pomimo braku obecności klarownych podstaw prawnych takiego działania. Zjawisko to ukazuje, że na aktywizm sędziowski istnieje zapotrzebowanie w każdym ustroju: niezależnie od tego, czy jest to reżim totalitarny (komunistyczny lub faszystowski), czy demokratyczny. Inaczej jedynie można argumentować potrzebę jego funkcjonowania w takiej rzeczywistości prawnej⁴⁴.

Oceny formułowane wobec aktywizmu sędziowskiego są zarówno negatywne, jak i pozytywne. F. Schauer podnosi na przykład, że współczesny proces wydawania orzeczeń przez sądy wymaga stosowania formalizmu sędziowskiego. B. Banaszak, oceniając aktywizm sądów najwyższych instancji, zwraca uwagę, że tego typu sądy wykazujące postawę aktywistyczną dokonują zbyt daleko idącą interpretację norm konstytucyjnych, narzucając swój własny system wartości, a następnie, poprzez orzecznictwo, stają się jego stróżem. W ten sposób sądy te wykraczają poza swoje uprawnienia orzecznicze i przekształcają się w „negatywnego ustawodawcę”, a nawet zastępują ustawodawcę. System prawny nie jest jednak wolny od luk, uchybień czy sprzeczności. To one wymuszają konieczność podjęcia „działań naprawczych” przez sądy konstytucyjne, a zatem determinują przyjęcie postawy aktywistycznej. Jeżeli regulacja prawna jest niepełna lub zawiera błędy i wady, to sędzia powinien wykazać się aktywnością, aby treść prawa skorygować i dostosować do potrzeb konkretnej sytuacji prawnej.

Aktywizm sędziowski wpływa pozytywnie na kształt systemu prawa. Argumentem przemawiającym za aktywizmem sędziowskim jest twierdzenie, iż współczesny system sprawowania władzy powoduje zacieranie się wyraźnie nakreślonych granic pomiędzy poszczególnymi segmentami władzy. W nowoczesnym państwie sędziowie wychodzą poza tradycyjną rolę funkcjonariuszy będących „ustami ustawy”, o których pisał Monteskiusz, i powinni angażować się w sprawy społecznie istotne.

⁴³ A. Stelmachowski, *Prawotwórcza rola sądów*, PiP 1967/4–5.

⁴⁴ Istnieje niezliczona liczba orzeczeń i ogromna wprost literatura, z której niezbicie wynika, że aktywizm sędziowski jest faktem, z którym musi się liczyć każdy porządek prawny i polityczny. L. Morawski, *Kilka uwag w sprawie sędziowskiego aktywizmu* [w:] *Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszyn k. Warszawy, 22–24 września 2008 r.*, red. W. Staśkiewicz, T. Stawicki, Warszawa 2010, s. 93.

5. Pojęcie sądu

- 21 Na gruncie prawa międzynarodowego nie została sformułowana definicja legalna terminu „sąd”. Niemniej jednak w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaobserwować można tendencję do rozumienia tego terminu możliwie szeroko i obejmowaniu wielu sporów ochroną konwencyjną. Trybunał uznaje, że z sądem mamy do czynienia wówczas, gdy dany organ zajmuje się rozstrzyganiem spraw należących do jego kognicji na podstawie przepisów prawa i w postępowaniu opartym na określonej procedurze. W ten sposób w zakres tego pojęcia zaliczyć można nie tylko sądy krajowe, mające taki charakter przyznany na podstawie krajowych ustaw ustrojowych, ale również inne organy zajmujące się kwestiami ochrony praw i wolności jednostki⁴⁵. Tak szeroka wykładnia niewątpliwie sprzyja umacnianiu poszanowania i przestrzegania praw człowieka⁴⁶.

Sądy w ujęciu konstytucyjnym są organami tworzonymi wyłącznie przez aparat państwowy i realizującymi zadania o charakterze państwowym. W wyniku tego do obowiązków państwa należy sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądownictwem, kreowanie sądów i wyznaczanie ich okręgów działania, a także powoływanie sędziów. Inne organy pełniące funkcje sądownicze, które występują w obrocie prawnym, a które tworzone są przez instytucje niepaństwowe (np. sądy polubowne), nie należą do organów wymiaru sprawiedliwości i mimo podobieństwa terminologicznego nie można ich utożsamiać z sądami, o których mowa w ustawie zasadniczej⁴⁷. Tam, gdzie pojawia się niebezpieczeństwo naruszenia praw i wolności jednostki, rozstrzygnięcie w tym przedmiocie powinno zapadać w postępowaniu przed niezależnym sądem, a rękojmię takiego orzekania gwarantują wyłącznie państwowe organy władzy sądowniczej. Wyjątki dopuszczalne są jedynie na gruncie prawa cywilnego, w którym reprezentacyjna dla tej gałęzi prawa zasada swobody umów zezwala stronom sporu o prawa majątkowe na poddanie rozstrzygnięcia w ich sprawie sądowi polubownemu.

Wyroki sądowe wydawane są w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 174 Konstytucji RP). W ten sposób rozstrzygnięcia dotyczące także wolności i praw człowieka

⁴⁵ W. Jasiński, *Standard niezależnego i ustanowionego sądu* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 253.

⁴⁶ „W rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji Europejskiej za sądy uznawane były więc, poza sądami w klasycznym tego słowa znaczeniu, m.in. polskie i belgijskie organy samorządu zawodowego lekarzy, belgijskie organy samorządu zawodowego adwokatów, chorwacka Rada Sądownictwa, francuska Rada Stanu, polskie izby morskie, Komisja Weryfikacyjna i Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna Fundacji Polsko-Niemieckiej Pojednanie, brytyjskie organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne w stosunku do osób pozbawionych wolności”, W. Jasiński, *Standard...*, s. 235. „Orzecznictwo Trybunału przynosi listę organów, które uznano za sądy w rozumieniu Konwencji, np. komisje dyscyplinarne (Campbell i Fell v. Wielka Brytania, 1984 rok), organy orzekające o zezwoleniach na sprzedaż nieruchomości (Sramek v. Austria, 1984 rok i inne)”, A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 274.

⁴⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, 2009, s. 89–90.

i obywatela zyskują rangę państwową. Państwo staje się w związku z tym zobowiązane do realizacji zapadłych na drodze sądowej orzeczeń⁴⁸.

W polskiej ustawie zasadniczej został umieszczony **zamknięty katalog organów sprawujących wymiar sprawiedliwości (sądów)**, do których zalicza się: 22

- Sąd Najwyższy,
- sądy powszechne,
- sądy administracyjne,
- sądy wojskowe.

Poszczególne organy zajmują się rozstrzyganiem spraw należących do ich właściwości określonej przez ustawy normujące ustrój sądów. Z punktu widzenia ochrony praw jednostki ważne jest, że nie ma takiej sprawy, która nie mogłaby zostać rozpoznana na drodze sądowej, co pozbawiłoby jednostkę ochrony, ustrojodawca bowiem zobowiązał sądy powszechne do rozpatrywania tych spraw, które nie są ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP).

Konstytucja RP w art. 175 wyraźnie określa podstawowe zadanie sądów w RP, którym jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do jego istoty należy rozstrzyganie sporów prawnych (sporów ze stosunków prawnych), których jedną ze stron jest jednostka (osoba fizyczna, osoba prawna, osoba nieposiadająca osobowości prawnej). Z wymiarem sprawiedliwości nie mamy natomiast do czynienia w sytuacji, gdy w spór nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. „Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych”⁴⁹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2.06.1999 r., K 34/98⁵⁰, stwierdził, że sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być od początku do końca rozstrzygane przez sądy (np. postępowania dyscyplinarne). Sądy powinny jednak sprawować przynajmniej kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych i dokonywać weryfikacji wydanego w tym trybie rozstrzygnięcia⁵¹.

Każdy sąd może ponadto zwrócić się do TK z pytaniem prawnym co do zgodności aktu 23
normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub

⁴⁸ P. Kuczma, *Rola sądów w procesie ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.

⁴⁹ Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50.

⁵⁰ OTK 1999/5, poz. 94.

⁵¹ J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 736–737.

ustawą. Następuje to w ramach toczącego się postępowania, gdy odpowiedź na pytanie ma decydujący wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. Nie występują żadne przeszkody, aby sądy korzystały z tego przywileju w sytuacjach związanych z ochroną praw i wolności jednostki.

- 24 Warto także zwrócić uwagę, że dla każdej jednostki⁵² droga sądowa pozostaje właściwa w wypadku wynagrodzenia szkody, jaka została jej wyrządzona wskutek niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej, a więc naruszeń praw i wolności dokonanych także przez władzę wykonawczą (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). W ten sposób obszar obowiązkowego zabezpieczenia w postępowaniu sądowym jest najszerszy w historii, gdyż „przekracza zakresy zastosowań wszystkich dotychczasowych postępowań przed wszystkimi sądami w Polsce”⁵³, natomiast jednostka zyskuje poważny oręż w celu obrony praw, którymi dysponuje. Sąd może zostać zatem wykorzystany jako instytucja prewencyjna, do którego obowiązków należy zabezpieczanie przed naruszeniem praw i wolności, jak również jako organ działający w sposób następczy, którego zadaniem będzie wówczas odwracanie negatywnych skutków zachowań władzy poprzez wynagradzanie wyrządzonych szkód.
- 25 Sądowa ochrona interesów jednostki nie ma jednak charakteru bezwzględneho. „Ograniczenie prawa do sądu przewiduje wyraźnie art. 81 Konstytucji, zgodnie z którym praw wymienionych w tym przepisie można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie. Ograniczenia mogą wynikać również z innych przepisów ustawy zasadniczej. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Muszą one spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają”⁵⁴.

Podsumowując, można za TK wskazać, że „sądy mają trojaki rodzaj kompetencji:

- 1) kompetencje z zakresu wymiaru sprawiedliwości (rozpoznawanie spraw, o których mowa w art. 45 Konstytucji);
- 2) inne kompetencje powierzone przez Konstytucję;

⁵² Rozumianej nie tylko jako osoba fizyczna, ale także osoba prawna i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

⁵³ J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, red. J. Boć, art. 77, s. 139.

⁵⁴ Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97.

- 3) kompetencje pozakonstytucyjne, powierzone przez ustawę (m.in. prowadzenie ksiąg wieczystych czy rejestrów lub ewidencji określonych podmiotów)⁵⁵.

Ustaleniem pojęcia sądu zajmował się również w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ pojęcie to nie zostało zdefiniowane w traktatach. Interpretacja tego terminu w prawie UE budziła więc wątpliwości. Konieczność ustalenia zakresu pojęcia sądu wynikała z przyznania na podstawie art. 267 TFUE uprawnienia do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE sądom państw członkowskich. Trybunał musiał więc ustalić, jaki podmiot mieści się w zakresie pojęciowym sądu krajowego⁵⁶.

Przesłanki kwalifikacji organów sądowych można ująć w dwóch grupach, tj. w grupie cech ustrojowych i cech funkcjonalnych organu sądowego. Wśród cech ustrojowych należy wskazać: niezależność organu i niezawisłość jego członków, stałość i tworzenie na podstawie aktu prawnego w randze co najmniej ustawowej. Zatem przesłanki ustrojowe stanowią o cechach, jakie powinien spełniać organ sądowy w znaczeniu instytucjonalnym. Natomiast przesłanki funkcjonalne, stanowią zbiór tych cech, które „identyfikować można jako «wydawanie orzeczenia o charakterze sądowym» lub «wykonywanie funkcji sądowych»». Wydaje się, że synonimem tych określeń jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do przesłanek funkcjonalnych zalicza się: wydanie rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki, obowiązковую właściwość, orzekanie w procedurze spornej, orzekanie na podstawie prawa, wiążącą moc orzeczenia i jego względną ostateczność. Te ostatnie cechy ocenia się na gruncie konkretnego postępowania. Wymienione atrybuty tworzą funkcjonującą w prawie UE materialną definicję organu sądowego w rozumieniu art. 267 TFUE⁵⁷.

26

Innymi słowy, na gruncie prawa Unii Europejskiej za sąd krajowy będzie uważany organ, który:

- jest powoływany na podstawie ustawy;
- posiada wyłączną właściwość do rozpatrywania spraw określonego rodzaju sporów;
- prowadzi postępowanie, opierając się na zasadzie kontryktoryjności;
- podejmuje rozstrzygnięcia na podstawie odpowiednich przepisów prawa;
- jest organem niezawisłym, tj. niezależnym od stron postępowania i niezależnym wobec jakichkolwiek nacisków zewnętrznych mogących zagrozić niezależności osądu;
- posiada taki status sędziów orzekających, który jest chroniony zasadami niezawisłości sędziowskiej, „(...) w szczególności co do składu organu, mianowania,

⁵⁵ Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9, poz. 108.

⁵⁶ J. Michalska, *Pytania prejudycjalne sądów do TS UE [w:] Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 255.

⁵⁷ R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sądu” w świetle przepisów artykułu 47 KPP oraz 267 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/4, s. 9.

okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalają wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów”⁵⁸.

6. Wymiar sprawiedliwości

- 27 Termin „wymiar sprawiedliwości” pochodzi z łacińskiego *iurisdictio*, *ius dicere*, które można przetłumaczyć jako orzekanie prawa⁵⁹. Na określenie „wymiar sprawiedliwości” składają się dwa terminy: wymierzanie oraz sprawiedliwość. O ile pierwszy z nich na ogół nie budzi wątpliwości i oznacza zazwyczaj określanie, wytyczanie czy wyrządzanie, o tyle drugi ciągle ewoluuje i pozostaje niedookreślony. Na przestrzeni wieków rozumienie „sprawiedliwości” ewoluowało, aż coraz częściej pojęcie to zaczęto utożsamiać z bezstronnością, a podmiotem sprawiedliwego postępowania stał się człowiek⁶⁰.

We współczesnych państwach demokratycznych można zaobserwować monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości⁶¹. Sądy nie muszą jednak od początku rozpatrywać danej sprawy, ale wydają – w ramach wymiaru sprawiedliwości – rozstrzygnięcie prawomocne, od którego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Zasada ostateczności orzeczeń ma charakter względny, co oznacza, że rozstrzygnięcie sądu nie może być zmienione przez inny organ spoza władzy sądowniczej, a z reguły przez organ władzy sądowniczej wyższego szczebla, tj. z którym sąd pozostaje w zależności hierarchicznej⁶². Tezę tę potwierdza orzecznictwo ETPC. W sprawie Van de Hurk przeciwko Holandii ETPC uznał, że sąd powinien być wyposażony w „kompetencję do wydawania wiążących rozstrzygnięć, które nie mogą być zmieniane przez jakiegokolwiek organ pozasądowy na niekorzyść strony zainteresowanej”⁶³.

Jak wskazuje B. Banaszak, „większość definicji władzy sądowniczej i wymiaru sprawiedliwości zawiera wspólne jądro. Jest nim uznanie, że w obu przypadkach chodzi o szczególny rodzaj postępowania, którego rezultatem jest wiążące rozstrzygnięcie sporu prawnego, dokonane przez niezależny organ państwowy na podstawie obowiązującego prawa, po dokładnym rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”⁶⁴.

⁵⁸ Wyrok TSUE z 19.09.2006 r., C-506/04, Graham J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, EU:C:2006:587.

⁵⁹ M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Kraków 2002, s. 52.

⁶⁰ B. Stępień-Załużka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, s. 6.

⁶¹ R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sądu”...*, s. 5.

⁶² R. Grzeszczak, M. Krajewski, *Pojęcie „sądu”...*, s. 5.

⁶³ Wyrok z 19.04.1994 r., 16034/90, HUDOC.

⁶⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.

L. Garlicki wskazuje natomiast, że „pojęcie «wymiaru sprawiedliwości» nigdy nie zyskało jasnego określenia ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. (...) Punktem wyjścia jest przedmiotowa (materialna) płaszczyzna rozważań, traktująca «wymiar sprawiedliwości» jako szczególnej postaci władczego działania państwa. Za «wymiar sprawiedliwości» (...) uznać więc należy «wiązące rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny». Zarazem jednak (...) rozstrzyganie sporów (spraw) tylko wtedy można uznać za «wymiar sprawiedliwości», jeżeli dokonywane jest przez «sądy»»⁶⁵.

7. Prawo do sądu

Sądowa ochrona praw jednostki ma swoje zakotwiczenie w aktach prawa międzynarodowego (EKPC, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r.⁶⁶, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁶⁷). Odnajdujemy w nich wytyczne co do sposobu organizacji procesu sądowego. Wymagają one, aby postępowanie miało charakter jawny, a wyłączenie jawności odbywało się wyjątkowo i dotyczyło względów natury obyczajowej, dobra małoletnich i życia prywatnego stron, gdyby leżało to w interesie wymiaru sprawiedliwości czy bezpieczeństwa państwa. Jawność postępowania umożliwia bowiem kontrolę niezależności i bezstronności sądu oraz stosowanie właściwych procedur. W sprawach karnych obowiązuje zasada domniemania niewinności, za pomocą której to na oskarżyciela przerzuca się obowiązek udowodnienia winy oskarżonego. Jednostce przyznaje się również prawo do korzystania z pomocy obrońcy, którego obecność poprawia – w sensie procesowym – sytuację oskarżonego oraz prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego w sytuacji, w której jego prawa i obowiązki zostały naruszone⁶⁸. Sformułowana została także zasada powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), a przed osobami niesłusznie skazanymi otworzono możliwość dochodzenia odszkodowania⁶⁹.

Warto też podkreślić, że dokumenty międzynarodowe wymagają, aby rozprawa odbyła się bez nieuzasadnionej zwłoki. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym prawem”⁷⁰. „Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy nie tylko obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zapewniającej ochronę sądową, ale także obowiązek określenia sądu, który byłby ze względu na charakter

⁶⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 354.

⁶⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁶⁷ Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

⁶⁸ P. Kuczman, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 83.

⁶⁹ Protokół nr 7 do EKPC z 22.11.1984 r.

⁷⁰ Orzeczenie TK z 8.04.1997 r., K 14/96, OTK 1997/2, poz. 16.

sprawy najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia”⁷¹. Na prawo do sądu składają się w szczególności następujące zasady:

- 1) prawo dostępu do sądu (uruchomienia procedury sądowej);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, czyli uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie⁷².

Kształt tego prawa określają ponadto przepisy Konstytucji RP: art. 173 mówiący o niezależności sądów i trybunałów, art. 177 wprowadzający domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, oraz art. 178 głoszący zasadę niezawisłości sędziowskiej⁷³. Dla wykładni przedmiotowego zakresu art. 45 Konstytucji RP istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Uprawnienie w postaci prawa do sądu przysługuje każdemu, a więc nie tylko obywatelom polskim, ale każdemu uczestnikowi obrotu prawnego, zatem osobom fizycznym i prawnym, a także jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, ale posiadającym zdolność sądową (np. spółka jawna). Gdy podmiot prawa nie może dochodzić swoich praw samodzielnie, ma prawo skorzystać z zastępstwa i pomocy wykwalifikowanego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego). Pod względem przedmiotowym możliwość dostępu do sądu obejmuje sprawy karne, spory ze stosunków cywilnoprawnych oraz administracyjnych. W zależności od rodzaju żądania właściwy w sprawie staje się inny sąd. Wyróżnia się kilka rodzajów właściwości sądu: miejscową, rzeczową i funkcjonalną. Za każdym razem jednak sąd rozpoznający sprawę powinien być właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły.

- 29 Zakres przedmiotowy prawa do sądu jest wyznaczany znaczeniem terminu „sprawa”, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP. Zdaniem TK konstytucyjne określenie „sprawy” oznacza wszystkie sytuacje, w których zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach⁷⁴. Aby skorzystać z tego prawa, nie trzeba wykazywać zagrożenia interesu, a wystarczy sama wola podmiotu, który pragnie uzyskać ochronę ze strony sądu⁷⁵.

Wydanie orzeczenia w sposób niezawisły ma poważne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności, gdyż stanowi realny rezultat tej ochrony i wyrażone w sposób publiczny (jawny) przekonanie składu orzekającego w konkretnej sprawie, że prawa i wolności jednostki zostały naruszone albo przeciwnie – że naruszenie praw i wolności nie wystąpiło⁷⁶.

⁷¹ Wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109.

⁷² Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97.

⁷³ Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.

⁷⁴ P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, art. 6, s. 267.

⁷⁵ B. Banaszak, *Konstytucja...*, 2009, s. 239.

⁷⁶ I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 156.

Proceduralnym aspektem prawa do sądu jest jawność rozprawy. Jawność oznacza informowanie stron i uczestników o dacie i godzinie posiedzenia, a także polega na dopuszczeniu do udziału na rozprawie osób trzecich (publiczności), w szczególności dziennikarzy wraz z aparaturą utrwalającą przebieg posiedzenia. Jawność nie ma jednak bezwzględnego charakteru. Jej wyłączenie może nastąpić przez sąd ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Jawność rozprawy oznacza, że inne fragmenty procesu nie muszą być jawne. W praktyce tajna jest narada sędziowska odbywająca się po zamknięciu przewodu sądowego oraz głosowanie w sprawie treści rozstrzygnięcia. Natomiast wyrok musi zawsze zostać ogłoszony publicznie. Niekiedy wręcz orzeka się środek karny w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości, co polega na jego opublikowaniu w środkach masowego przekazu. Sprawa sądowa powinna zostać rozpatrzona bez nieuzasadnionej zwłoki. Oznacza to nałożenie na sądy obowiązku należytej troski o sprawność postępowania, a na władze ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze tworzenia takich warunków prawnych i organizacyjnych, które umożliwią realizację tego imperatywu. Szybkość (sprawność) procesu nie jest jednak wartością nadrzędną wobec innego wymogu w postaci sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrywania spraw⁷⁷.

30

8. Ślubowanie sędziowskie

W piśmiennictwie, przy analizowaniu kwestii związanych z przysięgą (ślubowaniem), podejmuje się wysiłki definicyjne dla ukazania istoty tego zagadnienia. P. Sarnecki uważa, że „przysięga funkcjonariusza państwowego (...) jest publicznie uczynionym, uroczystym zobowiązaniem do spełnienia zadań obejmowanego urzędu i ewentualnie, dodatkowo, do kierowania się przy tym szczególnymi zasadami”⁷⁸. Z kolei K. Grzybowski wskazuje, że „przysięgą polityczną nazywamy przysięgę składaną przez osoby, które z mocy prawa publicznego pełnią funkcje państwowe i w formie przysięgi wzmacniają swe zobowiązania z tytułu funkcji. (...) przysięga nie jest więc sama w sobie zaciąganiem zobowiązania, lecz jest uroczystą formą wzmocnienia zobowiązań już zaciągniętych lub równocześnie ze złożeniem przysięgi zaciąganych”⁷⁹. Na to, że złożenie ślubowania stanowi wzmocnienie zobowiązań przyjmującego urząd wobec Narodu, zwracali uwagę również R. Mojak i J. Sobczak⁸⁰. Natomiast na aspekt funkcjonalny ślubowania kieruje uwagę G. Maroń, podnosząc, że „ślubowanie sędziowskie to uroczyste zobowiązanie się nowo powoływanego sędziego do należytego wypełniania swoich zawodowych obowiązków w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wiernej i oddanej służby

31

⁷⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997/11–12, s. 105.

⁷⁸ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, art. 130, s. 1.

⁷⁹ K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 159.

⁸⁰ R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe*, Prz.Sejm. 1994/2, s. 20.

reprezentowanemu państwu oraz konsekwentnego poszanowania wymienionych w ogłoszonej rocie podstawowych wartości i zasad sędziowskiej deontologii⁸¹. Definicji tej nie można jednak zastosować bez pewnych modyfikacji do ślubowania składanego przez sędziego TK, jako że ten organ nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości.

Istota ślubowania była też przedmiotem analiz w orzecznictwie sądowym. Orzeczono, że ślubowanie stanowi oświadczenie wiedzy i woli zainteresowanego, z którego wynika, iż składający oświadczenie zna obowiązki związane z wykonywaną funkcją i że zamierza podjąć się ich realizacji. Zatem złożenie takiego oświadczenia będzie skuteczne wówczas, gdy zostało złożone w sposób, który nie budzi wątpliwości, że składający oświadczenie będzie przestrzegał postanowień wynikających z tekstu rot⁸².

Wydaje się, że aby w konkretnym wypadku można było mówić o złożeniu ślubowania, konieczne jest spełnienie kilku warunków związanych przede wszystkim z kwestiami ceremonialnymi, nawet gdy przepisy nie normują szczegółowo sposobu przebiegu takiej uroczystości.

- 32 Ślubowanie powinno mieć na pewno uroczysty charakter, z którym będziemy mieć do czynienia, gdy zapewniona zostanie odpowiednia oprawa całego wydarzenia. Najczęściej ślubowanie składane jest publicznie, dzięki czemu istnieje możliwość uczestniczenia w takiej uroczystości zaproszonych gości czy przynajmniej przedstawicieli mediów. Podniosły charakter takiej imprezy zapewnia też obecność kadry kierowniczej danego organu (prezesów, dziekanów itd.). Także miejsce przeprowadzenia ślubowania powinno być godne. Wydaje się, że do niezbędnych przesłanek uroczystego charakteru ślubowania należy zaliczyć osobistą obecność samego ślubującego, jak również i to, że tekst roty zostanie wypowiedziany przez ślubującego w obecności zgromadzonych. Złożenie jej nawet przez umocowanego do tego pełnomocnika pozbawia bowiem przysięgę indywidualnego charakteru i staje się formą oświadczenia cywilnoprawnego. O ile stosowanie zastępstwa jest dopuszczalne na gruncie prawa prywatnego, to w prawie publicznym, ustrojowym zapewnienie udziału samego zainteresowanego wydaje się być warunkiem koniecznym. Podniosły charakter ślubowania podkreśla również okoliczność, że w czasie jego składania wszyscy, zarówno ślubujący, jak i odbierający ślubowanie oraz zaproszeni goście, stoją. Akt ślubowania wieńczy wręczenie dokumentu potwierdzającego okoliczność wypowiedzenia tekstu rot⁸³.

⁸¹ G. Maroń, *Instytucja ślubowania sędziowskiego w polskim porządku prawnym*, „Studia Prawnicze” 2001/3–4, s. 265.

⁸² Wyrok WSA w Białymstoku z 12.04.2007 r., II SA/Bk 164/07, LEX nr 467328.

⁸³ P. Kuczma, *Ślubowanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego a jego niezależność* [w:] *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębnie-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, red. M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko, Rzeszów 2017.

SĄD NAJWYŻSZY

1. Geneza SN

„Utworzenie systemu sądownictwa polskiego, z Sądem Najwyższym na czele, wyprzedziło powstanie niepodległego państwa”¹. Regulacje dotyczące działalności sądownictwa zamieszczone bowiem zostały w pierwszym numerze Dziennika Urzędowego Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, który ukazał się w dniu 19.08.1917 r. Na podstawie art. 2 rozporządzenia² sądy i urzędy wymiaru sprawiedliwości otrzymały nazwę Królewsko-Polskich oraz sprawowały swoją działalność w imieniu Korony Polskiej. Struktura sądownictwa obejmowała sądy: pokoju, okręgowe, apelacyjne oraz Sąd Najwyższy, który miał składać się z dwóch izb: Izby Cywilnej i Izby Karnej. W 1919 r. utworzono trzy dodatkowe izby: dwie dla zaboru austriackiego – trzecią w sprawach cywilnych i karnych oraz czwartą dla spraw administracyjnych, a także piątą dla dawnego zaboru pruskiego (niemieckiego) w sprawach cywilnych i karnych. W okresie II Rzeczypospolitej Sąd Najwyższy pełnił głównie funkcje sądu kasacyjnego w sprawach cywilnych i karnych, a także zapewniał jednolitość wykładni prawa poprzez „formułowanie zasad prawnych, stanowiących obowiązującą wykładnię przepisów prawa”. Ponadto realizował zadania sądu dyscyplinarnego i rozstrzygał o ważności wyborów do ciał przedstawicielskich – Sejmu i Senatu.

33

W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.³ w art. 51 wskazano, że „Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym i sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania”. Przeobrażenia polityczno-ustrojowe przełomu lat 80. i 90. XX wieku spowodowały istotne zmiany w organizacji i działalności Sądu Najwyższego. Ustawą z 20.12.1989 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym,

¹ M. Pietrzak, *Sąd Najwyższy w II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, s. 101.

² Rozporządzenie Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 18.07.1917 r. – Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim.

³ Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie⁴ wprowadzono nieusuwalność sędziów SN, zamiast kadencyjności, oraz usunięto instytucję wytycznych. Sąd Najwyższy przestał też zasadniczo pełnić funkcję sądu II instancji⁵.

- 34 Obowiązująca Konstytucja RP w art. 183 stanowi, że SN sprawuje **nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania**, w tym wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji RP i ustawach. Aktualnie do kognicji Sądu Najwyższego należy przede wszystkim rozpatrywanie kasacji, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, a także m.in. rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu, Senatu oraz wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak również opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych⁶. Sąd Najwyższy można zatem określić jako najważniejszy organ władzy sądowniczej w Polsce, którego działalność sprzyja nie tylko ujednolicaniu orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych, ale chroni także demokratyczny ustrój w państwie i inne podstawowe zasady ustrojowe. Poza zwykłą działalnością orzeczniczą, czuwa nad prawidłowym przebiegiem licznych procesów o politycznym (wyborczym) charakterze. Z tego względu w ostatnim czasie możemy obserwować częste inicjatywy legislacyjne mające na celu zmianę charakteru tego organu i obniżenie jego niezależności.

2. Struktura i właściwość Izb

- 35 Sąd Najwyższy jest sądem **jednoinstancyjnym**⁷. Oznacza to, że od orzeczeń wydawanych przez SN nie przysługuje żaden środek odwoławczy, a rozstrzygnięcia stają się prawomocne. Taka konstrukcja tego sądu nie stoi w opozycji do zasady dwuinstancyjności postępowania, ponieważ zasada ta obowiązuje tylko w sprawach, w których sprawowany jest wymiar sprawiedliwości. Tymczasem dla SN sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest tylko jedną z jego funkcji i w sprawach tych jest albo sądem odwoławczym od orzeczeń wydawanych przez okręgowe sądy wojskowe albo kasacyjnym (w przypadku orzecznictwa sądów powszechnych). Oznacza to, że wszelkie sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwości w Polsce korzystają z zasady dwuinstancyjności postępowania. Pomimo tego, że Sąd Najwyższy jest sądem organizacyjnie odrębnym i niezależnym od pozostałych organów władzy sądowniczej, sprawuje nadzór nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych poprzez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne oraz kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych.

⁴ Dz.U. Nr 73, poz. 436.

⁵ R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego (1917–2017)*, „Palestra” 2017/4.

⁶ B. Stępień-Załucka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy*, Warszawa 2016.

⁷ Dwuinstancyjne jest postępowanie w sprawach dyscyplinarnych, prowadzone w ramach Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN.

Sąd Najwyższy dzieli się na następujące Izby:	36
1) Cywilną,	
2) Karną,	
3) Pracy i Ubezpieczeń Społecznych,	
4) Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych,	
5) Odpowiedzialności Zawodowej.	
Izba Cywilna zajmuje się sprawami z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, własności intelektualnej, rodzinnego i opiekuńczego, a także sprawami dotyczącymi rejestracji przedsiębiorców i rejestracji zastawów (art. 23 u.SN).	37
Izba Karna rozpatruje sprawy karne, karno-skarbowe, o wykroczenia oraz sprawy podlegające orzecznictwu sądów wojskowych (art. 24 u.SN).	38
Do właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych należą sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 25 u.SN).	39
Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych rozpatruje:	40
1) skargi nadzwyczajne;	
2) protesty wyborcze i protesty przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum, a także sprawy, w których złożono środki odwoławcze od uchwał Państwowej Komisji Wyborczej;	
3) odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych;	
4) sprawy z zakresu zamówień publicznych;	
5) sprawy rejestrowe, z wyłączeniem spraw dotyczących rejestracji przedsiębiorców i rejestracji zastawów;	
6) sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz z zakresu praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową;	
7) sprawy z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego oraz z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego;	
8) sprawy, w których złożono odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;	
9) spraw, w których złożono odwołanie od postanowienia Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15;	
10) sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku;	
11) skargi dotyczące przewlekłości postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym;	
12) inne sprawy z zakresu prawa publicznego niezastrzeżone do właściwości innych izb Sądu Najwyższego (art. 26 § 1 u.SN).	

41 **Izba Odpowiedzialności Zawodowej** rozpatruje sprawy:

- 1) dyscyplinarne rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie innych ustaw przeciwko przedstawicielom zawodów zaufania publicznego;
- 2) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;
- 3) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego (art. 27a u.SN)⁸.

3. Kontrowersje wokół Izby Odpowiedzialności Zawodowej

42 Izba Odpowiedzialności Zawodowej została utworzona w miejsce Izby Dyscyplinarnej⁹, której likwidacji oczekiwała Komisja Europejska. Jest więc niejako „następcą prawnym” wcześniej istniejącej Izby, której wyodrębnienie, skład i zakres kompetencji budził poważne kontrowersje.

43 W wyroku z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, TSUE wskazał, że **państwo członkowskie nie może zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE**. Państwa członkowskie są zobowiązane powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską. „TSUE stwierdził, że okoliczności związane z powołaniem nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie nominacyjnym, który doprowadził do powołania członków Izby Dyscyplinarnej (...). W skład D mieli wchodzić wyłącznie nowi sędziowie, którzy nie zasiadali do tej pory w Sądzie Najwyższym, którym miało przysługiwać znacznie wyższe wynagrodzenie i którym przyznano szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z warunkami panującymi w pozostałych izbach sądowych Sądu Najwyższego. Tak więc rozpatrywane łącznie – szczególnie kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, **mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie**

⁸ Na skutek nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym Izba Odpowiedzialności Zawodowej utraciła właściwość do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych przeciwko sędziom SN, sędziom sądów powszechnych i wojskowych oraz spraw o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych (zob. ustawa z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 2870).

⁹ Izba Dyscyplinarna funkcjonowała od 2018 r. „W repetytoriach Izby Dyscyplinarnej zarejestrowano łącznie 1468 spraw, wydano łącznie 1319 orzeczeń, zakończono 1132 sprawy, a pozostałe 336 zostały przekazane Izbie Odpowiedzialności Zawodowej”. Zob. M. Mikowski, M. Jabłoński, *Izba Dyscyplinarna SN przestała istnieć. Co to oznacza?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 15.07.2022 r.

¹⁰ EU:C:2021:596.