



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

I Prez. 308/17

Sygn. akt K3/17

Warszawa, dnia 31 marca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	31. 03. 2017
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
Rzeczypospolitej Polskiej

Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

W związku ze złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP wnioskiem grupy posłów o stwierdzenie, że:

- 1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 16 § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP,
- 3) uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w zakresie, w jakim nie określa w § 8 obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP oraz jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że wkracza w materię ustawową,
- 4) § 8 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego powołanej w punkcie 3 jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

na podstawie art. 42 pkt 3 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), jako Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego,

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254¹), w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jest zgodny z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest zgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016, poz. 2072).

Na podstawie art. 12 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.) do reprezentowania w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym upoważniam radcę prawnego prof. dr hab. Małgorzatę Wrzolek – Romańczuk.

UZASADNIENIE

- I. Zarzut dotyczący niezgodności art. 16 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

Omawiany zarzut oparty jest na założeniu, że w świetle art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP sposób wyłonienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN „musi być przedmiotem regulacji ustawowej ze względu na to, że przedstawienie kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie jest zagadnieniem skierowanym do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt”. Takie założenie jest nieoprawne z systemowego punktu widzenia.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że ustrojodawca w rozdziale III Konstytucji RP podzielił źródła prawa na dwie kategorie. Pierwsza to źródła prawa powszechnie obowiązującego, druga to akty o charakterze wewnętrznym. Jednym z fundamentalnych założeń tak skonstruowanego systemu źródeł prawa jest wprawdzie zasada wyłączności

¹ Dalej jako „ustawa o SN”.

ustawy, ale nie może być ona rozumiana w sposób absolutny. Konstrukcja materii ustawowej służy bowiem ochronie prymatu ustawy poprzez stworzenie domniemania jej pierwszeństwa tam, gdzie w grę wchodzi możliwość innych form działalności ustawowej². Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., K 28/98³, wyłączność ustawy należy rozumieć w ten sposób, że „nie może obecnie w systemie prawa pojawiać się żadna regulacja pozaustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (...)”. W świetle tej zasady, zdaniem Trybunału, „nie ma (...) potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (...), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”.

Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP przyjmuje się, że zasada wyłączności ustawy ma dwa aspekty. Pierwszy z nich oznacza konieczność oparcia każdej regulacji pozaustawowej na normach ustawy. Drugi aspekt wyłączności ustawy, określany mianem wyłączności kwalifikowanej oznacza natomiast, że w pewnych sferach regulacji, unormowanie ustawowe powinno być egzekwowane z większym rygoryzmem⁴. W tym ostatnim przypadku chodzi jednak o przypadki wprost zastrzeżone dla ustawy w przepisach Konstytucji RP, kiedy to z mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy materia ta powinna być uregulowana aktem parlamentu, a udział innych organów w stanowieniu prawa powinien być wyłączony lub ograniczony do kwestii drugorzędnych i technicznych⁵. Absolutna (kwalifikowana) wyłączność ustawy została przez ustrojodawcę zastrzeżona dla: ograniczania wolności i praw jednostek (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), kształtowania treści obowiązków jednostek, w szczególności zasad odpowiedzialności karnej (art. 42 ust. 1 Konstytucji RP) i obowiązków daninowych (art. 84 i 217 Konstytucji RP), czy organizacji i trybu działania organów władzy (np. art. 195 Konstytucji RP).

Wyłączność ustawy powinna być zatem zawsze rozpatrywana w związku z generalnym i abstrakcyjnym charakterem tego aktu, wynikającym z Konstytucji RP. Musi ona ponadto uwzględniać dążenie do zapewnienia relatywnej stałości regulacji ustawowej, której celem jest wyznaczenie innym władzom podstaw oraz zasad przewodnich w danej materii. Po drugie, szczegółowość regulacji ustawowej, a co za tym idzie, postawienie w tym względzie odpowiedniej granicy, zależy od związku z prawami i wolnościami jednostki. Natura regulowanych zagadnień pozwala na zróżnicowanie głębokości unormowania ustawowego⁶.

² A. Bałaban, *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej”*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 20.

³ OTK 1999, Nr 7, poz. 156

⁴ A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, *Przegląd Legislacyjny* 2014 nr 2, s. 23.

⁵ Por. np. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: I. Chojnacka (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa praktyce*, Warszawa 2005, s. 59

⁶ Zob. wyroki: z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29) oraz z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56, jak również A. Krzywoń, *op.cit.*, s.35

Zasada wyłączności ustawy w żadnym wypadku nie oznacza wyłączenia możliwości normowania pewnych zagadnień w drodze innych aktów normatywnych. Tym bardziej, że – jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego – ustawa nie powinna zawierać zbyt szczegółowych "regulacji technicznych i drugorzędnych". Powinna natomiast zapewniać "odpowiednią elastyczność w procesie jej stosowania"⁷. Prowadzi to do wniosku, że – w pewnych okolicznościach – przekazanie określonego zakresu spraw do uregulowania w akcie pozaustawowym jest wręcz preferowane przez ustrojodawcę⁸.

Tym samym nie można *a priori* wykluczyć rozwiązania legislacyjnego polegającego na podziale materii pomiędzy ustawę a akt pozaustawowy, w tym akt prawny o charakterze wewnętrznym. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98⁹, takie rozwiązanie jest nie tylko dopuszczalne na gruncie Konstytucji RP, ale także pragmatyczne, zachowując właściwe proporcje pomiędzy dość sztywną regulacją ustawową, a raczej luźną (lecz mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego) regulacją statutową. Każdorazowo w takiej sytuacji należy jednak rozstrzygnąć, jak szczegółowa powinna być treść samej ustawy co do normowanych w niej zagadnień oraz czy w ogóle, a jeśli tak, to w jakim zakresie korzystać można przy normowaniu konkretnych kwestii z odesłań ustawowych do aktów pozaustawowych¹⁰, w tym aktów wewnętrznych.

Tych ostatnich dotyczy art. 93 Konstytucji RP. W jego ust. 1 stanowi się, iż „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu te akty”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że w przedmiotowym przepisie ustrojodawca nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, a uzupełnianie katalogu takich aktów może następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Jakkolwiek więc trzon systemu aktów prawa wewnętrznego stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, to jednak nie ma zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym¹¹. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). Podkreślenia wymaga, że ustrojodawca, zakreślając krąg adresatów prawa wewnętrznego, użył sformułowania

⁷ A. Krzywoń, *op.cit.*, s. 34

⁸ M. Wiącek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 183.

⁹ OTK 1998, nr 7, poz. 116.

¹⁰ Zob. stanowisko Rady Legislacyjnej z dnia 19 lutego 2016 r. dotyczące problematyki upoważniania do wydawania aktów podustawowych, RL-0303-18/15, dostępne pod adresem: <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/stanowisko-z-19-lutego-2016-r-dotyczace-problematyki-upowazniania-do-wydawania-aktow> (dostęp w dniu 27 marca 2017 r.)

¹¹ Zob. wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

„jednostka organizacyjnie podległa”, a nie „jednostka organizacyjna”, co prowadzi do wniosku, że akt prawa wewnętrznego może być skierowany nie tylko do określonych struktur organizacyjnych, ale też generalnie wskazanych (tj. wyróżnionych ze względu na jakąś cechę) osób fizycznych pozostających w stosunku organizacyjnej podległości, która obejmuje podporządkowanie zarówno hierarchiczne (w tym służbowe), jak i funkcjonalne względem organu wydającego akt¹². Akt prawa wewnętrznego musi też być wydany na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP), przy czym – jak przyjmuje się w piśmiennictwie – zawarcie w przepisie ustawy wskazania podmiotu wyposażonego w kompetencję prawodawczą, przedmiotu (materii) oraz formy aktu prawa wewnętrznego stanowi wystarczającą realizację konstytucyjnego standardu w tym zakresie¹³. Ponadto, każdy akt wewnętrzny podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji RP) i nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP).

W świetle powyższych rozważań punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności ustawowego upoważnienia do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym powinno być rozważenie, czy organy (podmioty), które mają być adresatami takich aktów charakteryzują się podległością wobec organu je wydającego¹⁴. Jeżeli tak, to nie można mówić o naruszeniu jakichkolwiek standardów konstytucyjnych. W tym kontekście, istota problemu konstytucyjnego pojawiającego się w niniejszej sprawie sprowadza się do ustalenia, czy akt wewnętrzny Sądu Najwyższego, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN, tj. regulamin wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, zawiera postanowienia wiążące jedynie organ SN, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów i sędziów SN jako jego członków.

Na powyższe pytanie należy odpowiedzieć jednoznacznie twierdząco. Regulamin wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie zawiera bowiem żadnych przepisów, które byłyby wiążące dla podmiotów zewnętrznych w stosunku do Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN. Skierowany jest do osób fizycznych wyróżnionych ze względu na członkostwo w tymże ogranie, które powiązane jest ze statusem sędziego SN. Wynikający z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP wymóg podległości jest zatem spełniony, skoro – jak wskazuje się w piśmiennictwie – adresatami aktu wewnętrznego mogą funkcjonariusze organu¹⁵.

Należy przy tym stanowczo podkreślić, że omawiany regulamin nie określa praw, ani obowiązków jednostki. Wbrew stanowisku Wnioskodawcy, nie wiąże też Prezydenta RP. Zagadnienia określone w regulaminie nie odnoszą się bowiem do Prezydenta RP, ani nie nakładają na niego żadnych obowiązków. Przy powoływaniu Pierwszego Prezesa SN Prezydent RP związany jest jedynie postanowieniami ustawy zasadniczej, zobowiązującej go do powołania Pierwszego Prezesa SN spośród kandydatów przedstawionych przez

¹² M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu wewnętrznego*, *Ius Novum* 2013, nr 2, s. 110 -111.

¹³ *Ibidem*, s. 102.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ K. Działocha, *Komentarz do art. 93 Konstytucji w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II*, Warszawa 2001,

Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. To Konstytucja RP nakazuje Prezydentowi RP podjęcie określonego działania wobec przedstawionych kandydatów a nie sam regulamin. Z perspektywy Prezydenta RP sposób wyłaniania kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa SN jest zatem całkowicie irrelevantny. Tym bardziej, że Konstytucja RP nie przewiduje udziału Prezydenta na etapie ich wyboru, a tego właśnie dotyczy kwestionowany przez Wnioskodawcę regulamin. Zagadnienie sposobu wyłonienia tychże kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN w żaden sposób nie oddziałuje zatem na uprawnienia, czy obowiązki Prezydenta RP. Taki wpływ istniałby dopiero wówczas, gdyby akt ten zobowiązywał Prezydenta RP do uczestnictwa w procesie wyboru kandydatów. Tak się jednak nie dzieje. Zresztą Konstytucja RP wyklucza udział Prezydenta RP w wyborach kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, a zatem Prezydent RP nie jest związany postanowieniami regulaminu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, który – jako akt wewnętrzny – wiąże jedynie sędziów SN i administrację tego Sądu.

Całkowitym nieporozumieniem jest w kontekście dokonywania przez Prezydenta RP wyboru Pierwszego Prezesa SN posługiwanie się przez Wnioskodawcę pojęciem „rozstrzygnięcia”. Wnioskodawca stara się nawiązać w ten sposób do tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których krytycznie odnoszono się do sytuacji, gdy akt prawa wewnętrznego był co prawda formalnie skierowany wyłącznie do jednostek podległych danemu organowi, jednak jednostki te musiały uwzględniać treść takiego aktu, podejmując „rozstrzygnięcia na zewnątrz”¹⁶. Pojęciem „rozstrzygnięcia” Trybunał posługiwał się jednak dla określenia władczych działań mających wpływ na sytuację prawną jednostek (zob. interpretacji podatkowych, czy zarządzeń Komendanta Głównego Policji określającego m.in. sytuację, gdy Policja pobiera odciski palców). Tymczasem Prezydent RP, powołując Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie podejmuje żadnego rozstrzygnięcia indywidualnego, czy decyzji w rozumieniu art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP, a już na pewno podstawy do dokonywania wyboru i wydania postanowienia w tym zakresie nie stanowi regulamin uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN.

Niezależnie od tego należy również stwierdzić, że Regulamin Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN określa jedynie techniczne aspekty wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Z kolei ustawa o SN reguluje zarówno ilość kandydatów przedstawianych Prezydentowi RP (art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN), jak również ustanawia wymogi odnoszące się do *quorum*, odpowiedniej większości głosów oraz tajności głosowania (16 § 3 ustawy o SN). Dlatego też do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN pozostawiono jedynie uregulowanie szczegółów o technicznym charakterze. Są to kwestie wewnętrzne organu SN, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, dotyczące nie tyle

¹⁶ Zob. np. wyroki: z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 41 i z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK-A 2005, Nr 11, poz. 132.

ustroju samego Sądu¹⁷, czy jego właściwości, ale proceduralnych aspektów wykonywania przewidzianej wprost w Konstytucji RP kompetencji tego organu.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że kwestionowany przez Wnioskodawcę art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN nie ustanawia normy kompetencyjnej do określania sytuacji prawnej jakiegokolwiek jednostki usytuowanej poza SN, czy też precyzyjniej – Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu, ani przysługujących jej praw i wolności. Ustawowe upoważnienie do uchwalania regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego nie przekazuje też do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN zagadnień z zakresu ustroju, właściwości, czy kompetencji Sądu Najwyższego. **Tym samym podział materii związanej z wyłanianiem kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN pomiędzy ustawę, a uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN jest na gruncie Konstytucji RP czytelny i w pełni dopuszczalny.** Jest to też rozwiązanie pragmatyczne, zapewniające pewną elastyczność przyjętych rozwiązań, która – jak pokazuje historia – jest ze wszech miar niezbędna.

W tym miejscu można tylko przypomnieć, że w dniu 13 września 2004 r. w toku obrad Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN mającego wyłonić kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa SN w związku z upływającą kadencją SSN Lecha Gardockiego, wybór takich kandydatów okazał się niemożliwy. Zgodnie bowiem z obowiązującym wówczas regulaminem wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, każdy sędzia mógł oddać głos za kandydatem, przeciw kandydatowi lub wstrzymujący się. Z kolei za wybranych uważano tylko tych kandydatów, którzy otrzymali liczbę głosów „za” większą od liczby głosów „przeciw”. Taki sposób głosowania uniemożliwiał wyłonienie kandydatów na pierwszym zwołanym w tym celu Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów SN. Konieczna była w związku z tym zmiana regulaminu i zwołanie kolejnego posiedzenia Zgromadzenia, celem dokonania zmiany regulaminu wyboru kandydatów, a następnie wyłonienia kandydatów na podstawie zmienionego już regulaminu, co też się stało w dniu 4 października 2004 r.

Nie bez znaczenia jest również argument, że uregulowanie szczegółowych zasad wyboru Pierwszego Prezesa SN w ustawie – do czego zmierza przedmiotowy wniosek grupy posłów – byłoby niezgodne z art. 173 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a to ze względu na konieczność zachowania odrębności i niezależności działania tego Zgromadzenia w procesie wyłaniania kandydatów, o którym mowa.

Według art. 173 Konstytucji RP Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Wyodrębnienie władzy sądowniczej jako niezależnej od innych władz jest współlistotne zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie podziału władz i roli tych zasad w dziedzinie zagwarantowania praw jednostki „przez uniemożliwienie

¹⁷ Konstytucja oddziela zasady i tryb zgłaszania kandydatów do określonych organów od ustroju tychże organów. Przykładowo, czyni tak w odniesieniu do samorządu terytorialnego, gdzie wyraźnie rozróżniono zasady i tryb zgłaszania kandydatów organów stanowiących i wykonawczych tychże jednostek od ustroju wewnętrznego tych jednostek. Odmiennie ukształtowano też delegacje do uregulowania tych dwóch materii (zob. art. 169 ust. 2 zd. 2, ust. 3 i ust. 4 Konstytucji RP).

nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów¹⁸. Gwarancyjny sens ustawy zasadniczej przemawia zatem przeciw takiej wykładni art. 173 Konstytucji, która pozwalałaby na zawężenie zakresu owej niezależności i odrębności władzy sądowniczej do sfery orzekania.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władz zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy¹⁹.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów²⁰. Jednocześnie stwierdza się, że „tylko (...) wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)”²¹. Na tym tle należy rozważyć pogląd Trybunału, w myśl którego wprowadzie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”²².

Tylko o Sądach i Trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych,

¹⁸ Zob. orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r., K 11/93, OTK 1993, nr 2, poz. 37

¹⁹ Tak w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

²⁰ Zob. wyrok z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 190.

²¹ Zob. wyrok z dnia 21 listopada 1994 r., K 6/94, OTK ZU 1994, nr 39.

²² Zob. wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.

odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”²³.

Z punktu widzenia językowego art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz, wyrażona w art. 10 Konstytucji, powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego wzgląd na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych²⁴. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Tym bardziej więc nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy.

Zauważyć również trzeba, że wniosek poselski zmierza do stworzenia ustawodawcy – a więc każdorazowej większości parlamentarnej – możliwości oddziaływania na proces wylaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Byłoby to w skutkach równoznaczne z przywróceniem stanu sprzed wejścia w życie obowiązującej Konstytucji i tożsame z zaprzeczeniem woli ustrojodawcy, polegającej na ograniczeniu do koniecznego minimum powiązań między Pierwszym Prezesem SN a każdorazową większością parlamentarną. Do wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Pierwszy Prezes SN był bowiem powoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP spośród sędziów SN (art. 61 ust. 4 pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji RP z 22 lipca 1952 r., tj. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.). Rezygnacja z tego rozwiązania i wyodrębnienie podmiotowej roli Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w procesie powoływania Pierwszego Prezesa SN miała zatem w związku z wejściem w życie Konstytucji RP doniosły sens ustrojowy. Jak wskazuje się bowiem w literaturze, to, że ustawa o SN przewiduje uchwalanie przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN określonych regulaminów świadczy o woli respektowania przez ustawodawcę zasady podziału władz oraz autonomii i suwerenności władzy sądowniczej²⁵. Chodzi o to, by to sędziowie SN decydowali o przedstawieniu kandydatów i aby dokonywali tego w sposób, który sami określą, bez ryzyka – wynikającej z ewentualnej regulacji zawartej w ustawie -

²³ Tak B. Dunaj (red), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

²⁴ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2016, s. 87 i nast.

²⁵ W. Koziół, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej 1990-2007*, w: A. Korobowicz (red.), *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917-2007*, Warszawa 2007, s. 313.

ingerencji władzy ustawodawczej w organizację procesu wyłaniania kandydatów, która to ingerencja mogłaby przecież powodować nadmierne zwiększenie roli parlamentu lub Prezydenta RP wobec władzy sądowniczej.

Obowiązujące obecnie rozwiązanie – ze względu na ustrojową pozycję SN i Pierwszego Prezesa SN – ma również istotne znaczenie jako jedna z gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zatem podstawowego w demokratycznym państwie prawnym prawa, jakim jest prawo do sądu. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez „niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Rozwiązanie obowiązujące – a więc art. 16 ustawy o Sądzie Najwyższym i zawarte tam odesłanie do regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN uchwalanego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN – eliminuje ryzyko naruszenia niezależności i niezawisłości Sądu Najwyższego, jako organu sprawującego nadzór nad sądownictwem powszechnym i wojskowym w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP).

Również Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie stwierdził, że „sądowy wymiar sprawiedliwości jest integralnie związany z gwarantowanym konstytucyjnie prawem do sądu”²⁶. Niezależność sądu jest natomiast rezultatem odrębności od władzy wykonawczej, która powinna unikać oddziaływania na orzecznictwo sądowe²⁷. Następstwem zasady niezależności sądów, konstytutywnej dla pojęcia sądu, są konsekwencje natury organizacyjnej, wyrażające się w samodzielności sądów i ich odseparowaniu od innych organów państwowych²⁸. Rozwiązanie pozostające w sprzeczności z tak rozumianą koncepcją sądu stwarza ryzyko ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu²⁹.

Z powyższych względów art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jest zgodny z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP. Tym bardziej, że ten ostatni nie zastrzega uregulowania kwestii sposobu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN w formie ustawy.

- II. Zarzut dotyczący zakresowej niezgodności art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym – w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN – z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁶ Zob. wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.

²⁷ Por. A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, Państwo i Prawo, 1992, nr. 9. Por. także Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo, 1997, nr. 11-12.

²⁸ Tak B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 333.

²⁹ Por. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 145 i nast.

Omawiany zarzut opiera się na założeniu, że w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN i przedstawienia ich Prezydentowi RP „muszą zostać wydane stosowne uchwały”, a skoro ustawa o SN nie wprowadza tego rodzaju wymagania, to jej art. 16 § 1 pkt 3 jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Wnioskodawcy istnieje w tym zakresie luka prawna wywodzona z tezy o niezbędności ustawowej regulacji wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Tego rodzaju rozumowanie jest całkowicie nieuprawnione.

Przede wszystkim trudno nie odnieść wrażenia, że zarzut ten został sformułowany pod wpływem rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które Wnioskodawca zdaje się uznawać za modelowe i wymagane na gruncie Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że Konstytucja RP nie stanowi, że organizację Sądu Najwyższego oraz tryb postępowania przed tym Sądem określa ustawa, jak czyni to w art. 195 w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Już choćby z tego względu nie sposób porównywać regulacji dotyczących wyłaniania kandydatów na prezesów tych organów konstytucyjnych. Co więcej, skoro ustawodawca przewidział formę uchwały w ustawie dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego, a nie uczynił tego w ustawie o SN, to znaczy, że celowo zróżnicował formę podejmowania decyzji przez Zgromadzenia Ogólne Sędziów obu tych sądów. Racjonalność ustawodawcy nakazuje bowiem przyjęcie, że gdyby uznał to za nieściskość, to mógł ją wyeliminować chociażby w trakcie prac nad ustawą o ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nowelizując jednocześnie ustawę o SN.

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, że co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym. Badanie takich zaniechań oraz stwierdzanie naruszenia Konstytucji przez zaniechanie prawodawcze nie mieści się zaś w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego, co jednoznacznie wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji³⁰. Od zaniechań prawodawczych należy odróżnić pominięcia prawodawcze, które polegają na tym, że ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie³¹. Jako pominięcia prawodawcze Trybunał kwalifikuje takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na która zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień, bądź też nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrole wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień³². Odróżnienie sytuacji, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować

³⁰ Zob. postanowienie z dnia 10 października 2012 r., Ts 38/12, OTK-B 2012, nr 6, poz. 534.

³¹ Zob. wyrok z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216.

³² Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119.

niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związane z odpowiedzią na pytanie, czy w określonym przypadku zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest przy tym zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen³³.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa kontrola konstytucyjności prawa „w żadnym wypadku nie może (...) prowadzić do »uzupełniania« obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę Trybunału Konstytucyjnego jako »negatywnego ustawodawcy« i naruszałoby zasadę podziału władzy»³⁴. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu Wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być „sądem prawa”, a stałby się *quasi* ustawodawcą”³⁵.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że w niniejszej sprawie w żadnym wypadku nie można mówić o pominięciu ustawodawczym. Po pierwsze, jak wskazano powyżej, w świetle art. 183 w związku z art. 173 Konstytucji ustawodawca wręcz powinien powstrzymać się od szczegółowego regulowania techniki wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN w ustawie. Tak więc przepisy o wyborze kandydatów na to stanowisko w ogóle nie należą do mechanizmu powoływania Pierwszego Prezesa SN w świetle Konstytucji RP i ustawy. W tej sytuacji brak kwestionowanych w *petitum* wniosku przepisów dotyczących wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie stanowi pominięcia ustawodawczego. Po drugie, nie istnieje żaden przepis, który obligowałoby ustawodawcę do wprowadzenia postulowanego przez Wnioskodawcę wymogu podjęcia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN dwóch uchwał w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Po trzecie, brak wymogu podjęcia uchwały w sprawie przedstawienia wybranych kandydatów nie uniemożliwia uczynienia użytku z przyznanej Zgromadzeniu Ogólnemu SN kompetencji konstytucyjnej.

Podkreślenia wymaga też, iż brak użycia w art. 16 § 1 pkt 3 u. SN zwrotu „uchwała” nie oznacza jeszcze, że głosowanie w sprawie dokonania wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nie odzwierciedla woli organu kolegialnego, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, a tym samym ma postać uchwały w sensie materialnym. Założenie, że akt ten musi nosić nazwę uchwały i być – jak się wydaje – spisany w formie odrębnego dokumentu jest przejawem skrajnego formalizmu. Oczywiście ustawodawca może wprowadzić taki

³³ Zob. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 98

³⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.

³⁵ *Ibidem*.

wymóg, jednak nie można tego uznać za standard konstytucyjny. Istotą uchwały jest bowiem to, że organ kolegialny podejmuje ją w trybie głosowania, którego przebieg jest protokołowany. Tryb ten został precyzyjnie określony w zakwestionowanym przez Wnioskodawcę regulaminie i nie narusza przyjętych w tym względzie zasad wynikających z kolegialności Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN. Formy uchwały nie wymaga też przedstawienie kandydatur przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN Prezydentowi RP. Podjęcie w tej materii odrębnej uchwały byłoby bezprzedmiotowe, skoro kandydaci zostali już wybrani w głosowaniu, a jego wynik wskazuje, którzy dwaj mają zostać przedstawieni Prezydentowi RP. Przedstawienie kandydatur Prezydentowi RP ma zatem charakter techniczny i nie wymaga kolejnego głosowania, o ile ustawodawca nie zdecyduje się na wprowadzenie takiego wymogu. Taki wymóg byłby dysfunkcyjny, biorąc pod uwagę liczbę członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN i występujące w przeszłości trudności z wyłanianiem kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa SN. Tym samym jego wprowadzenie pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą rzetelności i sprawności działania, wywodzoną z preambuły do Konstytucji RP. W skrajnym wypadku, wymóg głosowania nad uchwałą w sprawie przedstawienia kandydatów Prezydentowi RP mógłby prowadzić do zablokowania przedstawienia kandydatów wybranych wcześniej we właściwym głosowaniu.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowe żądanie Wnioskodawcy dotyczy w istocie problemu zaniechania legislacyjnego, polegającego w rozważanym przypadku na braku szczegółowej regulacji mechanizmu wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Jest to jednak zaniechanie legislacyjne, a nie pominięcie ustawodawcze. W konsekwencji, orzekanie w zakresie odpowiadającym wnioskowi byłoby niedopuszczalne. Postępowanie w zakresie, do którego odnosi się przedmiotowa część wniosku, podlega więc umorzeniu. W myśl bowiem art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Tego rodzaju przesłanki zachodzą w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym – w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN.

Jedynie na marginesie można zauważyć, że formy uchwały nie przewidują również przepisy dotyczące wyboru przez Zgromadzenie Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego kandydatów na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 44 i 46 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz.U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm; cyt. jako „p.u.s.a.”). Artykuł 44 § 2 p.u.s.a. stanowi, że „kandydatów na stanowisko Prezesa NSA wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA spośród sędziów NSA, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa NSA. W przypadku opróżnienia stanowiska w trakcie kadencji, wyboru kandydatów dokonuje się w terminie jednego miesiąca”. Przepis ten, podobnie zresztą jak art. 46 § 2 pkt 3 p.u.s.a., określający kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA do wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa NSA, nie statuuje wyraźnie wymogu, zgodnie z którym wybór i

przedstawienie kandydatów muszą mieć postać uchwały. Podnoszone przez Wnioskodawcę wątpliwości są zatem oderwane od długiej tradycji prawodawstwa w Polsce.

III. Zarzut dotyczący niezgodności z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP § 8 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w zakresie, w jakim nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi RP.

Wnioskodawca zarzuca § 8 przedmiotowego regulaminu, że nie wynika z niego wymóg podjęcia uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi RP. W uzasadnieniu takiego zarzutu – niejako niezależnie od zarzutów sformułowanych w odniesieniu do art. 16 § 1 pkt 3 ustawy SN – Wnioskodawca stwierdza, że wskutek tego braku Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN „nie może w sposób wiążący realizować kompetencji przyznanych mu w Konstytucji i ustawach”, a ponadto „naruszone zostają standardy demokratycznego państwa prawnego”, ponieważ Zgromadzenie „jest organem kolegialnym, a więc prawną formą jego działania są uchwały” (s. 11 uzasadnienia wniosku). Wnioskodawca nie wskazuje jednak żadnych relewantnych standardów demokratycznego państwa prawnego, które znajdowałyby zastosowanie w takim przypadku. Wbrew wywodom wniosku, w demokratycznym państwie prawnym organy kolegialne działają nie tylko w prawnej formie uchwał. Widać to doskonale na przykładzie Sejmu, który nie podejmuje osobnych uchwał o uchwaleniu ustawy, ale ustawę po prostu uchwala, głosując za jej przyjęciem. Sejm nie podejmuje też uchwał w przedmiocie przyjęcia stanowiska, jakie zajmuje w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jako jego postępowania³⁶.

Należy przy tym podkreślić, że skoro – jak twierdzi Wnioskodawca - wymóg przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN na Pierwszego Prezesa SN Prezydentowi RP w drodze uchwały należy do standardów demokratycznego państwa prawnego, których naruszenie pozbawia Zgromadzenie zdolności do skutecznego działania, to racjonalny ustawodawca nałożyłby na Zgromadzenie obowiązek działania w formie uchwał. Skoro racjonalny ustawodawca tego obowiązku nie wprowadził, to nie można ustalać jego istnienia w Konstytucji RP i w ustawie w drodze domniemania odwołującego się do niesprecyzowanych „standardów demokratycznego państwa prawnego” i jednej z możliwych w teorii prawa form działania organów kolegialnych.

Trzeba również zwrócić na uwagę na dość istotną sprzeczność logiczną wniosku. Wnioskodawca kwestionuje bowiem regulamin wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa

³⁶ Zgodnie z art. 121 ust. 2 Regulaminu Sejmu przed terminem rozprawy Komisja Ustawodawcza wydaje opinię o zawartych we wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zarzutach co do niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Nie jest to jednak przyjęcie stanowiska Sejmu.

SN w zakresie, w jakim regulamin ten nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi RP. Zarzut ten dotyczy zatem luki prawnej w regulaminie. Skoro jednak Wnioskodawca twierdzi, że szczegółowe reguły wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powinny być określone nie w uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, ale w ustawie, to bezprzedmiotowe jest z tego punktu widzenia kwestionowanie luki w przepisach, których istnienie pozostaje - w ocenie Wnioskodawcy - niezgodne z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji RP (tak w pkt 1 petitum wniosku). Stanowisko Wnioskodawcy jest w tym zakresie sprzeczne.

Ponadto - jak wykazano powyżej - Wnioskodawca domaga się od Trybunału Konstytucyjnego wydania orzeczenia stwierdzającego pominięcie prawodawcze w regulaminie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego. Jednakże nie istnieje zobowiązanie konstytucyjne, ani ustawowe, które obligowałoby Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego do wprowadzenia do regulaminu postulowanego przez Wnioskodawcę obowiązku podjęcia uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Nie zachodzi zatem pominięcie prawodawcze związane z brakiem określenia obowiązku wydania uchwały. Mamy więc do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, które - w świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego powołanej w punkcie II niniejszego stanowiska - nie może stanowić przedmiotu orzekania. Odstąpienie od tego poglądu wymagałoby - w świetle art. 37 ust. 1 lit e ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - orzekania w pełnym składzie, który w niniejszej sprawie nie został jednak wyznaczony.

Z tego względu postępowanie w zakresie, do którego odnosi się przedmiotowa część wniosku, podlega umorzeniu (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

IV. Zarzut dotyczący niezgodności uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że powołana uchwała wkracza w materię ustawową.

Wnioskodawca uzasadnia omawiany zarzut, przywołując zasadniczo te same argumenty, jakie zostały przedstawione dla uzasadnienia pierwszego punktu petitum wniosku. Jak jednak wskazano powyżej, nie jest trafny pogląd Wnioskodawcy, że uchwała wkracza w materię ustawową, ponieważ nie sposób zaliczyć reguł wyboru kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do materii ustawowej. Jak już wskazano w pierwszym punkcie niniejszego stanowiska, regulamin wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, zawiera postanowienia wiążące jedynie organ SN, jakim jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów i sędziów SN jako jego członków. Takie rozwiązanie ma też

doniosły sens ustrojowy w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ chroni niezależność i odrębność władzy sędziowskiej.

Wnioskodawca stwierdza w uzasadnieniu (s. 11), że zasady wyboru Pierwszego Prezesa SN „mają być określone w ustawie”, ponieważ – jak wyjaśniono na s. 6 uzasadnienia – „ustawodawca powinien mieć wpływ”, który „zapewni równowagę władzy”. Podkreślenia wymaga jednak, że ustawa o SN w obecnym kształcie taki wpływ ustawodawcy zapewnia. Wbrew bowiem stanowisku Wnioskodawcy, który zdaje się twierdzić, że całość problematyki wyboru kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa SN została powierzona do uregulowania Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziom SN, ustawa normuje ilość kandydatów przedstawianych Prezydentowi (art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN), a także ustanawia wymogi odnoszące się do *quorum*, odpowiedniej większości głosów oraz tajności głosowania (16 § 3 ustawy o SN).

Wskazany wzorzec kontroli konstytucyjności nie może abstrahować od innych zasad naczelnych ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zaś niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Bardziej szczegółowo uregulowanie zasad wyboru Pierwszego Prezesa SN w ustawie – do czego zmierza przedmiotowy wniosek – byłoby niezgodne z art. 173 w związku z art. 2, art. 10 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z powodów wskazanych w pierwszym punkcie niniejszego stanowiska.

W doktrynie uznano, że sformułowanie przepisu art. 183 ust. 3 Konstytucji („Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”) „podkreśla niezależność SN od organów władzy ustawodawczej czy rządu” i nie tworzy „stanu podległości SN Prezydentowi”, gdyż uprawnienie Prezydenta „ma charakter ograniczony do aktu powołania” Pierwszego Prezesa SN „i w zasadzie decydujący wpływ na obsadę tego organu ma samorząd sędziowski”³⁷. Konstytucyjny model powoływania Pierwszego Prezesa SN wyklucza zatem aktywizm ustawodawcy w dziedzinie określania szczegółów procedury przedstawienia kandydatów na ten urząd Prezydentowi ze względu na ustrojowe znaczenie niezależności Sądu Najwyższego w demokratycznym państwie prawnym.

Z powyższych względów uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest zgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

³⁷ Tak P. Wiliński, P. Karlik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz* do art. 87–243, Warszawa 2016, s. 1083.

- V. Zarzut dotyczący niezgodności § 8 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

Wnioskodawca stawia zarzut dotyczący niezgodności z art., 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji RP pominięcia w § 8 stwierdzenia, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN podejmuje uchwałę w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na urząd Pierwszego Prezesa SN. W istocie zarzut ten jest zbieżny z zarzutem podniesionym w punkcie trzecim petitum wniosku i ze względów w odniesieniu do tego punktu wymienionych postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), ponieważ Wnioskodawca kwestionuje lukę w uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN.

VI. Kwestia dopuszczalności wydania wyroku aplikacyjnego

W razie ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał przedstawionych zarzutów, Wnioskodawca domaga się, aby Trybunał stwierdził, że akty dokonane na podstawie zakwestionowanych przepisów i aktów prawnych nie wywołują skutków prawnych. Uwzględnienie takiego żądania jest jednak niemożliwe w obecnym stanie prawnym.

Wniosek o wydanie wyroku aplikacyjnego nie został przez Wnioskodawcę w żaden sposób uzasadniony. Nie do końca wiadomo też, co Wnioskodawca rozumie pod pojęciem „aktu dokonanego na podstawie kwestionowanych przepisów”, który to akt miałby być zostać uznany przez Trybunał za niewywołujący skutków prawnych. Biorąc pod uwagę fakt, że Wnioskodawca kwestionuje dwojakiego rodzaju przepisy, tj. przepisy ustawy o SN i przepisy uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, w istocie w grę chodzi w pierwszej kolejności uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na PPSN, jako akt podjęty na podstawie przepisów art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN. W tym zakresie wniosek jest jednak sprzeczny. Żądanie wydania wyroku aplikacyjnego zmierza bowiem do pozbawienia mocy prawnej uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, która stanowi odrębny przedmiot zaskarżenia. W dalszej kolejności żądaniem uznania za bezskuteczne objęte byłyby wybory i przedstawienie Prezydentowi kandydatów, spośród których wybrano na stanowisko PPSN: SSN Lecha Gardockiego (na drugą kadencję), SSN Stanisława Dąbrowskiego i SSN Małgorzatę Gersdorf, jako te czynności, które zostały podjęte na podstawie regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Pomijając zasygnalizowaną powyżej niedopuszczalność orzekania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, należy zauważyć, iż samo uznanie za bezskuteczne wyboru i przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów nie może spowodować, że ww. osoby nie będą mogłyby być uznawane za Pierwszych Prezesów SN. Każdorazowo, w odniesieniu do tychże osób Prezydent RP wydał postanowienie w sprawie ich powołania na omawiane stanowisko. Podstawę prawną takiego postanowienia

stanowił zaś art. 183 ust. 3 Konstytucji RP, a nie zakwestionowane przez Wnioskodawcę przepisy. Dopóki zatem w obrocie prawnym pozostaną postanowienia Prezydenta RP dotyczące powołania na stanowisko Pierwszego Prezesa SN z lat 2004, 2010 i 2014, dopóty nie będzie można uznać, że Sąd Najwyższy od blisko 13 lat pozbawiony jest Pierwszego Prezesa.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wydawał orzeczenia aplikacyjne w trzech sytuacjach. Po pierwsze, wskazując brak możliwości odwrócenia skutków prawnych wywołanych przez regulację uznaną za niekonstytucyjną, przeważnie w postaci niedopuszczalności żądania odszkodowania na podstawie art. 77 ust. 1 albo niedopuszczalności ponownego rozpoznania sprawy na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP³⁸. Po drugie, wyłączając skutki stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu co do niektórych kategorii podmiotów lub stanów faktycznych³⁹. Po trzecie, rozszerzając skutki orzeczenia zawierającego klauzulę odraczającą, co przejawiało się zwykle w przyznawaniu tzw. przywileju korzyści, umożliwiającemu skarżącemu wznowienie postępowania lub sądowi przedstawiającemu pytanie prawne rozstrzygnięcie sprawy z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu⁴⁰.

W każdym z powołanych wyżej wyroków, rozstrzygnięcie aplikacyjne dotyczyło sposobu wykonania wyroku TK przez inne organy władzy publicznej i kształtowało w sposób generalny i abstrakcyjny normy prawne, znajdujące zastosowanie w związku z derogacją przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP. Żaden z dotychczasowych wyroków aplikacyjnych nie dotyczył natomiast rozstrzygnięcia o skutkach konkretnych i jednostkowych aktów, czy zdarzeń prawnych, jak chce tego Wnioskodawca. Należy podkreślić, że jakkolwiek kompetencja Trybunału do zamieszczania w sentencji tzw. klauzuli aplikacyjnej budzi wątpliwości w piśmiennictwie⁴¹, to dotychczasowa praktyka orzecznicza dawała się zakwalifikować do jednej z form orzekania, do której organ ten jest powołany z mocy art. 188 Konstytucji RP. Tego nie można natomiast powiedzieć o wyroku aplikacyjnym, którego wydania domaga się Wnioskodawca. W żądaniu Wnioskodawcy chodzi bowiem o stwierdzenie bezskuteczności ściśle określonych i konkretnych czynności, co wkracza w sferę wymiaru

³⁸ Zob. wyroki: z dnia 6 marca 2002 r., P 7/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 13; z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 91; z dnia 27 kwietnia 2004 r., K 24/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 33; z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

³⁹ Zob. wyroki: z dnia 24 listopada 2003 r., K 26/03, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 95; z dnia 18 grudnia 2014 r., K 33/13, OTK-A 2014, Nr 11, poz. 120,

⁴⁰ Zob. szerzej P. Radzewicz, „Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, *passim*.

⁴¹ Zob. np. M. Jackowski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., K 33/13*, Przegląd Sejmowy 2015 nr 4, s. 153 i n. oraz M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 2009 nr 4, s. 54-55. Por. także J. Holocher, U. Kosieleńska-Grabowska, *Dolce Vita? O wpływie wyroków aplikacyjnych Trybunału Konstytucyjnego na orzecznictwo sądowe*, w: A. Samonek (red.), *Teoria prawa. Między nowoczesnością a ponowoczesnością*, Kraków 2012, s. 239 i n.

sprawiedliwości, który – w myśl art. 175 Konstytucji RP – jest zarezerwowany dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych. W tym kontekście należy podkreślić, za przedstawicielami nauki, że zamieszczenie w orzeczeniu rozstrzygnięcia co do skutków wyroku nie może skutkować faktycznym wykreowaniem nieznannej Konstytucji RP modyfikacji treści norm ustrojowych⁴². Tymczasem uwzględnienie żądania Wnioskodawcy prowadziłoby właśnie do takiego skutku, kreując po stronie Trybunału uprawnienie do wymierzania sprawiedliwości w drodze orzekania w sprawie konkretnych zdarzeń prawnych. Taka treść wyroku aplikacyjnego wykracza poza treść art. 188 ust. 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Tymczasem, jak dotychczas, aplikacyjny charakter orzeczenia wynikał z troski Trybunału Konstytucyjnego o minimalizację ewentualnych negatywnych następstw stwierdzenia niekonstytucyjności⁴³. Trybunał obawiał się bowiem destabilizacji systemu organów państwa w związku z napływem ogromnej liczby skarg o wznowienie postępowania, czy też destabilizacji systemu finansów publicznych w związku z koniecznością finansowej rekompensaty uszczerbku związanego z niekonstytucyjnym prawem, a nawet wtórnej niekonstytucyjności związanej z luką w systemie prawa⁴⁴. Jak stwierdzono w wyroku z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02⁴⁵, analizując skutki prawne orzeczenia o niekonstytucyjności konkretnego przepisu prawnego należy mieć na względzie nie tylko sam fakt niekonstytucyjności przepisu, ale i układ normatywny do którego odnosi się. Wyrok Trybunału nie może bowiem wywoływać takich skutków, które pozostawałyby w sprzeczności z elementarnym poczuciem słuszności, a w zgodzie z art. 2 Konstytucji, zarówno w aspekcie zasady państwa prawnego, jak i zasady sprawiedliwości społecznej, pozostaje tylko takie ujęcie negatywnych konsekwencji oceny konstytucyjności przepisów prawnych, które bierze pod uwagę całokształt okoliczności prawnych i faktycznych związanych ze stanem prawnym ukształtowanym przy zastosowaniu m.in. zakwestionowanych przepisów.

W tym kontekście ewentualne uwzględnienie żądania Wnioskodawcy spowoduje nie tyle minimalizację następstw stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, co wręcz ich eskalację. Odnosi się to zwłaszcza do zamierzonego przez Wnioskodawcę efektu w postaci stwierdzenia bezskuteczności wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, co miałyby prowadzić – przynajmniej, jak to wynika to z zapowiedzi przedstawiciela Wnioskodawców formułowanych w debacie publicznej – do uznania, że urząd ten jest obecnie nieobsadzony. Gdyby bowiem tak przyjąć, należałoby konsekwentnie stwierdzić, że pozostawał on nieobsadzony od roku 2004. Stanowiłoby to podstawę do kwestionowania wszystkich zapadłych na przestrzeni ponad 13 lat uchwał mających na celu usunięcie rozbieżności w orzecznictwie, podjętych na podstawie art. 60 § 1 ustawy o SN w sprawach, w których wnioskodawcami byli Pierwsi Prezesi SN Lech Gardocki, Stanisław Dąbrowski i

⁴² L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, s. 205-206

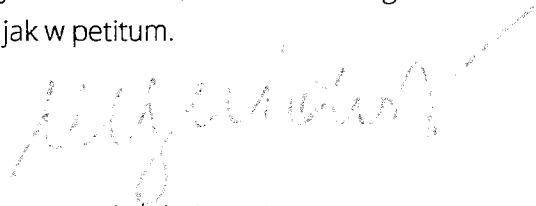
⁴³ M. Zubik, M. Wiącek, *op.cit.*, s. 25.

⁴⁴ M. Jackowski, *op.cit.*, s. 156.

⁴⁵ OTK-A 2002, nr 7, poz. 91.

Małgorzata Gersdorf. W dalszej kolejności można byłoby kwestionować legalność powołania przez Prezydenta Prezesów Sądu Najwyższego w 2016 r. To samo dotyczy zresztą powołania w 2014 r. Prezesa Sądu Najwyższego, kierującego Izbą Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, którego zakwestionowanie mogłoby stanowić przyczynę do dyskusji nad zgodnością z prawem uchwał dotyczących stwierdzenia ważności wyborów i referendum przeprowadzonych w latach 2014 – 2015 r.⁴⁶ Zastosowanie formuły aplikacyjnej proponowanej przez Wnioskodawcę jako całkowicie bezpodstawne i nieuzasadnione, groziłoby zatem w praktyce całkowitą destabilizacją Państwa Polskiego i porządku prawnego.

Mając na uwadze całokształt powyższych rozważań, w imieniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, przedstawiam stanowisko, jak w petitum.



Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf
Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego
Sędziów Sądu Najwyższego

Załączniki:

7 odpisów stanowiska

⁴⁶ Zwłaszcza w kontekście nadużywanej ostatnio koncepcji niebytu czynności konwencjonalnej w razie naruszenia jakiegokolwiek elementu konwencji ją statuującej.