



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 3/17
BAS-WPTK-444/17

Warszawa, 9 czerwca 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	09.06.2017
L.dz. L.zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie z wniosku grupy posłów z 1 marca 2017 r. (sygn. akt K 3/17), jednocześnie wnosząc 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) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- 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 **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- 3) uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.):
 - a) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do tej uchwały, obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP **jest niezgodna** z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

- b) **jest niezgodna** z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że wkracza w materię ustawową;
- 4) § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały powołanej w punkcie 3 **jest niezgodny** z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku grupy posłów z 1 marca 2017 r. (sygn. akt K 3/17).

Przedmiotem kontroli są:

1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;

2) art. 16 § 1 pkt 3 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego;

3) uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.):

a) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do tej uchwały, obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP;

b) w zakresie, w jakim wkracza w materię ustawową;

4) § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały powołanej w punkcie 3 .

2. Grupa posłów zakwestionowała zgodność art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254; dalej: ustawa o SN) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Treść tego przepisu brzmi:

„Art. 16 § 1. Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy :1) uchwalanie regulaminów wyborów kandydatów na

stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa”

Wskazany przepis przyznaje kompetencje Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN do uchwalania regulaminów wyborów kandydatów na stanowiska sędziego SN, Pierwszego Prezesa SN oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Wynika z niego, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN wydaje kilka regulaminów dotyczących odpowiednio wyboru kandydatów na poszczególne stanowiska. Regulamin ma charakter aktu wewnątrznie wiążącego, gdyż ani Sąd Najwyższy, ani żaden z jego organów nie może wydawać aktów powszechnie obowiązujących.

Wydane na podstawie kwestionowanego przepisu regulaminy służą odpowiednio do realizacji kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w zakresie:

- 1) przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na sędziego SN przez KRS;
- 2) przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na Pierwszego Prezesa SN przez Zgromadzenie Ogólne;
- 3) wyboru członków KRS.

Wnioskodawca zakwestionował regulację art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawa o SN w art. 16 § 1 pkt 3 wyraźnie oddziela wybór kandydatów i ich przedstawianie. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy: [...] 3) dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”. Ta regulacja ma wpływ na realizację kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do przedstawiania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN.

Problemem konstytucyjnym dotyczącym zarzutu pierwszego jest to, że ustawodawca przyznając Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN uprawnienie do określenia zasad wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN w stosownym regulaminie, naruszył konstytucyjną zasadę, że zagadnienie to ma być uregulowane w ustawie.

Zarzut grupy posłów dotyczy zatem tego, że skoro kwestia wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN stanowi materię ustawową, nie może być

ona określona aktem wewnętrznym wiążącym, niepodanym do publicznej wiadomości uczestnikom obrotu prawnego w sposób zwyczajowo przyjęty, mimo że akt ten oddziałuje na stosunki prawne, które wychodzą poza układ organizacyjnego podporządkowania organowi wydającemu akt. Takie działanie stanowi bowiem naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnych przepisów dotyczących funkcjonowania Sądu Najwyższego oraz powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przez Prezydenta RP.

3. Wnioskodawca zakwestionował art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN stanowi, że: „Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego należy: [...] 3) dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wskazany przepis określa kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, która wynika z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca podzielił tę kompetencję na dwa etapy: wybór dwóch kandydatów oraz przedstawianie ich Prezydentowi RP, przy czym nie wskazał prawnych form, w jakich mają być przeprowadzane wybór i przedstawianie. Nie jest jasna relacja tego przepisu do art. 16 § 3 ustawy o SN w tym sensie, że nie wskazano wprost w ustawie, że wybór kandydatów i ich przedstawianie mają być dokonywane w formie uchwały.

Problemem konstytucyjnym dotyczącym omawianego zarzutu jest to, że ustawodawca nie przewidział wydania uchwały w sprawie wyboru i przedstawiania kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Wobec tego naruszone są standardy demokratycznego państwa prawnego odnoszące się do wymogu precyzyjnego określenia prawnej formy działania organu kolegialnego, a to ma wpływ na realizację kompetencji określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji RP.

4. Ponadto grupa posłów zarzuca, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru

kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącym załącznik do tej uchwały, obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawiania kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Oprócz tego grupa posłów zarzucają, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że wkracza w materię ustawową. Grupa posłów podkreśla, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN ma charakter normatywny, gdyż ustanawia normy dotyczące wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i procedurę z tym związaną. Można ją potraktować jako akt wydawany przez centralne konstytucyjne organy państwowe zawierający przepisy prawne (por. art. 188 pkt 3 Konstytucji). Właściwe przepisy są zawarte w regulaminie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącym załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN (dalej: regulamin wyboru kandydatów).

Regulamin wyboru kandydatów wyznacza tryb postępowania w ramach procedury wyboru i przedstawiania Prezydentowi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Spełnienie wymogów określonych w regulaminie wyboru kandydatów jest kryterium oceny, czy stosowny akt Zgromadzenia Ogólnego przedstawiający kandydatów Prezydentowi RP został podjęty legalnie.

Kwestionowany regulamin wyboru kandydatów powinien w opinii grupy posłów być, zgodnie z § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.), ogłoszony w sposób zwyczajowo przyjęty lub ustalony przez Zgromadzenie. Wnioskodawca zauważył, że nie został on podany do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty (np. na stronie internetowej SN), mimo że dotyczy realizacji konstytucyjnych kompetencji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN. Dostęp do wiedzy o jego treści jest więc utrudniony.

§ 1 regulaminu wyboru kandydatów określa zasady zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, które ma dokonać wyboru kandydatów, w tym reguły

dotyczące czasu, w którym ma się ono odbyć (najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji ustępującego Pierwszego Prezesa SN, zob. ust. 2). Z przepisu tego wynika, że kandydaci są zgłaszani podczas Zgromadzenia (ust. 1), a Pierwszy Prezes SN zarządza sporządzenie listy sędziów Sądu Najwyższego w kolejności alfabetycznej nazwisk z oznaczeniem liczbą porządkową (ust. 3).

§ 2 regulaminu wyboru kandydatów reguluje zasady wyboru komisji skrutacyjnej (4 sędziów, po jednym z każdej Izby, zob. ust. 1). Komisja skrutacyjna doręcza członkom Zgromadzenia Ogólnego listę sędziów SN, ogłasza nazwiska zgłoszonych sędziów, wskazując liczbę uzyskanych zgłoszeń, przygotowuje karty do głosowania, odnotowuje oddanie głosu, ustala wyniki głosowania i podaje je do wiadomości Zgromadzenia Ogólnego oraz sporządza protokół (ust. 2).

Zgodnie z § 3 regulaminu wyboru kandydatów, sędzia SN może zgłosić nie więcej niż dwóch kandydatów na stanowisko. Zgłoszenie kandydata następuje w sposób tajny, przez zakreślenie kółkiem liczby porządkowej przy nazwisku na liście sędziów SN (ust. 1). Zgłoszenie jest nieważne, jeżeli zgłaszający zakreślił liczby porządkowe przy nazwiskach więcej niż dwóch sędziów lub użył do zakreślenia innego znaku graficznego niż kółko (ust. 2).

§ 4 regulaminu wyboru kandydatów stanowi, że sędziowie obecni na Zgromadzeniu Ogólnym wyrażają zgodę na kandydowanie ustnie, a nieobecni - na piśmie (ust. 1). Jeżeli zgodę na kandydowanie wyraził Pierwszy Prezes SN, przewodnictwo Zgromadzenia Ogólnego obejmuje Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego, a gdy to niemożliwe - najstarszy służbą sędzia (ust. 2). Kandydaci mogą składać oświadczenia oraz odpowiadają na pytania (ust. 3).

W świetle § 5 regulaminu wyboru kandydatów na kartach do głosowania umieszcza się imiona i nazwiska kandydatów w kolejności alfabetycznej nazwisk z oznaczeniem liczbą porządkową.

Głosujący oddaje głos na kandydata przez zakreślenie kółkiem liczby porządkowej przy nazwisku kandydata (§ 6 ust. 1 regulaminu wyboru kandydatów). Głos jest nieważny, jeżeli głosujący zakreślił liczbę porządkową przy więcej niż jednym nazwisku, nie zakreślił żadnej z liczb porządkowych lub użył do zakreślenia innego znaku graficznego niż wymieniony w § 6 ust. 1 regulaminu wyboru kandydatów (§ 6 ust. 2 regulaminu wyboru kandydatów).

§ 7 ust. 1 regulaminu wyboru kandydatów stanowi, że za wybranych uważa się tych dwóch kandydatów, którzy otrzymali w kolejności największą liczbę głosów, a w głosowaniu wzięło udział co najmniej 2/3 sędziów każdej z Izb. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów, a uznanie ich za wybranych spowodowałoby przekroczenie liczby wybieranych kandydatów, przeprowadza się ponowne głosowanie w zakresie nieobsadzonego miejsca (ust. 2). Głosowanie zarządza Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego na wniosek komisji skrutacyjnej, w zakresie przez nią ustalonym. Do głosowania oraz wyboru stosuje się odpowiednio przepisy § 3-7 (ust. 3).

§ 8 regulaminu wyboru kandydatów stanowi, że Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego przedstawia niezwłocznie Prezydentowi wyniki wyboru, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach.

Z regulaminu nie wynika zatem dodatkowy wymóg podjęcia uchwały w sprawie, o której mowa w § 8, a akt przedstawienia następuje po przeprowadzonym głosowaniu i ustaleniu wybranych kandydatów, na podstawie § 7 regulaminu wyboru kandydatów.

Zdaniem grupy posłów, można się też zastanowić, na ile unormowanie wyrażone w § 8 regulaminu wyboru kandydatów powinno być przedmiotem tego regulaminu, skoro dotyczy nie wyboru, lecz przedstawiania kandydatów Prezydentowi RP.

Problemem konstytucyjnym w tym przypadku jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa w kontekście tego, że określone materie związane z działalnością Sądu Najwyższego muszą być określone w Konstytucji RP albo w ustawie.

Zarzut grupy posłów dotyczy zatem tego, że akt wewnętrznie obowiązujący określa zasady wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, co powinno być przedmiotem regulacji ustawowej. Wnioskodawca kwestionuje regulamin wyboru kandydatów w całości jako niewłaściwą formę działania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w zakresie określania zasad związanych z procedurą wyboru i przedstawiania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN.

Ponadto wnioskodawca kwestionuje regulamin wyboru kandydatów w zakresie, w jakim nie określa on obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawiania

kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP.

5. Obok zarzutu dotyczącego całości uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, wnioskodawca uznał, że konieczne jest uczynienie odrębnym przedmiotem kontroli § 8 regulaminu wyboru kandydatów wskazując, że jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Dla przedstawienia istoty zagadnienia należy wskazać, że w pierwotnym brzmieniu (przed 4 października 2004 r.) kwestionowany przepis brzmiał następująco: „§ 8. Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego przedstawia niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uchwałę, o której mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach”.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN założyło zatem, że wybór i przedstawienie kandydatów na Pierwszego Prezesa SN następuje w formie uchwały, mimo że w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN nie występuje słowo „uchwała”. Uchwała jest bowiem prawną formą działania Zgromadzenia Ogólnego, a zasady jej wydawania określa art. 16 § 3 ustawy o SN, w brzmieniu: „Do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Głosowanie jest tajne w sprawach, o których mowa w § 1 pkt 2-4, a ponadto, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia”. § 8 regulaminu wyboru kandydatów został jednak zmieniony uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z dnia 4 października 2004 r. zmieniającą uchwałę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Interesująca jest okoliczność, że tego samego dnia odbywało się Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, które miało wybrać i przedstawić Prezydentowi dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Można się zatem zastanowić nad intencją zmiany w takim okresie. Uchwała zmieniająca weszła w życie z dniem podjęcia. Jest to o tyle ważne, że zmieniony 4 października 2004 r. § 8 regulaminu wyboru kandydatów brzmi: „Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego przedstawia niezwłocznie Prezydentowi wyniki wyboru, o

którym mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach”.

W takim kształcie cytowany przepis obowiązuje do dziś. Wynika z niego, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN nie podejmuje uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Po głosowaniu przez członków Zgromadzenia Ogólnego przeprowadzonym na podstawie przepisów regulaminu wyboru, przewodniczący Zgromadzenia przedstawia wyniki wyboru Prezydentowi.

Problemem konstytucyjnym jest to, że akt wewnętrznie obowiązujący zmodyfikował w sposób nieuprawniony konstytucyjną procedurę przedstawiania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN.

Zarzut grupy posłów wobec § 8 regulaminu wyboru kandydatów dotyczy tego, że w wersji od 4 października 2004 r. przyznał on nieznanemu Konstytucji RP organowi (Przewodniczącemu Zgromadzenia Ogólnego) upoważnienie do przedstawiania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN (a literalnie nawet „do przedstawiania wyników wyborów”). W ten sposób Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN naruszyło zasadę legalizmu oraz ustawowe i konstytucyjne przepisy dotyczące procesu powoływania Pierwszego Prezesa SN. Kwestionowana regulacja powoduje również, że pomija się ustawowy wymóg wydania uchwały w sprawie przedstawienia określonych kandydatów Prezydentowi.

6. Oprócz tego grupa posłów wniosła, by w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności kwestionowanych przepisów i aktów prawnych z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi wydany został wyrok aplikacyjny.

Wyrok aplikacyjny jest rodzajem orzeczenia stosowanym w dotychczasowej działalności Trybunału i polega na tym, że Trybunał w sentencji wyroku określa, w jaki sposób stwierdzona niekonstytucyjność przepisu albo aktu prawnego wpływa na system prawa.

W związku z powyższym grupa posłów wnioskuje, by w przypadku uwzględnienia zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku, Trybunał stwierdził też, że akty dokonane na podstawie kwestionowanych przepisów i aktów prawnych nie wywołują skutków prawnych.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Odnośnie do art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego grupa posłów zarzuca jego niezgodność z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że procedura wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nie jest kwestią wewnętrzną Sądu Najwyższego, mimo że dotyczy wyboru wewnętrznego organu tego sądu. Nie jest to również zagadnienie dotyczące wewnętrznej organizacji pracy Sądu Najwyższego. Z Konstytucji wyraźnie wynika, że Pierwszego Prezesa SN powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Oznacza to, że twórcy Konstytucji chcieli, by - w ramach współdziałania i równoważenia się władz - decyzja o wyłonieniu organu wewnętrznego SN nie była pozostawiona temu sądowi.

Stąd też powierzenie rozstrzygającej kompetencji w procedurze powoływania Pierwszego Prezesa SN podmiotowi zewnętrznemu sprawia, że procedura ta nie może być przedmiotem aktu wewnętrźnie wiążącego. Taki akt bowiem może obejmować tylko kwestie wewnętrzne, niekształtujące uprawnień czy zobowiązań dla podmiotów niepodlegających organizacyjnie Sądowi Najwyższemu. Powyższe stanowisko potwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 4 grudnia 2012 r. o sygn. akt U 3/11. Sprawa ta dotyczyła regulaminu Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostek oraz nakładać obowiązków na inne organy władzy publicznej, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt.

Ustawa o SN oprócz doprecyzowania, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN wybiera dwóch kandydatów na Pierwszego Prezesa SN i przedstawia ich Prezydentowi RP (art. 16 § 1 pkt 3) nie określa szczegółowo przebiegu tej procedury. Zgodnie z art. 16 § 3 zdanie pierwsze i drugie ustawy o SN, do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Z przepisu tego wynika też, że głosowanie w sprawie wyboru oraz przedstawienie kandydatów na Pierwszego Prezesa SN jest tajne (§ 3 zdanie trzecie).

Ustawa o SN nie wskazała szczegółowych zasad wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, a uregulowanie tego zagadnienia powierzyła Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN w formie odpowiedniego regulaminu. W ocenie wnioskodawcy takie działanie ustawodawcy stanowi naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa w kontekście podziału aktów prawnych na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące (art. 2 Konstytucji) oraz zasady, że określone kompetencje SN są uregulowane w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji).

W związku z tym wnioskodawca uznał, że nie można zagadnień, które wpływają na podjęcie rozstrzygnięcia przez podmiot zewnętrzny (w tym wypadku chodzi o decyzję Prezydenta RP o powołaniu określonej osoby wskazanej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN na Pierwszego Prezesa SN) regulować aktem wewnętrznym.

O tym, że wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie jest jedynie sprawą wewnętrzną tego sądu decyduje, zdaniem wnioskodawcy, ustrojowa pozycja Pierwszego Prezesa SN. Prawdą jest, że Pierwszy Prezes SN jest przede wszystkim wewnętrznym organem Sądu Najwyższego i z tego tytułu przysługują mu określone kompetencje. Nie jest to jednak jedyna rola tego podmiotu. Nie można bowiem pomijać ustrojowego znaczenia Pierwszego Prezesa SN i jego kompetencji wynikających z Konstytucji i ustaw, które są niezależne od sprawowanej przez niego funkcji wewnętrznego organu SN. Jako przykład można tu podać przewodniczenie Trybunałowi Stanu (art. 199 ust. 2 Konstytucji) albo możliwość występowania z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Z tego - zdaniem wnioskodawcy - wynika, że ustawodawca powinien mieć wpływ na kształt procedury wyboru kandydatów, których następnie Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN przedstawi Prezydentowi RP. Takie działanie zapewni równowagę władzy. Oznacza to zatem, że procedura wyboru i przedstawiania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN powinna być regulowana w ustawie. Stanowi to rozwinięcie normy zawartej w art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Z powyższych względów wnioskodawca twierdzi, że art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz art.

183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że upoważnia organ Sądu Najwyższego do uregulowania w akcie wewnętrznym materii, która musi być przedmiotem regulacji ustawowej ze względu na to, że przedstawianie kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie jest zagadnieniem skierowanym do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt.

2. W przypadku art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN grupa posłów wnosi o stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, co zdaniem wnioskodawcy jest niezgodne z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

W tym kontekście wnioskodawca przywołuje art. 16 § 3 ustawy o SN, zgodnie z którym: „Do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Głosowanie jest tajne w sprawach, o których mowa w § 1 pkt 2-4, a ponadto, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia”.

Zdaniem wnioskodawcy, kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN unormowane w art. 16 § 1 ustawy o SN należy rozpatrywać w kontekście art. 16 § 3 tej ustawy. Z kształtu wskazanych przepisów wynika zdaniem wnioskodawcy, że formą działania Zgromadzenia Ogólnego jest uchwała. W szczególności wnioskodawca podnosi, że nie można art. 16 § 3 zdanie trzecie ustawy o SN analizować odrębnie jako niedotyczącego kwestii wydawania uchwały. Oznacza to, że w sprawie, o której mowa w art. 16 § 1 pkt 3 (wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa SN i przedstawianie go Prezydentowi RP) muszą zostać wydane stosowne uchwały. Uchwała ta w swoim założeniu jest formą działania, za pomocą której Zgromadzenie Ogólnego Sędziów SN realizuje swoją konstytucyjną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Kompetencja ta wynika, w opinii grupy posłów, z art. 183 ust. 3 Konstytucji, a co do liczby przedstawionych kandydatów została doprecyzowana w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN. Praktyka wskazuje jednak, że w realizacji omawianej kompetencji uchwała nie jest wydawana. Z tego względu należy przyjąć, że kwestionowany

przepis jest rozumiany w ten sposób, że do realizacji wskazanej w nim kompetencji nie jest potrzebne wydanie uchwały.

Brak wyraźnego wskazania, że wybór i przedstawianie kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN mają przyjąć formę uchwały, jest sprzeczne, zdaniem wnioskodawcy, z zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadami powoływania Pierwszego Prezesa SN określonymi w Konstytucji. Brak wyraźnego określenia prawnej formy działania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN powoduje, że kwestionowana regulacja ma charakter niepełny, a przez to uniemożliwia realizację konstytucyjnej kompetencji tego Zgromadzenia i czyni ją dysfunkcjonalną. Przedstawienie kandydatów musi bowiem odbyć się w formie właściwej dla organu kolegialnego.

Stąd zdaniem grupy posłów, art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego narusza Konstytucję.

3. Zdaniem grupy posłów uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN:

- a) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP, **jest niezgodna** z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- b) w zakresie, w jakim wkracza w materię ustawową, **jest niezgodna** z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Grupa posłów w praktyce zakwestionowała zatem cały wymieniony akt prawny, gdyż uznała, że za jego pomocą nie można regulować kwestii, które stanowią materię ustawową. Jak wskazuje wnioskodawca, kwestionowany regulamin nie jest wymieniony w art. 87 Konstytucji wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Może to być zatem jedynie akt wewnętrznie wiążący jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt. W uzasadnieniu wyroku z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11 dotyczącym regulaminu Sądu Najwyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostek oraz nakładać obowiązków na inne organy władzy publicznej,

które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt. Grupa posłów wyjaśniła już przy okazji analizy zarzutu pierwszego (dotyczącego przepisu upoważniającego do wydania kwestionowanego regulaminu wyboru kandydatów), że procedura wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nie jest kwestią wewnętrzną Sądu Najwyższego. Wprawdzie dotyczy ona wyboru wewnętrznego organu SN, ale Konstytucja przyznała uprawnienia do powołania tego organu - Prezydentowi RP. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jedynie współuczestniczy w tej procedurze przedstawiając kandydatów na dane stanowisko. Prezydent RP jako organ władzy publicznej korzystając ze swojej prerogatywy (art. 183 ust. 3 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji) musi znać zasady wyłaniania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, a te zasady mają być określone w ustawie. Nie można bowiem określać zasad czy kryteriów dla kandydatów na Pierwszego Prezesa SN w akcie wewnętrznym. O tym, że jest to materia ustawowa, decyduje również ustrojowa pozycja Pierwszego Prezesa SN, którego rola nie ogranicza się do wewnętrznego organu Sądu Najwyższego. Z tego względu to akt powszechnie obowiązujący powinien określać zasady wyboru kandydatów na to stanowisko. W ten sposób zapewniona jest równowaga władzy.

W opinii grupy posłów kwestionowany regulamin wyboru kandydatów ma wpływ na realizację uprawnienia Prezydenta RP, czyli podmiotu, który nie jest organizacyjnie podległy Sądowi Najwyższemu (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2012, sygn. U 3/11). To znaczy, że akt ten wkracza w materię, która ma być uregulowana w ustawie.

Wnioskodawca zauważył też, że kwestionowany regulamin wyboru kandydatów nie przewiduje obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP. W ten sposób naruszone zostają standardy demokratycznego państwa prawnego. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jest organem kolegialnym, a więc prawną formą jego działania są uchwały. Z tego względu brak określenia tej formy w przepisach regulaminu wyboru powoduje, że podmiot ten nie może w sposób wiążący realizować kompetencji przyznanych mu w Konstytucji i ustawach. Nie można bowiem uznać, że Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego i jego rozstrzygnięcia działają jako Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

Owszem, Przewodniczący może komunikować wolę Zgromadzenia, ale tylko wtedy, gdy formalnie będzie ona wyrażona w formie uchwały.

Z tego też względu brak określenia obowiązku wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN jest sprzeczne z Konstytucją.

Przeprowadzona analiza dowodzi, zdaniem wnioskodawców, że uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że reguluje kwestie, które są materią konstytucyjną oraz ustawową. Regulamin wyboru kandydatów narusza również wymogi demokratycznego państwa prawnego związane z zasadami określenia prawnych form działania organów kolegialnych.

4. Grupa posłów podnosi także oczywistą niezgodność § 8 regulaminu wyboru kandydatów z ustawowymi i konstytucyjnymi przepisami o przedstawianiu kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Skoro, zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN przedstawia Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, to akt wewnętrznie obowiązujący, ani utrwalona praktyka nie może modyfikować tej reguły. Takie działanie jest bowiem naruszeniem elementarnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady legalizmu.

Ich zdaniem, jeżeli § 8 regulaminu wyboru kandydatów upoważnia Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego do przedstawienia wyników wyborów kandydatów na dane stanowisko Prezydentowi RP i nie jest przewidziane wydanie uchwały w tym zakresie, to wskazany przepis regulaminu jest rażąco i oczywiście sprzeczny z Konstytucją.

Wnioskodawca podkreślił, że z przepisów regulaminu wyboru kandydatów nie wynika, że konieczna jest dodatkowa uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do przedstawienia Prezydentowi RP wybranych kandydatów. Nie jest jasne znaczenie czynności „przedstawienia” przez Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego SN Prezydentowi RP wyników wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN oraz relacja tej czynności, do kompetencji przedstawiania kandydatów przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że uchwały takie nie są podejmowane, a Prezydentowi RP są przedstawiane jedynie wyniki wyborów w zakresie dwóch kandydatów, którzy

uzyskali najwyższą liczbę głosów. Z dokumentacji archiwalnej wynika, że od 4 października 2004 r. kandydaci na Pierwszego Prezesa SN przedstawiani byli w formie pism kierowanych do Prezydenta RP. Dotyczy to: pisma z 4 października 2004 r. skierowanego do Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, pisma z 2 września 2010 r. i pisma z 9 kwietnia 2014 r. skierowanych do Prezydenta Bronisława Komorowskiego. Każde z nich było podpisane przez Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego i zawierało formułę: „Jako przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego przedstawiam (...)”.

Zdaniem grupy posłów jest to niezgodne z prawem, bo Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN powinno podjąć jeszcze stosowną uchwałę w tej sprawie.

Podsumowując, zdaniem grupy posłów na Sejm VIII Kadencji, § 8 regulaminu wyboru kandydatów jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji. Z przepisu art. 183 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem wprost, że przedstawianie kandydatów jest kompetencją Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, a nie Przewodniczącego Zgromadzenia. Jeżeli formą działania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN są uchwały, których zasady wydawania określa art. 16 § 3 ustawy o SN, to zachowanie tej formy musi być respektowane w procedurze wyboru i przedstawiania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 188 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 272; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK; u.o.t.p.TK) grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254) oraz uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP (niepubl.): z Konstytucją. Do wniosku grupy posłów mają zatem zastosowanie przepisy u.o.t.p.TK, a w szczególności art. 46, art. 47 u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 46

u.o.t.p.TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Art. 47 u.o.t.p. TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]”. Nie ulega wątpliwości, że wniosek grupy posłów z 1 marca 2017 r. spełnia przesłanki wskazane w art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Wniosek jest rzetelnie uzasadniony. Zarówno kwestionowane przepisy, jak i wzorce kontroli zostały prawidłowo powołane wraz z ich wykładnią opartą na doktrynie prawa i orzecznictwie. Jasno został wyartykułowany problem konstytucyjny oraz przywołane zostały adekwatne argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Zatem wszystkie podniesione zarzuty jako uzasadnione powinny być rozpatrzone pod względem merytorycznym. Podstawowym zagadnieniem wymagającym ustalenia w związku z treścią stawianych zarzutów jest natomiast to, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału pominięciem ustawodawczym, czy też wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym.

2. Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do orzekania o konstytucyjności wskazanych w art. 188 Konstytucji aktów (przepisów) prawa stanowionego, natomiast ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji dopuszcza się – zarówno w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – na zasadzie wyjątku. Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego, z określeniem granic swobody ustawodawcy wiąże się kwestia pominięcia ustawodawczego, które może zostać uznane za przekroczenie przysługujących ustawodawcy uprawnień do stanowienia prawa. Rozważając przypadki pominięcia ustawodawczego TK

uksztaltował konsekwentnie podtrzymywaną linię orzecniczą, której istota została wyrażona w następującej wypowiedzi: „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując w zgodzie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją. [...] Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być pochytywana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa” (orzeczenie TK z 5 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95). Idzie w tym wypadku o ocenę konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, tj. regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, czy też innymi słowy – braku w określonej regulacji elementów koniecznych dla uzyskania stanu konformizmu konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 23 lutego 1993 r., sygn. akt K 10/92; 16 lutego 1993 r., sygn. akt K 13/92; orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie potwierdził aktualność tego stanowiska, także pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej (zob. m.in. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; a także postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 i 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03).

3. Zatem pominięcie legislacyjne, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał Konstytucyjny ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. np. wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

Oczywiście, Trybunał musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienie TK z 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12) wskazano, że: „Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [...]. Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa

tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa». Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie też wskazywał na problemy z rozróżnieniem zaniechania prawodawczego, które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, a w szczególności na brak wystarczająco precyzyjnych kryteriów rozróżnienia (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Poglądy Trybunału Konstytucyjnego znajdują wsparcie w doktrynie prawa, w której wyrażono pogląd, że „ustawodawca może naruszyć Konstytucję nie tylko przez stanowienie norm niezgodnych z konstytucyjnymi zakazami lub nakazami, może on naruszyć ją również przez tzw. zaniechanie prawodawcze. [...] całkowite pozbawienie Trybunału możliwości kontrolowania zaniechań ustawodawcy prowadzi do konkluzji, iż w razie ich wystąpienia Trybunał Konstytucyjny nie ma skutecznych środków, za pomocą których może chronić prawa człowieka. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny w pewnych sytuacjach nie wyklucza badania zaniechań prawodawczych. Dotyczy to sytuacji, gdy ustawodawca dokonuje niepełnych unormowań stosunków społecznych. Najczęściej podstawą kontroli norm, które mają zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, jest zasada równości. Sytuacja taka określana jest jako zaniechanie niewłaściwe bądź stanowienie prawa w stopniu ewidentnie niewystarczającym. Polski Trybunał Konstytucyjny mówi odpowiednio o zaniechaniu ustawodawczym oraz pominięciu ustawodawczym uznając, że w tym ostatnim wypadku dopuszczalne jest zakwestionowanie aktu normatywnego i stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Posługiwanie się konstrukcją pominięcia ustawodawczego ma jednak ograniczone znaczenie. [...] Trybunał Konstytucyjny może zatem stanąć przed dylematem, czy orzec niekonstytucyjność przepisów ustawy ze względu na zbyt wąski zakres regulacji, ale tym samym pozbawić ochrony grupę osób, która posiadał ją na podstawie dotychczasowych przepisów, czy też ze względu na konieczność zachowania tej ochrony uznać zgodność przepisu z Konstytucją lub wydać orzeczenie interpretacyjne” (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji*

RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy), Kraków 2003, s. 210-213).

W piśmiennictwie podkreśla się również, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404; zob. także: P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

4. W ocenie Trybunału „sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie TK z 8 września 2009 r., sygn. akt Ts 95/08). Zarzut nie może dotyczyć całego aktu normatywnego. Wnioskodawca, wskazując na pominięcie prawodawcze, powinien wykazać zbyt wąski zakres zastosowania przedmiotowego przepisu (zob. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Określona regulacja może być bowiem uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma ona zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia jej przedmiotu i celu. Pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby poza konstytucyjną rolę TK jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby to zasadę

podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06).

4. W ocenie Sejmu w przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia ze względu na istnienie pominięcia ustawodawczego w ustawie o SN i pominięcia prawodawczego w uchwale Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w zakresie, w jakim wskazuje na ich istnienie grupa posłów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

IV. Analiza merytoryczna

1. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W przedmiotowym zakresie artykuł 2 jako wzorzec kontroli należy rozumieć jako skierowany do organów państwowych zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz nakaz działania „wyłącznie w granicach (...) prawem określonej kompetencji” (orzeczenie TK z 19 października 1993 r., K 14/92). W tym względzie przepis ten wykazuje związek z artykułem 7 Konstytucji, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność aktów normatywnych, musi rozważyć, czy utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w wyniku wydania orzeczenia stwierdzającego jego niekonstytucyjność nie doprowadzi do naruszenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa w takim stopniu, że związane z tym ciężary dla podmiotów prawa przeważą korzyści płynące z usunięcia niekonstytucyjnego aktu normatywnego z systemu prawnego. Taka sytuacja mogłaby ujawnić się ze szczególną siłą w razie stwierdzenia niezgodności z obecną

Konstytucją aktów normatywnych przedkonstytucyjnych” (postanowienie TK z 6 listopada 2008 r., sygn. akt P 5/07).

Oprócz tego znaczenie dla rekonstrukcji wzorca kontroli ma zasada określoności prawa, która stanowi jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Jest ona także elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji (wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 28 października 2009 r., sygn. akt K 32/08; 29 maja 2012 r., sygn. akt SK 17/09; 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09) zasada określoności prawa polega na tym, że „norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 i postanowienie TK z 11 lutego 2014 r., sygn. akt P 50/11). Zasada ta obejmuje wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego, i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów. Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Ponadto z art. 2 Konstytucji można także wyprowadzać nakaz działania organów władzy publicznej w sposób jawny i transparentny, w szczególności gdy dotyczy to ich kompetencji przewidzianych w Konstytucji. Wyłączenie jawności może mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach, podobnie jak ograniczenie dostępu do określonej informacji publicznej. Kwestie te są przedmiotem szczegółowej regulacji konstytucyjnej w art. 61 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przywołany przepis wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. W. Sokolewicz, *Artykuł 7 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3).

3. Nakaz wyrażony w art. 7 Konstytucji adresowany jest do organów władzy publicznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „pojęcie «władzy publicznej» w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Należy podkreślić, że pojęcia organu państwa oraz organu władzy publicznej nie są tożsame. W pojęciu «władzy publicznej» mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej. Nazwa «organ» władzy publicznej użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji oznacza instytucję, strukturę organizacyjną, jednostkę władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody, nie zaś organ osoby prawnej w kategoriach prawa cywilnego. Odpowiedzialność oparta na tym przepisie obciąża strukturę (instytucję), a nie osoby z nią związane (jej funkcjonariuszy). Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej

związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań pomiędzy bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania organowi władzy publicznej" (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej" (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00).

4. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać" (wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05). Podobnie w wyroku z 4 października 2011 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21.02.2001 r., sygn. P 12/00)" (postanowienie TK z 4 października 2011 r., sygn. akt P 9/11). Wreszcie z art. 7 Konstytucji wynika domniemanie, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach

prawa. Domniemanie to może zostać obalone w przewidzianych przez prawo formach, w szczególności poprzez stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia przez organ władzy publicznej art. 7 Konstytucji.

5. Zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu Konstytucji: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”.

6. Przepis art. 183 ust. 3 Konstytucji określa tryb powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zgodnie z nim Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. W skład Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN wchodzi wszyscy sędziowie SN w stanie czynnym. Nie wchodzi zaś sędziowie delegowani do pełnienia czynności sędziowskich w SN. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego musi przedstawić Prezydentowi RP przynajmniej dwie kandydatury. Wynika to bezpośrednio z treści art. 183 ust. 3 Konstytucji, w którym posłużono się wyrażeniem „kandydatów”. Obowiązujące przepisy przewidują wskazanie dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN). Uprawnienie Prezydenta do powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaliczane jest do prerogatyw głowy państwa (art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji) jednakże, w doktrynie stwierdza się, że użycie przez ustrojodawcę zwrotu „powołuje” pozbawia Prezydenta możliwości odmowy powołania Pierwszego Prezesa spośród przedstawionych kandydatów, a także powołania osoby, która nie została przedstawiona przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego jako kandydat (B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 201). Prezydent posiada jednak swobodę zdecydowania, którego z przedstawionych kandydatów wybierze.

Należy zauważyć, że Konstytucja nie określa jednak ani liczby kandydatów, których ma zaproponować Prezydentowi Zgromadzenie, ani wymogów, jakie powinni oni spełniać, jak też samej procedury wyboru kandydatów, którzy zostaną

przedstawieni Prezydentowi przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ustrojodawca postanowił zagadnienia te oraz inne, związane z powołaniem Pierwszego Prezesa SN, pozostawić do unormowania ustawodawcy, co wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy, co obejmuje także uregulowanie ustroju wewnętrznego Sądu Najwyższego. Przy czym wskazanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w art. 183 ust. 3 Konstytucji jako organów tego sądu determinuje wewnętrzną strukturę Sądu Najwyższego (L. Garlicki, *Artykuł 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6). Przepis art. 183 ust. 3 Konstytucji wprowadza także kadencyjność sprawowanej funkcji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Została ona określona na 6 lat. Konstytucja pozostawia do uregulowania ustawodawcy zwykłemu kwestię wprowadzenia - lub nie - limitów kadencji na funkcji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Także ustawodawca zwykły wobec milczenia Konstytucji w tej kwestii uprawniony jest do określenia w ustawie przesłanek opróżnienia urzędu Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przed upływem wymienionej powyżej sześcioletniej kadencji. Taką przesłanką może być przykładowo złożenie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rezygnacji z urzędu na ręce Prezydenta, osiągnięcia stanu spoczynku ze względu na wiek albo przejścia z powodu stanu zdrowia w stan spoczynku.

7. Przepis Art. 183 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że Sąd Najwyższy może także wykonywać „inne czynności” określone w Konstytucji i ustawach wykraczające poza jego podstawową funkcję ustrojową, jaką jest zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Przepis ten stanowi podstawę prawną do przyznawania kolejnych kompetencji Sądowi Najwyższemu. Ma, w powiązaniu z art. 175 ust. 1 oraz art. 183 ust. 1 Konstytucji, fundamentalne znaczenie dla kształtu przepisów ustaw, przyznających Sądowi Najwyższemu owe dodatkowe uprawnienia.

2. Analiza zgodności

1. Stawiany przez grupę posłów zarzut niezgodności art. 16 § 1 ustawy o SN, 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 oparty jest na założeniu, że 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” (wniosek, s. 6).

2. Należy zaważyć, że zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Przesądza to o obowiązku Sejmu wydania ustawy regulującej wskazaną materię. Przesądzenie w Konstytucji wymogu ustawowej regulacji ustroju i właściwości sądów jest związane z zasadą podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz odrębnością i niezależnością władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Rozwiązanie takie ma na celu ograniczyć możliwość ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie władzy sądowniczej i podkreśla organizacyjną odrębność tych segmentów władzy. Akcent na ustawę jako narzędzie regulacji spraw sądownictwa oznacza zarazem, że to władza ustawodawcza ponosi główną odpowiedzialność za taki kształt postępowań sądowych oraz taką organizację sądownictwa, która pozwala sprawnie realizować funkcje nałożone postanowieniami Konstytucji na sądy i sędziów. Ustawa ma bowiem zapewnić większą stabilność ustroju i właściwości sądów, co jest ważne ze względu na zagwarantowanie możliwości wykonywania przez obywateli prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny wskazał bowiem, że w ustawie powinny być ustalone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i postępowań sądowych (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Jedynie pewne szczegółowe kwestie, niemające istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji ustroju sądów oraz ich właściwości, ustawodawca powierzył do regulacji w drodze aktów podustawowych (*Ibidem*). W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12) stwierdzono, że pojęcie „ustrój sądów” obejmuje kategorie sądów w obrębie ich rodzaju, organizację wewnętrzną sądów danego rodzaju oraz relacje instancyjne i

w zakresie nadzoru judykacyjnego między niektórymi rodzajami sądów a Sądem Najwyższym.

W doktrynie stwierdza się, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu daleko idącą swobodę w zakresie określania ustroju i właściwości sądów (L. Garlicki, *Artykuł 176 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, uw. 9). Daleko idąca swoboda ustawodawcy zwykłego w tym względzie wynika z tego, że ustrój sądów na poziomie Konstytucji jest uregulowany fragmentarycznie i bardzo ogólnie. Ustrój sądów i ich właściwość muszą być zorganizowane w sposób pozwalający zapewnić prawo do sądu (art. 45 Konstytucji), odrębność i niezależność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). W zakresie prawa do sądu z punktu widzenia opiniowanego rozwiązania i granic swobody ustawodawcy zwykłego ma art. 45 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucyjne prawo do sądu zawiera prawo dostępu do sądu, prawo do wyroku sądowego, a także prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Prawodawca musi przy tym zagwarantować, że sąd rozstrzygający ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach będzie niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy i nie może wprowadzać drogą ustawową rozwiązań, które by te cechy organów władzy sądowniczej ograniczały. W tym względzie wymóg rozpatrzenia sprawy przez sąd właściwy należy rozumieć jako sąd ustanowiony zgodnie z ustawą. Treść prawa do sądu właściwie wyznaczana jest przez przepisy regulujące właściwość funkcjonalną, miejscową i rzeczową. Wymóg niezależności sądu oznacza, że władza sądownicza musi być odrębną gałęzią władzy państwowej (por. art. 10 i art. 173 Konstytucji). Wymóg niezawisłości oznacza, że sprawa powinna być rozpatrzona przez sąd jako skład orzekający działający w warunkach niezawisłości. W świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji niezawisłością cieszą się sędziowie, natomiast niezawisłość ławników biorących udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji) deklaruje ustawodawca. Wreszcie przymiot bezstronności, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników

postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie (wyroki TK z: 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98; 24.10.2007 r., sygn. akt SK 7/06; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08), przeciwstawiając się ocenom płynącym ze stereotypów i uprzedzeń (zob. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93).

Ustawodawca zwykły musi także w projektowanej regulacji uwzględnić przewidziane w Konstytucji elementy struktury sądownictwa (art. 175, art. 183 i art. 184), zrębową regulację zakresu kompetencji sądów (art. 101, art. 177, art. 184), a ponadto wyłączność kompetencyjną sądów w sprawach określonych Konstytucją (art. 41 ust. 2, art. 46, art. 48 ust. 2 Konstytucji) oraz wymaganie co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Jednakże przywołane przepisy nie odnoszą się przykładowo do ustroju wewnętrznego sądów z wyjątkiem tego, że Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3 Konstytucji) oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185 Konstytucji). W przypadku ustawy o Sądzie Najwyższym oznacza to, że wskazanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego w art. 183 ust. 3 Konstytucji jako organów tego sądu determinuje wewnętrzną strukturę Sądu Najwyższego (L. Garlicki, *Artykuł 183 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6).

3. Z Konstytucji wynika, że podstawowym aktem normatywnym, na podstawie którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Po pierwsze, należy wskazać, że oznacza ona istnienie spraw zastrzeżonych dla regulacji ustawowej. Oprócz tego, jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia ma być regulowana ustawowo (bo jest

to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu" (wyrok z 29 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98). Wynika to także z tego, że Konstytucja nie określa w sposób całościowy materii podlegających normowaniu w ustawach. Biorąc pod uwagę te jej postanowienia, które przekazują daną sprawę do regulacji ustawowej, a także opierając się na poglądach ugruntowanych w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego oraz na orzecznictwie TK, można stwierdzić, że ustawodawca może normować w ustawie każde zagadnienie, jeżeli nie zakazuje mu tego wyrażnie Konstytucja. Ustawodawca powinien regulować ustawą sprawę, którą wyrażnie nakazuje mu uregulować Konstytucja (np. art. 176 ust. 2 Konstytucji). Wreszcie ustawodawca powinien regulować ustawą sprawy, które były już w przeszłości przedmiotem unormowania ustawowego. Oprócz tego trzeba podkreślić, że proces ustawodawczy zapewnia także jawność procesu stanowienia prawa dla obywateli, umożliwia udział w ich powstawaniu partnerów społecznych co sprzyja idei demokratyzacji procesu tworzenia prawa. Stąd Sąd Najwyższy w swoim stanowisku słusznie zauważa, że "ustrojodawca w rozdziale lli 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 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 ustawowej (A. Bałaban, *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej”*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 20). [...]

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 rygoryzmem (A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, Przegląd Legislacyjny 2014 nr

2, s. 23). 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 technicznych (Por. np. L. Garlicki, M. Zubik, Ustawa w systemie źródeł prawa, w: I. Chojnacka (red.), Konstytucyjny system źródeł prawa praktyce, Warszawa 2005, s. 59). 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 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 ustawowego (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., U7/00, 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" (A. Krzywoń, *op.cit.*, s. 34). Prowadzi to do wniosku, że - w pewnych okolicznościach - przekazanie określonego zakresu spraw do uregulowania w akcie pozaustawowym jest wręcz preferowane przez ustrojodawcę (M. Wiącek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 183).

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 21/98 (OTK1998, nr 7, poz. 116), 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 pozaustawowych (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://radalegislacyjnagov.pl/dokumenty/stanowisko-z-19-lutego-2016-r-dotyczace-problematyki-upowazniania-do-wydawania-aktow> (dostęp w dniu 27 marca 2017 r.)), 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 wewnętrznym (Zob. wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116). 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 „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

względem na jakąś cechę) osób fizycznych pozostających w stosunku organizacyjnej podległości, która obejmuje podporządkowanie zarówno hierarchiczne (w tym służbowe), jak i funkcjonalne względem organu wydającego akt (M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu wewnętrznego*, *Ius Novum* 2013, nr 2, s. 110-111). 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 zakresie (*Ibidem*, s. 102.). 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)" (s. 2 – 5 stanowiska Sądu Najwyższego). Sąd Najwyższy w tym względzie pomija jednak przedstawiony już wcześniej art. 176 ust. 2 Konstytucji, który wyraźnie przewiduje obowiązek Sejmu uregulowania „ustroju sądów” (a więc także Sądu Najwyższego) w formie ustawy.

Nawet jednak czyniąc punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności ustawowego upoważnienia do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym rozważenie, czy organy (podmioty), które mają być adresatami takich aktów, charakteryzują się podległością wobec organu je wydającego. Należy w ocenie Sejmu podzielić pogląd grupy posłów, że procedura wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nie jest kwestią wewnętrzną Sądu Najwyższego, mimo że dotyczy wyboru wewnętrznego organu tego sądu. Nie jest to również zagadnienie dotyczące wewnętrznej organizacji pracy Sądu Najwyższego. Z Konstytucji wyraźnie wynika, że Pierwszego Prezesa SN powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Oznacza to, że twórcy Konstytucji chcieli, by - w ramach współdziałania i równoważenia się władzy - decyzja o wyłonieniu organu wewnętrznego SN nie była pozostawiona temu sądowi.

Stąd też powierzenie rozstrzygającej kompetencji w procedurze powoływania Pierwszego Prezesa SN podmiotowi zewnętrznemu sprawia, że procedura ta nie może być przedmiotem aktu wewnętrznie wiążącego. Taki akt bowiem może obejmować tylko kwestie wewnętrzne, niekształtujące uprawnień czy zobowiązań dla podmiotów niepodlegających organizacyjnie Sądowi Najwyższemu. Powyższe stanowisko potwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z 4

grudnia 2012 r. o sygn. akt U 3/11. Sprawa ta dotyczyła regulaminu Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostek oraz nakładać obowiązków na inne organy władzy publicznej, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt.

Ustawa o SN oprócz doprecyzowania, że Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN wybiera dwóch kandydatów na Pierwszego Prezesa SN i przedstawia ich Prezydentowi RP (art. 16 § 1 pkt 3) nie określa szczegółowo przebiegu tej procedury. Zgodnie z art. 16 § 3 zdanie pierwsze i drugie ustawy o SN, do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Z przepisu tego wynika też, że głosowanie w sprawie wyboru oraz przedstawienie kandydatów na Pierwszego Prezesa SN jest tajne (§ 3 zdanie trzecie).

Ustawa o SN nie wskazała szczegółowych zasad wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN, a uregulowanie tego zagadnienia powierzyła Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów SN w formie odpowiedniego regulaminu. W ocenie wnioskodawcy takie działanie ustawodawcy stanowi naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa w kontekście podziału aktów prawnych na powszechnie i wewnątrznie obowiązujące (art. 2 Konstytucji) oraz zasady, że określone kompetencje SN są uregulowane w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 w związku z ust. 3 Konstytucji).

W związku z tym w ocenie Sejmu należy się zgodzić z grupą posłów, że nie można zagadnień, które wpływają na podjęcie rozstrzygnięcia przez podmiot zewnętrzny (w tym wypadku chodzi o decyzję Prezydenta RP o powołaniu określonej osoby wskazanej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN na Pierwszego Prezesa SN) regulować aktem wewnętrznym. O tym, że wybór kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie jest jedynie sprawą wewnętrzną tego sądu decyduje ustrojowa pozycja Pierwszego Prezesa SN. Prawdą jest, że Pierwszy Prezes SN jest przede wszystkim wewnętrznym organem Sądu Najwyższego i z tego tytułu przysługują mu określone kompetencje. Nie jest to jednak jedyna rola tego podmiotu. Nie można bowiem pomijać ustrojowego znaczenia Pierwszego Prezesa SN i jego kompetencji wynikających z Konstytucji i ustaw, które są niezależne od sprawowanej przez niego funkcji wewnętrznego organu SN. Jako przykład można tu podać

przewodniczenie Trybunałowi Stanu, bycie z urzędu członkiem Krajowej Rady Sądownictwa albo możliwość występowania z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego. Z tego też względu ustawodawca powinien mieć wpływ na kształt procedury wyboru kandydatów, których następnie Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN przedstawi Prezydentowi RP. Takie działanie zapewni równowagę władzy. Oznacza to zatem, że procedura wyboru i przedstawiania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN powinna być regulowana w ustawie. Stanowi to rozwinięcie normy zawartej w art. 183 ust. 3 Konstytucji. Związane jest to także z tym, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r. (sygn. akt. K 27/12) stwierdzono, że pojęcie „ustrój sądów” obejmuje kategorie sądów w obrębie ich rodzaju, organizacja wewnętrzna sądów danego rodzaju oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między niektórymi rodzajami sądów a Sądem Najwyższym. W literaturze (W. Sokolewicz, *Artykuł 208, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 15) wskazuje się, że określenie przez ustawodawcę "organizacji i trybu działania", względnie "organizacji i trybu postępowania", obejmować ma węższą kategorię spraw niż np. "ustrój, zakres działania i tryb pracy" czy "zakres i sposób działania". Zgodnie z tym poglądem zakres odesłania do ustawy byłby w przypadku organów sądowniczych znacząco większy niż przykładowo w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega także wątpliwości, że całokształt prawnej regulacji poszczególnych organów państwa obejmuje zarówno unormowania konstytucyjne, jak i ustawowe.

Nie można się także zgodzić z poglądem Sądu Najwyższego, 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 [na Prezesa SN - uwaga własna]" (s. 7 stanowiska Sądu Najwyższego). Bowiem obowiązująca Konstytucja stanowi w artykule 173, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Przy czym stanowi on rozwinięcie artykułu 10 stanowiącego w ust. 1, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W ust. 2 powierza władzę ustawodawczą Sejmowi i Senatowi,

władzę wykonawczą Prezydentowi i Radzie Ministrów, a władzę sądowniczą sądom i trybunałom. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można znaleźć szereg wypowiedzi odnoszących się do miejsca władzy sądowniczej w systemie podziału władzy. I tak, Trybunał wskazał także, że z zasady podziału władz wynika, że: „Władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza muszą być rozdzielone, a nadto, że musi panować między nimi równowaga oraz że muszą one ze sobą współpracować” (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93). Jak zauważył TK: „Tylko jednak wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. (...) Obraz stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą jest natomiast odmienny. (...) Zjawiskiem typowym (...) jest (...) pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji” (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/941). Odrębność i niezależność sądów i Trybunałów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty (wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04; 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Przepis art. 173 Konstytucji nie pozostawia w tym zakresie jakiegokolwiek pola do interpretacji czy wątpliwości. Niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja innych władz w sprawy objęte monopolem sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości („jądro kompetencyjne”) (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12), a także niestanowiących wymiaru sprawiedliwości, ale przekazanych do jurysdykcji tych sądów i Trybunałów. Rzecz jasna odrębność władzy sądowniczej oznacza jednocześnie wydzielenie organizacyjne spośród innych władz (M. Masternak-Kubiak, *Artykuł 173 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 429). Należy jednocześnie pamiętać, że odrębność i niezależność nie oznacza całkowitego zerwania jakichkolwiek relacji zachodzących pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą. w tym zakresie wskazał TK, że „art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym

niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji RP). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania” (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjęty w Konstytucji model podziału władz nie polega wyłącznie na zakwalifikowaniu organów władzy publicznej do poszczególnych władz oraz deklarowaniu ich niezależności. Ustrojodawca przewidział mechanizmy wzajemnego oddziaływania, które służą osiągnięciu stanu równowagi się władz oraz stanowią przestrzeń dla współdziałania (dialogu) (wyroki TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Przy czym w przypadku władzy sądowniczej należy uznać, że istnieje stanowczy i jednoznaczny zakaz oddziaływania czy wpływu legislatywy i (lub) egzekutywy na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sposób inny niż przewidziany w Konstytucji.

Pewne znaczenie w omawianym przypadku ma także preambuła. Z orzecznictwa TK wynika, że „dostarcza ona [preambuła - uwaga własna] opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K. 18/04). Ustrojodawca we wstępie do Konstytucji wskazuje na okoliczność, iż należy „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Konstrukcje „rzetelność i sprawność” znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie TK. W uzasadnieniu wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) TK podkreślił, iż władze: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza „zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych”. W uzasadnieniu wyroku z 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12) TK, definiując pojęcie ustroju sądów, powołał się na wcześniejsze swoje stanowisko zawarte w wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04), iż: „Ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne,

a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji)”. Problematyka sprawności była przedmiotem analizy TK także w najnowszym orzecznictwie (wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15). W uzasadnieniu tego wyroku TK odniósł się do realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej. Mianowicie w ocenie TK swoboda ustawodawcy zwykłego w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji prawnych, które dopiero są tworzone, zaś jedyną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe, natomiast w sytuacji, kiedy istnienie, organizację, czy zasady działania reguluje Konstytucja wówczas swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania (modyfikowania) ich podstaw prawnych jest ograniczona. Ustawodawca zwykły związany jest bowiem postanowieniami konstytucyjnymi i „nie może obniżać dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej”.

Stąd nie można podzielić poglądu zawartego w stanowisku Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „wniosek poselski zmierza do stworzenia ustawodawcy - a więc każdorazowej większości parlamentarnej - możliwości oddziaływania na proces wyłaniania 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.)” (s. 9 stanowiska Sądu Najwyższego). Po pierwsze, nie można się bowiem w opinii Sejmu zgodzić z poglądem, że wykonanie przez Sejm prawa do ustawodawczej regulacji tego obszaru powodowałoby powstanie szczególnych powiązań między Pierwszym Prezesem SN a aktualną większością parlamentarną. Zauważyć należy, że kadencja Pierwszego Prezesa SN (sześć lat) jest dłuższa niż kadencja Sejmu (cztery lata). Po drugie, wywodzenie

istnienia powiązań z tytułu ustawodawczej regulacji procedury powoływania danego organu podważałoby niezależność szeregu konstytucyjnych organów państwa. Wreszcie pogląd przedstawiany przez Sąd Najwyższy jest w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niezgodny z polskim modelem podziału władzy państwowej, nie można go także bronić w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji powierzającego ustawodawcy zwykłemu m.in. uregulowanie „ustroju sądów”. W opinii Sejmu nie ulega wątpliwości, że tryb wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN należy do powyższej materii.

Tym samym w ocenie Sejmu należy stwierdzić, że art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że upoważnia organ Sądu Najwyższego do uregulowania w akcie wewnętrznym materii, która 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. Niezgodność ta jest tym bardziej jaskrawa, że w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji uregulowanie kwestii sposobu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN powinno nastąpić w formie ustawy.

4. Drugi z zarzutów grupy posłów dotyczy zakresowej niezgodności art. 16 § 1 pkt. 3 ustawy o SN - 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. 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. Zdaniem wnioskodawcy istnieje w tym zakresie luka prawna wywodzona z tezy o niezbędności ustawowej regulacji wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Zasadniczo zarzut ten w ocenie Sejmu w znaczącym zakresie dotyczy istnienia pominięcia ustawodawczego, co było przedmiotem analizy w punkcie III niniejszego stanowiska. Mając na uwadze przytoczone tam argumenty należy podkreślić, że w niniejszej sprawie można

mówić o istnieniu pominięcia ustawodawczego. Obowiązująca Konstytucja nakłada wprost z mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcę zwykłego obowiązek uregulowania ustroju sądów. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że forma ustawy w tym względzie pełni funkcję gwarancyjną dla władzy sądowniczej, stąd też w ograniczonym zakresie materia ta może być regulowana w aktach podustawowych, w tym w aktach wewnętrznych.

W związku z powyższym, oraz w świetle rozważań poczynionych przy prezentacji wzorców kontroli, należy zgodzić się z grupą posłów, że kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN wynikające z art. 16 § 1 ustawy o SN należy rozpatrywać w kontekście art. 16 § 3 tej ustawy. Z kształtu wskazanych przepisów wynika, ich zdaniem, że formą działania Zgromadzenia Ogólnego jest uchwała. W szczególności nie można art. 16 § 3 zdanie trzecie ustawy o SN analizować odrębnie jako nie dotyczącego kwestii wydawania uchwały. Oznacza to, że w sprawie, o której mowa w art. 16 § 1 pkt 3 (wybór kandydatów na Pierwszego Prezesa SN i przedstawianie go Prezydentowi RP) muszą zostać wydane stosowne uchwały. Uchwała jest formą działania, za pomocą której Zgromadzenie Ogólnego Sędziów SN realizuje swoją konstytucyjną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN. Kompetencja ta wynika w opinii grupy posłów z art. 183 ust. 3 Konstytucji, a co do liczby przedstawionych kandydatów została doprecyzowana w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN. Praktyka wskazuje jednak, że w realizacji omawianej kompetencji uchwała nie jest wydawana. Z tego względu należy przyjąć, że kwestionowany przepis jest rozumiany w ten sposób, że do realizacji wskazanej w nim kompetencji nie jest potrzebne wydanie uchwały.

Brak wyraźnego wskazania, że wybór i przedstawienie kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN mają przyjąć formę uchwały jest sprzeczne, zdaniem wnioskodawcy, z zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadami powoływania Pierwszego Prezesa SN określonymi w Konstytucji. Brak wyraźnego określenia prawnej formy działania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN powoduje, że kwestionowana regulacja ma charakter niepełny, a przez to uniemożliwia realizację konstytucyjnej kompetencji tego Zgromadzenia i czyni ją dysfunkcyjną. Przedstawienie kandydatów musi bowiem odbyć się w formie właściwej dla organu kolegialnego.

Stąd też art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego stanowi pominięcie ustawodawcze i w zaskarżonym zakresie narusza Konstytucję.

5. Kolejny zarzut dotyczy niezgodności z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji § 8 regulaminu wyboru kandydatów stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w zakresie, w jakim nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi RP. Wnioskodawca zarzuca, że z § 8 regulaminu wyboru kandydatów nie wynika 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 o 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” (wniosek, s. 11). Oprócz tego grupa posłów zakwestionowała cały wymieniony akt prawny w zakresie, w jakim wkracza w materię ustawową, jako niezgodny z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. W tym względzie należy zauważyć, że w przedmiotowym zakresie zachowują swoje znaczenie uwagi poczynione odnośnie do pierwszego zarzutu grupy posłów dotyczące zagadnienia materii ustawodawczej i konstytucyjnego obowiązku Sejmu uregulowania w ustawie trybu wyboru Pierwszego Prezesa SN, w związku z tym w opinii Sejmu nie zachodzi wobec tego miejsca potrzeba ich powtarzania.

W przypadku zarzutu dotyczącego wymogu uchwały należy się zgodzić z poglądem zawartym we wniosku grupy posłów, że "kwestionowany regulamin nie jest wymieniony w art. 87 Konstytucji RP wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Może to być zatem jedynie akt wewnętrznie wiążący jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11 dotyczącym regulaminu Sądu Najwyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że akty prawa

wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec jednostek oraz nakładać obowiązków na inne organy władzy publicznej, które nie pozostają w stosunku podległości względem wydającego akt.

Grupa posłów wyjaśniła już przy okazji analizy zarzutu pierwszego (dotyczącego przepisu upoważniającego do wydania kwestionowanego regulaminu), że procedura wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa SN nie jest kwestią wewnętrzną Sądu Najwyższego. Wprawdzie dotyczy ona wyboru wewnętrznego organu SN, ale Konstytucja RP przyznała uprawnienia do powołania tego organu - Prezydentowi RP. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jedynie współuczestniczy w tej procedurze przedstawiając kandydatów na dane stanowisko.

Prezydent RP jako organ władzy publicznej korzystając ze swojej prerogatywy (art. 183 ust. 3 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji RP) musi znać zasady wyłaniania kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN, a te zasady mają być określone w ustawie. Nie można bowiem określać zasad czy kryteriów dla kandydatów na Pierwszego Prezesa SN w akcie wewnętrznym. O tym, że jest to materia ustawowa decyduje również ustrojowa pozycja Pierwszego Prezesa SN, którego rola nie ogranicza się do wewnętrznego organu Sądu Najwyższego. Z tego względu to akt powszechnie obowiązujący powinien określać zasady wyboru kandydatów na to stanowisko. W ten sposób zapewniona jest równowaga władzy.

Kwestionowany regulamin Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN ma wpływ na realizację uprawnienia Prezydenta RP, czyli podmiotu, który nie jest organizacyjnie podległy Sądowi Najwyższemu (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2012, sygn. U 3/11). To znaczy, że akt ten wkracza w materię, która ma być uregulowana w ustawie." (s. 10 - 11 wniosku grupy posłów).

W opinii Sejmu należy się także w świetle wcześniejszej argumentacji zgodzić z grupą posłów, że brak wymogu uchwały w kwestionowanym regulaminie narusza standardy demokratycznego państwa prawnego. Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jest organem kolegialnym, a więc prawną formą jego działania są uchwały. Z tego względu brak określenia tej formy w przepisach regulaminu wyboru powoduje, że podmiot ten nie może w sposób wiążący realizować kompetencji przyznanych mu w Konstytucji i ustawach. Nie można bowiem uznać, że Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego i jego rozstrzygnięcia działają jako Zgromadzenie Ogólne. Owszem,

Przewodniczący może komunikować wolę Zgromadzenia, ale tylko wtedy, gdy formalnie będzie ona wyrażona w formie uchwały.

W związku z tym w opinii Sejmu uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że akt ten reguluje kwestie, które są materią konstytucyjną oraz ustawową. Regulamin wyboru narusza również wymogi demokratycznego państwa prawnego związane z zasadami określenia prawnych form działania organów kolegialnych. Należy się zgodzić z poglądem, który można wyprowadzić ze stanowiska Sądu Najwyższego, że samo stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów ustawy spowoduje uchylenie kwestionowanego regulaminu, co wynika ze skutków wyroków TK dla aktów podustawowych opartych na przepisie uznanym za niezgodny z Konstytucją. Nie oznacza to jednak w przedmiotowej sprawie niemożności stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją także uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN, skoro została zaskarżona w tym samym postępowaniu, co kwestionowane postanowienia ustawy o SN.

6. Grupa posłów sformułowała także zarzut niezgodności § 8 regulaminu wyboru kandydatów z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji. W istocie zarzut ten jest zbieżny z zarzutem podniesionym w punkcie trzecim *petitum* wniosku i jako taki został już w niniejszym stanowisku wcześniej rozpatrzony.

7. W razie ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny przedstawionych zarzutów, wnioskodawca domaga się, aby Trybunał stwierdził, że akty dokonane na podstawie zakwestionowanych przepisów i aktów prawnych nie wywołują skutków prawnych. W tym względzie należy stwierdzić, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego utrata mocy obowiązującej przepisu będącego podstawą wydania innego przepisu automatycznie pociąga za sobą utratę mocy tego drugiego przepisu (zob. np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K

15/09). Wobec czego w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 16 § 1 ustawy o SN 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 oraz zakresowej niezgodności art. 16 § 1 pkt. 3 ustawy o SN - 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 moc prawną straci uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego bez potrzeby odrębnego stwierdzenia jej niezgodności z Konstytucją.

8. W opinii Sejmu przeciwko wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie wyroku aplikacyjnego przemawia obowiązywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego zasadniczo *ex nunc* oraz zasada bezpieczeństwa prawnego. Zgodnie z artykułem 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Wynika z tego, że za regułę przyjmuje, że orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (*ex nunc*), ale dopuszcza określenie przez TK innego terminu utraty mocy obowiązującej. Nie precyzuje bliżej, kiedy TK może to uczynić i na podstawie jakich przesłanek. Wprost stanowi jedynie, że „termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy”. Sformułowanie to dotyczy jednak terminu przyszłego (*pro futuro*). Konstytucja milczy w sprawie wejścia w życie orzeczenia od daty wydania niekonstytucyjnego aktu (*ex tunc*), czyli w najwcześniejszym z możliwych terminów. Jednakże w doktrynie przyjmuje się, że Trybunał Konstytucyjny może nadać orzeczeniu skutek *ex tunc*. W opinii Sejmu ustrojowa legitymizacja takiego orzeczenia może mieć miejsce tylko wyjątkowo ze względu na stabilność

systemu prawnego państwa. Odmienne Sąd Najwyższy w wyroku z 6 grudnia 2006 r. (IV CSK 247/06, Legalis) uznał, że wyroki TK stwierdzające sprzeczność przepisu z Konstytucją lub ustawą działają co do zasady wstecz od dnia wydania aktu prawnego.

Za Trybunałem Konstytucyjnym należy stwierdzić, że normy ustawy „wchodząc do porządku prawnego kształtowały [...] świadomość prawną i zaufanie adresatów” (wyrok TK z 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01). Sejm zauważa, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przypadku utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego *ex nunc* „wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w sposób określony w art. 190 ust. 2 Konstytucji, a więc na przyszłość. Oznacza to, że zasadniczo nie ma ono mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania tego przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99). Niekonstytucyjny akt traci w tym momencie moc obowiązującą, ale przez pewien czas był on elementem systemu prawnego, wywierając określone w nim skutki prawne – tzn. skutki z nim związane, powstałe na jego podstawie stosunki prawne itp. miały oparcie w prawie. Akt taki nie jest nieważny od samego początku, ale uznany jest za wadliwy (wzruszalny) (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 215).

9. Ponadto z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że stwierdzenie pominięcia prawodawczego nie wywołuje skutku derogacyjnego, ale ma skutek „zobowiązujący”, obligując prawodawcę do zmiany stanu prawnego oraz dostosowanie treści przepisu do wymagań konstytucyjnych (zob. np. wyroki TK z: 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01; 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10; 27 czerwca 2013 r., sygn. akt K 36/12). Bowiem skoro przepis będący przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK jedynie w pewnym zakresie nie odpowiada wymaganiom konstytucyjnym, to nie ma żadnych podstaw do usunięcia z systemu prawnego tej jego części, która nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych (zob. D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. K.

Działocha, Warszawa 2003, s. 73). Niekiedy wskazuje się dodatkowo w orzecznictwie trybunalskim na skutek „rozporządzający”, obligując organy stosujące prawo w okresie poprzedzającym interwencję ustawodawcy do rozstrzygania nasuwających się wątpliwości w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki i poszanowania nadrzędności Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07; 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; 12 lipca 2010 r., sygn. akt P 4/10; 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13). Jednakże podkreśla się, że niezależnie od możliwości interpretacyjnych, jakie daje wyrok TK, pełne przywrócenie stanu konstytucyjności nie jest zasadniczo możliwe bez interwencji prawodawcy (zob. wyroki TK z: 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; 21.10.2014 r., K 38/13).

10. Problem skutków orzeczeń TK nie może być rozpatrywany w oderwaniu od podstawowych wartości konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 20 lutego 2002 r., K 39/00). Stąd w ocenie Sejmu należy podzielić pogląd zawarty w stanowisku Sądu Najwyższego, że „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 RP (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.). Po drugie, wyłączając skutki stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu co do niektórych kategorii podmiotów lub stanów faktycznych (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). 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 przepisu (Zob. szerzej P. Radzewicz, *„Przywilej korzyści” jako skutek prawny orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 4, *passim*.).

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 rozstrzygania 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 piśmiennictwie (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. Kosielińska-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.), 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 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 nieznanej Konstytucji RP modyfikacji treści norm ustrojowych (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, s. 205-206). 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" (wniosek SN, s. 18 - 19).

Zwrócić należy uwagę, że zasada bezpieczeństwa prawnego wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla

obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny" (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa obejmuje przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 19 listopada 2008 r., sygn. akt KP 2/08; 20 stycznia 2009 r., sygn. akt P 40/07; 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09). Chodzi przy tym o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, co w aspekcie pewności tego, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe (wyroki TK z: 13 listopada 2013 r., sygn. akt K 2/12; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności. Powyższa relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej, mimo wskazanych wyżej gwarancji instytucjonalnych i proceduralnych, narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzruszaniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności" (wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13). Należy także zauważyć, że w

demokratycznym państwie prawnym „każdy przepis normuje przyszłość nie zaś przeszłość” (por. uchwała NSA z 1 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06), co zasadniczo powinno się także odnosić do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w przypadku stwierdzania niezgodności z Konstytucją obowiązujących rozwiązań w obszarze ustrojowym, ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania organizmu państwowego. Nadanie wyrokowi w niniejszej sprawie skutku aplikacyjnego spowodowałoby powstanie wśród obywateli niepewności co do stanu prawnego i obawę przed destabilizacją istniejących stosunków prawnych. Z powyższych względów Sejm wnosi do Trybunału Konstytucyjnego o nienadawanie wyrokowi w niniejszej sprawie skutku aplikacyjnego.

11. Mając na uwadze przedstawione argumenty należy uznać, że:

1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 16 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1254) w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego **jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

3) uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.):

- a) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do tej uchwały, obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP **jest niezgodna** z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- b) **jest niezgodna** z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że wkracza w materię ustawową;

4) § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały powołanej w punkcie 3 **jest niezgodny** z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński