



VII.510.19.2017.AJK

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt K 3/17

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) **zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu z wniosku grupy posłów o stwierdzenie niezgodności:**

- 1) 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 Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja);
- 2) art. 16 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (dalej: ZOSSN) w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

- 3) uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.):
- w zakresie, w jakim nie określa w § 8 obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
 - z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że wkracza w materię ustawową;
- 4) § 8 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (niepubl.) z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

oraz wnoszę o

stwierdzenie, że:

- 1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN , w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN), jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez ZOSSN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- 3) uchwała ZOSSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest zgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;
- 4) uchwała ZOSSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, w zakresie w jakim nie określa w § 8 obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów ZOSSN

na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi, jest zgodna z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

- 5) § 8 uchwały ZOSSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest zgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej wniosku, należy odnieść się do kwestii formalnych, tj. ustalenia możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny (dalej również jako: Trybunał lub TK) braku określonej regulacji prawnej. Należy podkreślić, że co do zasady przyjmuje się, że brak przepisów normujących określoną materię, tzw. zaniechanie ustawodawcze, powinien być rozumiany jako świadoma decyzja ustawodawcy o odstąpieniu od jej uregulowania.

Pojęcie „zaniechania prawodawczego” nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Co do zasady w Trybunał przyjmuje, że „zaniechanie prawodawcze oznacza zachowanie prawodawcy, który wbrew obowiązującemu nakazowi, nie ukształtował wymaganych regulacji, bądź też dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej. W pierwszej z opisanych sytuacji występuje tzw. zaniechanie właściwe (absolutne, bezwzględne), w drugim – zaniechanie względne (częściowe), zwane też pominięciem prawodawczym.

W przypadku pominięcia prawodawczego zarzut niekonstytucyjności może zostać odniesiony do częściowych braków normowania, godzących w zupełność regulacji służących realizacji nakazu konstytucyjnego.

Na podstawie szeroko rozumianego unormowania art. 188 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Trybunał sięga po możliwość orzekania w przedmiocie tzw. względnych zaniechań prawodawczych, tj. częściowych braków w obowiązujących aktów normatywnych. Zjawisko zaniechań prawodawczych (luk w prawie, niekompletności uregulowań prawnych) nie podlega natomiast kognicji Trybunału.

Punktem odniesienia sprawowanej kontroli konstytucyjności zaniechań (względnych) są z reguły konstytucyjne normy zobowiązujące (lub wręcz: nakazujące), a co najmniej – programowe, wymagające dla swej realizacji pozytywnych działań prawodawczych.

Orzekanie w przedmiocie „pominięcia prawodawczego” jest możliwe wyłącznie na podstawie konstytucyjnych norm wyraźnie zobowiązujących (zobowiązujących upoważnień konstytucyjnych) – zbliżonych przykładowo do unormowania art. 15 ust. 2 Konstytucji („zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”) lub też w oparciu o konstytucyjne normy programowe (typu „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej” bądź „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”)¹.

W ocenie Rzecznika, w świetle powyższych rozważań nie można przyjąć tezy, że zarzuty podniesione przez wnioskodawców odnoszą się do zaniechania prawodawczego bezwzględnie, ponieważ w analizowanej sprawie mamy do czynienia z wydanymi aktami prawnymi w postaci ustawy o SN oraz regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. W konsekwencji jedyną dopuszczalną do rozważenia opcję stanowi ewentualny zarzut pominięcia prawodawczego.

Odnosząc się do tak określonego przedmiotu zaskarżenia, Rzecznik pragnie postawić w tym miejscu tezę, że w omawianym przypadku nie można postawić zarzutu pominięcia prawodawczego (uregulowania niepełnego). W analizowanej sprawie mamy bowiem do czynienia ze świadomą decyzją ustawodawcy o przekazaniu materii dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN do uregulowania wewnętrznym aktem SN, która wyrażona została w art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN. Podzielić należy opinię wnioskodawców, iż w ustawie o SN nie doszło do uregulowania wszystkich kwestii odnoszących się do trybu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Należy przy tym dostrzec, że w art. 16 § 1 pkt 1 i 3 oraz w art. 16 § 3 ustawy o SN ustawodawca uregulował zasadniczy zrab tej procedury. Pozostałe kwestie o charakterze organizacyjno-technicznym, celową decyzją ustawodawcy zostały natomiast przekazane do uregulowania

¹ por. M. Grzybowski, „Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego”, http://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf, data ostatniego dostępu: 29 marca 2017 r.

w akcie prawa wewnętrznego SN. Argumenty przemawiające za zasadnością postawionej przez Rzecznika tezy o świadomym i celowym przekazaniu przez ustawodawcę wskazanej materii do unormowania przez stosowny regulamin SN zostaną przedstawione w dalszych częściach uzasadnienia.

II

Pierwszy zarzut wnioskodawców odnosi się do braku uregulowania na poziomie ustawowym zasad wyboru kandydatów na I Prezesa SN. Zdaniem wnioskodawców, zagadnienie to stanowi materię ustawową, a więc nie może być uregulowane – w jakimkolwiek zakresie – aktem prawa wewnętrznego, takim jak regulamin SN. Wnioskodawcy zarzucili, że art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN, w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika interpretacja art. 183 ust. 2 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Wykładnia wskazanych norm konstytucyjnych zaproponowana przez wnioskodawców budzi szereg wątpliwości, w związku z powyższym Rzecznik postanowił przedstawić odmienną optykę analizy przedmiotowego zagadnienia.

Przed przystąpieniem do szczegółowej wykładni art. 183 ust. 2 Konstytucji, jak i ust. 3 Konstytucji należy zwrócić uwagę, że przepisy te odczytywać trzeba na tle dwóch ogólnych zasad konstytucyjnych: podziału władzy (art. 10 Konstytucji) i niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji), które nakazują traktować ingerencję władzy wykonawczej w sprawy sądownictwa w kategoriach wyjątku.

Gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziów zostały wyrażone w art. 10, art. 173, jak również w art. 174, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z zasady podziału władz przyjętej w art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność tę wzmacnia art. 173 i art. 174 Konstytucji, które stanowią, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173) i tylko one mają monopol na wydawanie wyroków w imieniu

RP (art. 174). Odrębność i niezależność sądownictwa ma przełożenie na zagwarantowanie niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1), a w ostatecznym rezultacie na zapewnienie każdemu prawa do niezawisłego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Również w piśmiennictwie podkreśla się niezależność i autonomię SN wynikającą z jego pozycji ustrojowej. W doktrynie podnosi się m.in., że „wśród zasad konstytucyjnych, wyznaczających sposób interpretacji szczegółowych norm konstytucji i determinujących treść ustaw zwykłych dotyczących SN, należy w szczególności wymienić:

- zasadę niezależności sądownictwa (...),
- zasadę autonomii Sądu Najwyższego, wynikającą z jego pozycji ustrojowej, jako odrębnego naczelnego konstytucyjnego organu państwa” (por. L. Garlicki, uwaga 3 do art. 183 Konstytucji [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 3).

Zasada autonomii Sądu Najwyższego ulega wzmocnieniu na tle zasady niezależności sądownictwa. „Wyrażna proklamacja podziału władz oraz odrębności i niezależności sądów i trybunałów jednoznacznie wytycza ustrojowe miejsce Sądu Najwyższego. Jego konstytucyjne usytuowanie (art. 175 i 183), a także status nadany ustawą z [...] 2002 r. o Sądzie Najwyższym upoważniają do stwierdzenia, że Sąd Najwyższy - czego oczywiście nie można powiedzieć o sądach powszechnych - został w sposób ewidentny i definitywny odseparowany od innych władz. Świadczy o tym nie tylko autonomia budżetowa (art. 6 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 139 ustawy z [...] 2009 r. o finansach publicznych), prawo do tworzenia organizacji wewnętrznej i zasad wewnętrznego postępowania, w tym sprawowania nadzoru administracyjnego (art. 3 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym), oraz zasady przywiązania sędziego do urzędu, nieprzenoszalności i niepołączalności (art. 180 Konstytucji RP i art. 39 ustawy o Sądzie Najwyższym), ale także szerokie kompetencje kadrowe i samorządowe (m.in. wskazywanie kandydatów na sędziów i prezesów, w tym pierwszego prezesa) (por. J. Gudowski, „Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)”, *Przegląd Sądowy* 2015/11-12 /7-31, s. 18).

Jak słusznie wskazuje J. Gudowski „jest jednak cienka linia, której we wzajemnych stosunkach, zgodnie ze zdrowym obyczajem ustrojowym, przekraczać nie można. Należy pamiętać, że trójpodział władz jest owocem nie tylko regulacji prawnych, lecz także praktyki, w tym praktyki politycznej. Trójpodział wyznacza określone kompetencje oraz

granice swobody władz, zarazem jednak nakazuje korzystać z tych kompetencji i swobód w sposób oględny. Skoro zatem „Sejm może dużo, ale nie może wszystkiego”, to nie powinien ingerować w sprawy władzy sądowniczej bez rzeczowej potrzeby, a zwłaszcza w sposób oczywisty naruszający Konstytucję (por. J. Gudowski, *op. cit.*).

W tym miejscu należy odwołać się do uzasadnionej w ocenie Rzecznika analogii. W wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99), Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 70 ust. 5 Konstytucji zapewniający autonomię szkołom wyższym na zasadach określonych w ustawie oznacza, że Konstytucja zakłada istnienie aktów wewnętrznych tych uczelni, i że uczelnie regulują tymi aktami zakładowymi, zgodnymi z prawem - prawa i obowiązki studentów. Prawo do takich regulacji wewnętrznych przysługuje wszystkim szkołom wyższym po to, by mogły one realizować cel publiczny, jakim jest kształcenie studentów i prowadzenie badań naukowych. Istotny jest fakt, że skoro konstytucyjne prawo do kształtowania aktami wewnętrznymi sytuacji studentów dotyczy każdej szkoły wyższej – to ustawy określające zasady działania publicznych szkół wyższych muszą - w myśl art. 70 ust. 5 Konstytucji, respektować ich autonomię, tzn. nie mogą znosić istoty tej autonomii, poprzez zupełne i wyczerpujące unormowanie wszystkich spraw, które określają pozycję studenta w państwowej szkole wyższej. W przeciwnym przypadku rola państwowych szkół wyższych sprowadzałaby się jedynie do wykonywania ustaw, zaś organy tych szkół stałyby się organami państwa, co równałoby się zniesieniu ich autonomii (por. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.²).

Zdaniem Rzecznika, powyższe uwagi ogólne Trybunału pozostają aktualne oraz znajdują analogiczne zastosowanie w analizowanej sprawie. Mając na uwadze przede wszystkim treść art. 10 i art. 173 Konstytucji należy uznać, że zasada niezależności sądownictwa oraz autonomii SN domaga się pozostawienia pewnego zakresu spraw do jego wewnętrznej regulacji. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, sprzeczne z Konstytucją byłoby odwrotne uregulowanie to znaczy, gdyby ustawa próbowała regulować wewnętrzne postępowanie w ramach SN.

² <http://ww2.senat.pl/k4/DOK/DR/600/611/611-5.htm>

Przechodząc do szczegółowej analizy art. 183 Konstytucji warto przypomnieć brzmienie wskazanego przepisu:

„1. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania.

2. Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach.

3. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”.

Za główną kompetencję SN uznać należy sprawowanie nadzoru judykacyjnego (orzeczniczego) nad innymi sądami (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Niezależnie od powyższego art. 183 ust. 2 Konstytucji umożliwia SN wykonywanie również innych czynności, niż tych określonych w ust. 1 art. 183 Konstytucji. Konstytucja wprowadza przy tym wymóg, aby te „inne czynności” określone zostały „w Konstytucji lub ustawie”.

Analiza treści art. 183 ust. 2 Konstytucji skłania do zwrócenia uwagi na wątpliwości wyłaniające się w trakcie jego interpretacji. Po pierwsze, należy zastanowić się, czy wydanie przez ZOSSN regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN można zaliczyć do kategorii „innych czynności” wykonywanych przez SN.

W doktrynie przyjmuje się, iż „czynności te [o których mowa w art. 183 ust. 2 Konstytucji] nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a koncentrować się powinny na dziedzinach „zaufania publicznego”, w których organ rozstrzygający musi działać w sposób niezależny i niezawisły (...). Na poziomie konstytucyjnym SN przyznano kompetencje do rozpatrywania protestów wyborczych oraz do orzekania o ważności wyborów parlamentarnych (art. 101) i prezydenckich (art. 129 ust. 1-2), a także referendum ogólnonarodowych (art. 125 ust. 4). Na poziomie ustawowym, ustawodawca dysponuje swobodą określania dodatkowych kompetencji SN; powinny one jednak uwzględniać fakt, że SN jest organem władzy sądowniczej, któremu przysługuje przymiot niezawisłości i niezależności” (por. L. Garlicki, uwagi do art. 183, *op. cit.*, s. 6).

W ocenie Rzecznika, wskazaną swobodę ustawodawcy, co do określania dodatkowych działań, o których mowa w art. 183 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że w ramach tzw. „innych czynności” możliwe jest również delegowanie przez ustawodawcę na SN uprawnienia do ustanowienia przez ten sąd zarówno własnego

regulaminu wewnętrznego, o którym mowa a art. 3 § 2 i 3 ustawy o SN, jak również regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt ustawy o SN.

Druga kwestia wymagająca rozważenia w kontekście analizy art. 183 ust. 2, jak również art. 183 ust. 3 Konstytucji dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy z powyższej regulacji wynika nakaz ustanowienia zasad wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w formie ustawy, czy też mogły one zostać uregulowane w akcie prawa wewnętrznego SN. Należy zadać również pytanie, w jakim zakresie ustawodawca powinien samodzielnie uregulować tryb wyboru kandydatów na I Prezesa SN przez ZOSSN, a w jakim zakresie mógł przekazać unormowanie pewnych kwestii aktem wewnętrznym SN.

Dla odpowiedzi na postawione powyżej pytania pomocne będzie krótkie przypomnienie, jakie względy przemawiają za uregulowaniem danej kwestii na poziomie ustawy, a w jakich przypadkach możliwe jest odstępianie od tej zasady.

W piśmiennictwie wskazuje się, że zasada wyłączności ustawy stanowi jedno z zasadniczych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Wyróżnia się dwa aspekty zasady wyłączności ustawy. „Pierwszy z nich oznacza konieczność oparcia każdej regulacji powszechnie obowiązującej na normach ustawy, co jest konsekwencją podstawowych założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Drugi aspekt wyłączności ustawy – wyłączność kwalifikowana – oznacza natomiast, że w pewnych sferach regulacji, na podstawie szczegółowego przepisu Konstytucji, unormowanie ustawowe powinno być egzekwowane z większym rygoryzmem” (por. A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2014 r., Nr 2, s. 23–26).

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie sprawy mogą być regulowane tylko przez ustawę nie jest jednak jednoznaczne i wymaga analizy konkretnych norm prawnych. „Konieczność ustawowego oparcia każdej powszechnie obowiązującej regulacji nie oznacza wyłączenia możliwości normowania pewnych zagadnień w drodze innych aktów normatywnych (...). Podstawowe pytanie w tym zakresie sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, 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. W Konstytucji istnieją zasadnicze

ograniczenia (kwalifikowana wyłączność ustawowa), polegające na tym, że w pewnych materiach wymagana jest zupełna lub pełniejsza regulacja ustawowa niż wynika to z modelu ustanowionego w art. 92 ust. 1 i art. 94 Konstytucji. To powoduje, że dotychczasowe rozważania doktrynalne oraz uwaga orzecznictwa skupione były przede wszystkim na minimalnej treści ustawy. Zasadniczy problem stanowiło zdeterminowanie, jak głębokie – ze względu na przedmiot regulacji – powinno być unormowanie ustawowe i co maksymalnie można przekazać do aktów wykonawczych. (...) W proces ustalania zakresu wyłączności ustawy wpisany jest (...) konflikt dwóch konstytucyjnych wartości (...) nadmierna „ramowość” ustawy może prowadzić do marginalizowania roli organów władzy ustawodawczej na rzecz egzekutywy, co jednocześnie niesie ze sobą ryzyko obniżenia standardu ochrony praw i wolności jednostki. Z drugiej strony, nieproporcjonalne obciążenie regulacji ustawowych technicznymi treściami niewątpliwie oddziałuje negatywnie na przejrzystość prawa i powoduje zakłócenia w jego stosowaniu. Obie te racje zasługują na odpowiednie wyważenie w przypadku projektowania każdej regulacji.” (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 23–26). Powołując się na dorobek orzecznictwa i doktryny autor ten wymienia kategorie materii szczególnie zastrzeżonych do ustawowego normowania. Zalicza się do nich – po pierwsze – unormowania dotyczące korzystania z praw i wolności konstytucyjnych. „Konsekwencją wyłączności ustawy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest ustanowienie większej niż wymagana w art. 92 Konstytucji głębokości regulacji ustawowej w kwestiach dotyczących praw i wolności (jednostki – przyp. własne)” (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 28). Drugą grupę stanowią podstawowe kwestie związane z ustrojem i funkcjonowaniem państwa. „W warunkach demokratycznego państwa to w ustawie powinny zostać uregulowane fundamentalne zasady dotyczące przeprowadzania wyborów, wyłaniania niektórych organów państwa (tu zasadnicze znaczenie może mieć konstytucyjny status niezależności czy samodzielności danego podmiotu), organizacji i sposobu działania organów publicznych czy budżetu państwa. Szczegółowość ustawowej regulacji sfery organizacji aparatu państwowego może się jednak od siebie różnić w konkretnych przypadkach” (por. A. Krzywoń, *op. cit.*, s. 29).

Powyższe rozważania odnoszą się głównie do relacji ustawa, a akty wykonawcze, takich jak rozporządzenia, a więc mających przymiot aktów powszechnie obowiązujących. Niemniej jednak w zakresie odnoszącym się do okoliczności, w których występuje tzw.

wyłączność kwalifikowana ustawy, a więc sytuacji, w których pewne kwestie powinny zostać z większym rygoryzmem uregulowane w drodze ustawy, uwagi te, zdaniem Rzecznika, będą miały bezpośrednie przełożenie na analizowaną sprawę.

W kontekście powyższego za *ratio legis* wymogu ustawowego normowania działań SN sformułowanego w art. 183 ust. 2 Konstytucji przyjąć należy kwestie, które odnoszą się do sfery jego działań zewnętrznych, tj. rozpatrywanie protestów wyborczych, orzekanie o ważności wyborów parlamentarnych (art. 101) i prezydenckich (art. 129 ust. 1-2), a także referendów ogólnonarodowych. Działania te są bowiem związane z realizacją uprawnień, bądź kompetencji podmiotów zewnętrznych, a jednocześnie stanowią czynności mające doniosłe znaczenie dla funkcjonowania państwa.

Surowszy wymóg ustawowej regulacji odnosić się będzie również do okoliczności, w których może dojść do wpływu działań SN na prawa i wolności jednostki, w tym na gwarantowane im konstytucyjnie prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Taka sytuacja wystąpiła m.in. w wyroku TK z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt U 3/11). W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że przepis § 104 regulaminu SN dotyczył stron postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub podmiot nie podlegała orzecznictwu sądów. W przeciwieństwie do powyższego, w sprawie o sygn. akt K 3/17, będącej przedmiotem niniejszej pisma, przepisy regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN odnoszą się do wewnętrznej sfery działań SN. Nie można zatem zgodzić się z tezą, iż akt ten kształtuje sytuację prawną podmiotów zewnętrznych wobec ZOSSN, czy też oddziałuje na stosunki prawne, które wychodzą poza układ organizacyjnego podporządkowania organowi wydającemu akt.

W ocenie Rzecznika, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, zagadnienia, które uregulowane zostały w regulaminie w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w jakikolwiek sposób nie oddziałują na osoby trzecie, które nie są organizacyjnie podporządkowane SN, jak również nie ingerują w prawa i wolności jednostek. Nie można także twierdzić, iż stanowią one podstawę do rekonstrukcji normy procesowej, której adresatem jest Prezydent.

Odnosząc się do zarzutu, iż zagadnienia unormowane we wskazanym regulaminie wpływają na podjęcie rozstrzygnięcia przez podmiot zewnętrzny, jakim ma być Prezydent należy ponownie odwołać się do wyroku o sygn. akt U 3/11. W wyroku tym podniesiono, że § 104 regulaminu SN dotyczył Prokuratora Generalnego (dalej: PG) , który - zgodnie z art. 64 ustawy o SN - jako jedyny podmiot był uprawniony do wniesienia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub podmiot nie podlegała orzecznictwu sądów. Trybunał uznał, że PG, którego dotyczyło zaskarżone postanowienie regulaminu SN w żaden sposób nie podlegał ZOSSN, które wydało regulamin SN, co – zdaniem Trybunału – oznaczało naruszenie art. 93 ust. 1 i 2 zdanie drugie Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, w sprawie o sygn. akt K 3/17 mamy do czynienia z odmienną rodzajowo sytuacją. Jak wykazano powyżej, w sprawie o sygn. akt U 3/11, z treści § 104 regulaminu SN wynikało, iż to do SN należała decyzja, co do sposobu rozstrzygnięcia wniosku złożonego przez PG, zgodnie z art. 64 ustawy o SN. W konsekwencji zgodzić należy się z wnioskiem poczynionym przez Trybunał, że w omawianym przypadku doszło do oddziaływania aktu wewnętrznego SN na podmiot mu niepodległy organizacyjnie. Natomiast w sprawie o sygn. akt K 3/17 nie może być mowy o takim oddziaływaniu, ponieważ to do Prezydenta należy ostateczna decyzja o wyborze i powołaniu na I Prezesa SN jednego z kandydatów przedstawionych mu przez SN. SN w regulaminie nie nakłada na Prezydenta jakichkolwiek obowiązków, ani nie oddziałuje na sposób wykonywania przez niego jego konstytucyjnych uprawnień. Działanie Prezydenta zatem w żaden sposób nie jest uzależnione od regulacji wewnątrzorganizacyjnych SN, ponieważ określone zostało w art. 183 ust. 3 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji. Nie można zatem mówić o wykonywaniu przez Prezydenta obowiązków lub realizacji przez niego jakiegoś uprawnienia względem SN. Kwestia wyboru kandydatów na I Prezesa SN uregulowana w akcie SN ograniczona została jedynie do wewnętrznego etapu procesu wyboru kandydatów I Prezesa SN, a więc odnosi się jedynie do działań tego organu. Kolejne etapy wyboru I Prezesa SN, a nie kandydatów na to stanowisko, zostały już unormowane w ustawie zasadniczej oraz w ustawie o SN.

Warto także odnieść się do podnoszonych przez wnioskodawców argumentów mających przemawiać za tym, że regulamin w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko

I Prezesa SN nie jest wewnętrzną sprawą tego sądu, gdyż pozycja ustrojowa I Prezesa SN i jego kompetencje takie jak przewodniczenie Trybunału Stanu, czy też występowanie do TK z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa powodują, że może on oddziaływać również na inne podmioty prawa.

W tym miejscu należy wskazać na dystynkcję pojęć „przedstawienia kandydatów na I Prezesa SN”, a faktycznym „wyborem Prezesa SN” dokonywanym przez Prezydenta. Kompetencje, na które wskazują wnioskodawcy odnoszą się do działań Prezesa I SN, natomiast zakres przedmiotowy regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN odnosi się do osób dopiero kandydujących na to stanowisko. Nie można więc w żaden sposób utożsamiać tych dwóch pojęć i na tej podstawie, tak jak to uczynili wnioskodawcy, wyciągać daleko idący wniosek, że zagadnienia dotyczące procedury wyboru I Prezesa SN – odnoszące się do przedstawienia kandydatów na to stanowisko Prezydentowi – mają jakikolwiek wpływ na inne podmioty, niż jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt.

Należy przy tym podkreślić, że zasada wyłączności ustawy w zakresie odnoszącym się do sądownictwa ma służyć ochronie jego niezawisłości przed zakusami władzy wykonawczej, a nie uniemożliwieniu normowania SN aktem wewnętrznym swoich autonomicznych spraw. W ocenie Rzecznika, gdyby wolą ustrojodawcy było, aby to ustawodawca, a nie SN uregulował w kompleksowy i szczegółowy sposób tryb wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, wyraziłby to wprost w ustawie zasadniczej, tak jak np. w art. 227 ust. 7 Konstytucji. Powołany przepis przewiduje, że „organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa”. Inny przykład tego typu nakazu znajdziemy również w art. 15 ust. 2, czy art. 218 Konstytucji. W tym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż art. 183 ust. 2, ani ust. 3 Konstytucji nie zawierają analogicznego zastrzeżenia, iż to ustawa ma w sposób szczegółowy określać szczegółowe zasady powoływania i odwoływania organów SN, w tym I Prezesa tego sądu. W konsekwencji należy przyjąć, że w Konstytucji brak jest wyraźnej normy, która wprost zobowiązywała ustawodawcę zwykłego do samodzielnego uregulowania wszystkich kwestii odnoszących się do materii trybu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Z Konstytucji można natomiast wywieść zasady niezależności sądownictwa i autonomii SN, które – mając na uwadze

wykładnie systemową i aksjologiczną ustawy zasadniczej – powinny zostać uwzględnione przy ocenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, iż w piśmiennictwie wskazuje się, że w Konstytucji z 1997 r. przyjęto mieszany sposób powoływania I Prezesa SN, powierzając kompetencję nominacyjną Prezydentowi, ale ograniczając swobodę jego decyzji do kandydatów przedstawionych przez ZOSSN. „Pierwszego Prezesa SN powołuje Prezydent RP, ale nie według własnego wyboru, lecz spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Tryb ten podkreśla niezależność, a także odrębność organizacyjną Sądu Najwyższego. Nastąpiło zatem odpolitycznienie tej procedury, gdyż do wejścia w życie Konstytucji Pierwszy Prezes SN był wybierany przez Sejm na wniosek Prezydenta RP” (por. W. Skrzydło, Komentarz do art. 183 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, LEX 2013).

III

Drugi zarzut wnioskodawców sprowadza się do uznania, że ustawodawca w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN nie przewidział wydania uchwały w sprawie wyboru i przedstawienia kandydatów ZOSSN na stanowisko I Prezesa SN. Zdaniem wnioskodawcy, wobec powyższego naruszone zostały standardy demokratycznego państwa prawnego odnoszące się do wymogu precyzyjnego określenia prawnej formy działania organu kolegialnego, a to ma wpływ na realizację kompetencji Prezydenta określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Należy zgodzić się z wnioskodawcą, iż art. 183 Konstytucji nie reguluje szczegółowo procedury dotyczącej wyłaniania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Jednocześnie należy podkreślić, iż sam wnioskodawca co najmniej dwukrotnie w swoim wniosku zwraca uwagę na znaczenie art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN. Wnioskodawca zauważa m.in., iż „kompetencje Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN z art. 16 § 1 ustawy o SN należy rozpatrywać w kontekście art. 16 § 3 tej ustawy. Z kształtu wskazanych przepisów wynika, że formą działania Zgromadzenia Ogólnego jest uchwała. W szczególności nie można zdania 3 art. 16 § 3 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 ta w swoim założeniu jest formą działania, za pomocą której Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN realizuje swoją konstytucyjną kompetencję do przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN” (por. str. 7 pisma wnioskodawców).

Wnioskodawca z jednej strony twierdzi więc, iż w ustawie o SN brak jest przepisu wskazującego, iż dokonując wyboru dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN ZOSSN (art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN) podejmuje uchwałę. Z drugiej strony natomiast wnioskodawca wskazuje, że przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 16 § 3 ustawy o SN, który przewiduje, iż prawną formą dokonania tego wyboru przez ZOSSN jest uchwała oraz określa warunki, jakie muszą być spełnione, aby była ona ważna.

W ocenie Rzecznika, z powyższych twierdzeń wynika, iż wnioskodawca przyznaje (choć nie wprost), że norma wyrażona w art. 16 § 3 ustawy o SN w ramowy sposób określa przebieg postępowania w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN wymieniając warunki, jakie muszą być spełnione, aby doszło do podjęcia ważnej uchwały ZOSSN. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „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 ZOSSN nad uchwałami jest tajne w sprawach, o których mowa w § 1 pkt 2-4, a ponadto, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia”. W konsekwencji, w ocenie Rzecznika należy przyjąć, że sposób wyłonienia kandydatów na I Prezesa SN został określony na poziomie ustawy w art. 16 § 3 ustawy o SN. Przepis ten przewiduje, iż decyzja ZOSSN w sprawie wyboru kandydatów w I Prezesa SN ma przybrać formę uchwały.

Z kolei w art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN przewidziano, iż do kompetencji ZOSSN należy uchwalenie regulaminu w sprawie wyborów kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Zdaniem Rzecznika analiza treści postanowień zawartych w regulaminie w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN skłania do wniosku, iż uregulowane zostały w nim jedynie techniczne ramy postępowania wyborczego, a więc szczegóły procedury wyborczej określonej zasadniczo w art. 16 § 3 ustawy o SN. Tego typu rozwiązanie prawne znajduje aprobatę w doktrynie prawniczej. Zdaniem L. Garlickiego „liczbę kandydatów

[na stanowisko I Prezesa SN] oraz sposób ich wyłonienia musi precyzować ustawa, natomiast wewnętrznym ustaleniom SN można pozostawić kwestie szczegółów proceduralnych” (por. L. Garlicki, uwagi do art. 183..., *op. cit.*, s. 8).

W świetle poczynionych powyżej rozważań odnośnie związku występującego pomiędzy art. 16 § 1 pkt 3 oraz art. 16 § 3 ustawy o SN uznać należy, że w analizowanym przypadku mamy do czynienia ze świadomą decyzją ustawodawcy o przekazaniu do unormowania w regulaminie SN organizacyjno-technicznych treści. Zatem, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, mając na uwadze całokształt normy prawnej tj. art. 16 § 1 pkt 3 w zw. z art. 16 § 3 ustawy o SN należy uznać, że ustawodawca przewidział wydanie uchwały przez ZOSSN w tej kwestii.

Ponadto, trzeba zauważyć, że w prawie polskim nie istnieje legalna definicja pojęcia „uchwała”. Zgodnie z definicją słownikową tego terminu, „uchwała to akt woli organu państwowego, samorządu spółdzielczego, organizacji społecznej lub zawodowej (...)” (por. Słownik języka polskiego, t. II, Warszawa 1994, s. 574). Innymi słowy w doktrynie prawniczej przyjmuje się, iż „uchwała to forma aktu prawnego zawierającego decyzje organu kolegialnego (np. Sejmu, Rady Ministrów, Sądu Najwyższego, rady gminy), choć nazwa „uchwała” używana jest także dla innych niż normatywne aktów kolegialnych. Uchwałami są więc zarówno apel Sejmu, jak i projekty aktów normatywnych przedstawiane przez Radę Ministrów. Tak więc uchwałami są zbiorowe akty woli o charakterze niewiążącym i wiążącym; wśród zaś tych ostatnich – tak akty normatywne, jak i rozstrzygnięcia organów kolegialnych w indywidualnych sprawach i wreszcie w innych sprawach z zakresu administracji publicznej (por. M. Lefik, *Uchwały Rady Polityki Pieniężnej jako akty prawa wewnętrznego – problematyka ich klasyfikacji*, [w:] *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXXV, 2012, s. 142). W konsekwencji należy przyjąć, że każde rozstrzygnięcie podejmowane przez organ kolegialny w wyniku głosowania jego członków jest uchwałą, nawet jeśli przepisy nadają temu rozstrzygnięciu inną nazwę lub w ogóle kwestię nazwy pomijają. To, jaki dokument urzędowy potwierdza fakt podjęcia uchwały i jej treść, ma znaczenie wtórne. Podjęcie uchwały i jej treść może być stwierdzona zarówno w formie odrębnego dokumentu uchwały, jak i np. w formie odpowiedniego zapisu w protokole posiedzenia organu podejmującego uchwałę. Należy bowiem dostrzec różnicę pomiędzy podjęciem uchwały, a formą dokumentu stwierdzającego tę czynność. W

konsekwencji, Rzecznik podziela opinię Krajowej Rady Sądownictwa, iż ZOSSN podjęło uchwałę o wyborze i przedstawieniu kandydatów na I Prezesa SN³.

Nie można również podzielić opinii wnioskodawców, iż brak w Konstytucji wyraźnego upoważnienia do uregulowania kwestii dotyczącej procedury wyboru kandydatów na I Prezesa SN, uniemożliwia ustawodawcy przekazanie do doprecyzowania w akcie wewnętrznym w jakimkolwiek zakresie szczegółów tej procedury. Należy bowiem zauważyć, że SN wydając regulaminie w sprawie wyboru kandydatów I Prezesa SN działał na podstawie i w granicach prawa, w szczególności na podstawie ustawowego upoważnienia do wydania aktu prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

Analizując znaczenie art. 93 Konstytucji warto odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r. o sygn. akt K 21/98, który uznany został za kamień milowy w orzecznictwie odnoszącym się do źródeł prawa o charakterze wewnętrznym obowiązującym. W powołanym wyroku Trybunał doszedł do wniosku, że uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych 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. Taka funkcjonalna wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego.

Ponadto, Trybunał uznał, wbrew literalnemu brzmieniu art. 93 Konstytucji, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym. Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1 Konstytucji, ale nie istnieje zakaz, aby przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym. W konsekwencji przyjąć należy, że dopuszczalne jest poszerzanie kręgu podmiotów uprawnionych do

³Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 10 marca 2017 r. dotyczące zarzutów grupy posłów wobec wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4674,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-10-marca-2017-r-dotyczace-zarzutow-grupy-poslow-wobec-wyboru-kandydatow-na-stanowisko-pierwszego-prezesa-sadu-najwyzszego>; data ostatniego dostępu w dniu 22 marca 2017 r.

wydawania przepisów o charakterze wewnętrznym, jeśli znajduje to podstawę w wyraźnych postanowieniach konstytucyjnych, jak i z mocy regulacji ustawowych.

Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy swobodę w określaniu form i podmiotów mogących stanowić prawo o charakterze wewnętrznym, lecz jednocześnie wskazał bezwzględnie wiążące cechy każdego takiego aktu:

- każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji),
- każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji),
- każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji),
- żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika, regulamin w sprawie wyboru kandydatów I Prezesa SN odpowiada powyższym standardom.

Reasumując, mimo braku wyraźnego przepis ustawy zasadniczej, powierzającego określenie przez SN pewnych spraw aktem prawa wewnętrznego, co w najbardziej skuteczny sposób zapobiegałoby wkroczeniu ustawodawcy w materię zastrzeżoną dla uchwały, należy przyjąć, że taka kompetencja SN wynika z konstytucyjnych zasad niezależności sądownictwa w związku z funkcjonalną wykładnią art. 93 Konstytucji (otwarty katalog podmiotów uprawnionych do wydawania aktów wewnętrznych), jak również z art. 183 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, iż w ramach „innych czynności” ustawodawca posiadał swobodę przyznania SN kompetencji do doprecyzowania regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa tego sądu. W konsekwencji, zarzuty w postaci braku unormowania ustawowego w zakresie procedury wyborów kandydatów na stanowisko I Prezesa SN oraz braku wydania przez SN uchwały w tej materii, uznać należy za nieuzasadnione.

Na marginesie należy zauważyć, że akceptacja tezy wnioskodawcy, iż w regulaminie w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN nie mogą być uregulowane jakiegokolwiek kwestie, zwłaszcza te o charakterze organizacyjnym czy technicznym prowadziłyby do wątpliwości co do zgodności z Konstytucją również postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej

Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32), w zakresie dotyczącym jej Rozdziału 5 zatytułowanego „Wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych” (art. 26 -31 Regulaminu Sejmu).

IV

Trzeci zarzut wnioskodawców sprowadza się w istocie do ponownego zakwestionowania formy prawnej, w której została wyrażona materia dotycząca wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, a więc powtórzenia wątpliwości wnioskodawców przedstawionych w odniesieniu do zarzutu pierwszego i drugiego, jednakże podniesionych tym razem w stosunku do aktu prawa wewnętrznego, tj. regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN. Analogicznie więc jak w przypadku art. 16 § 1 pkt 1 oraz art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, wnioskodawcy argumentują, że całość tego regulaminu, z uwagi na to, iż wkracza w materię ustawową jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z 183 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, zdaniem wnioskodawców, w zakresie, w jakim § 8 tego regulaminu nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi przez ZOSSN kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, jest on niezgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 7 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny powyższych zarzutów, należy odnieść się do zagadnienia, czy w omawianej sprawie postanowienia wskazanego regulaminu SN zawierają przepisy prawa podlegające kontroli konstytucyjności przez Trybunał.

Dla oceny tego zagadnienia pomocne będą ustalenia zawarte w powoływanym już wyroku z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt U 3/11, pkt 2.1). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że badany przez niego przepis regulaminu SN cechuje abstrakcyjność i generalność, w konsekwencji może on zostać uznany za „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Ocena, czy można postanowieniom zawartym w aktach prawa wewnętrznego można przypisać normatywny charakter zależy od treści poszczególnych postanowień takiego aktu. Normatywny charakter będą miały postanowienia nadające moc obowiązującą normom wyznaczającym określonym adresatom (podmiotom) określone postępowanie, ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przez akt normatywny, rozumie się

każdą wypowiedź centralnego organu państwowego, wprowadzającą jakąkolwiek nowość normatywną do systemu obowiązującego prawa.

W wyroku z dnia z 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego”.

Przyjmując, że „o tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy”, a „[z] normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata” (por. wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06), należy stwierdzić, że regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN cechuje generalność. Adresatem jego przepisów są bowiem organy określony rodzajowo nazwą własną, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję. Do organów do których kierowane są postanowienia tego aktu wewnętrznego SN zaliczyć należy: ZOSSN, I Prezes SN, komisja skrutacyjna SN, sędziowie SN, kandydaci na stanowisko I Prezesa SN, Przewodniczący ZOSSN.

Przyjmując z kolei, że „normą abstrakcyjną jest taka norma, która reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób, norma konkretna natomiast wyznacza adresatowi (niezależnie od tego, czy indywidualnie, czy generalnie oznaczonemu) jednorazowe zachowanie się w określonych okolicznościach” (por. wyrok TK o sygn. akt U 4/06) należy stwierdzić, że znaczenie przepisów regulaminu SN nie wyczerpuje się w jednokrotnym zastosowaniu i odnosi się on do powtarzalnych rodzajowo zachowań. W konsekwencji przepisy regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN uznać należy za „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa w kontekście tego, że określone materie związane z działalnością SN powinny zostać określone w ustawie, a nie w akcie wewnętrznym SN, podnieść trzeba, iż stosowna

argumentacja odpierająca zasadność powyższej tezy wyrażonej przez wnioskodawców została już wyrażona przez Rzecznika we wcześniejszych częściach uzasadnienia. Ze względu na jej aktualność, nie zachodzi potrzeba ich powtarzania w tym miejscu.

Jeżeli chodzi natomiast o analizę konstytucyjności § 8 regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, to na poparcie swojego zarzutu wnioskodawca odwołał się do art. 7 Konstytucji, stwierdzając, że ma on zastosowanie również do wewnętrznych organów władzy sądowniczej. Zdaniem wnioskodawców z zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji wynika zakaz domniemywania kompetencji, gdy nie są one wyznaczone przepisami prawa. Dotyczy to zarówno działań podejmowanych przez dany organ w sferze stosowania prawa, jak i w zakresie działalności prawodawczej.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu, po pierwsze należy podnieść, że ani w art. 183 ust. 3 Konstytucji, ani w ustawie o SN nie wskazano formy, w jakiej przedstawia się Prezydentowi kandydatów na I Prezesa SN. Po drugie zaś, prowadzenie postępowania w przedmiocie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN na podstawie uchwały ZOSSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, jest konsekwencją dyspozycji art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN. Stanowi on, że do kompetencji ZOSSN należy m.in. uchwalanie wskazanego regulaminu. Procedowanie na podstawie wskazanego regulaminu przez ZOSSN ma zatem – stosownie do wymogów stawianych przez art. 7 Konstytucji – oparcie w wyraźnych przepisach prawa, w przeciwieństwie do zarzutów stawianych przez wnioskodawców.

Niezależnie od powyższego, Rzecznik podziela opinię, iż zarzut ten jest również wynikiem niedostrzeżeniu roli Przewodniczącego ZOSSN oraz celów zaskarżonego przepisu. Jak wskazano we wcześniejszych częściach uzasadnienia regulamin ma charakter wyłącznie technicznych ram postępowania wyborczego. Z przepisu § 8 regulaminu wynika, że czynności przekazania Prezydentowi listy kandydatów na stanowisko I Prezesa SN dokonuje Przewodniczący Zgromadzenia na podstawie decyzji ZOSSN. W konsekwencji należy przyjąć, iż w istocie to sędziowie SN realizują konstytucyjną i ustawową kompetencję ZOSSN do przedstawienia Prezydentowi kandydatów na stanowisko I Prezesa

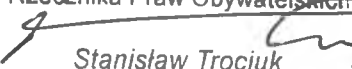
SN podczas głosowania nad kandydaturami na stanowisko I Prezesa SN, a nie – jak twierdzą wnioskodawcy – Przewodniczący tego Zgromadzenia⁴.

V

Na wstępie uzasadnienia stanowiska Rzecznika postawiono tezę, iż analizowanej sprawie nie można mówić o pominięciu prawodawczym, lecz o świadomej i celowej decyzji ustawodawcy o przekazaniu materii dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN do uregulowania wewnętrznym aktem SN.

W kolejnych częściach uzasadnienia Rzecznik wykazał, iż analiza art. 183 ust. 2 i 3 Konstytucji w świetle zasady niezależności sądownictwa (art. 173 Konstytucji), zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz zasady autonomii SN, jak również sama wykładnia art. 16 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 16 § 3 ustawy o SN oraz stanowisko doktryny w tej materii wskazuje na to, że zarzuty wnioskodawcy, co do konieczności uregulowania trybu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w ustawie nie znajdują uzasadnienia konstytucyjnego.

Z uwagi na powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

⁴ Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 10 marca 2017 r. dotyczące zarzutów grupy posłów wobec wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4674,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-10-marca-2017-r-dotyczace-zarzutow-grupy-poslow-wobec-wyboru-kandydatow-na-stanowisko-pierwszego-prezesa-sadu-najwyzszego>; data ostatniego dostępu w dniu 22 marca 2017 r.