

68/A/2017

WYROK

z dnia 24 października 2017 r.

Sygn. akt K 3/17*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Justyn Piskorski
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 października 2017 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 16 § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 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.):
 - 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 przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego Prezydentowi RP, z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji,
 - b) z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji ze względu na to, że wkracza w materię ustawową,
- 4) § 8 regulaminu powołanego w punkcie 3 lit. a z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji,

a w wypadku uwzględnienia zarzutów, o wydanie przez TK wyroku aplikacyjnego i stwierdzenie, że akty prawne podjęte w oparciu o niekonstytucyjne regulacje są nieskuteczne,

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 października 2017 r. w Dz. U. poz. 2002.

o r z e k a:

1. Art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, 2103 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 38 i 1452) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jest niezgodny z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 16 § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny 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.) jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

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 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

pozostawić wniosek o wydanie wyroku aplikacyjnego i stwierdzenie, że akty prawne podjęte na podstawie niekonstytucyjnych regulacji są nieskuteczne, bez rozpoznania.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Na podstawie wniosku z 1 marca 2017 r. grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) wystąpiła o zbadanie zgodności:

1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.; dalej: ustawa o SN) w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: I Prezes SN), z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) 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 I Prezesa SN, 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 I Prezesa SN (niepubl.; dalej: uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, stanowiącego załącznik do tej uchwały (dalej: regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN lub regulamin wyboru) obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego kandydatów na stanowi-

ska I Prezesa SN Prezydentowi RP, z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, oraz 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 I Prezesa SN z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

W wypadku uwzględnienia zarzutów, wnioskodawca wniósł o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny „wyroku aplikacyjnego i stwierdzenie, że akty prawne podjęte w oparciu o niekonstytucyjne regulacje są nieskuteczne”.

1.1. Wnioskodawca na początku zaznaczył, że jego intencją było zainicjowanie kontroli „w zakresie dotyczącym podziału materii między akty prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego w kontekście uprawnień przyznawanych organom wewnętrznym Sądu Najwyższego. Wnioskodawcy chcieli też zwrócić uwagę na konieczność przestrzegania zasad jawności i transparentności działań organów władzy publicznej, w szczególności, gdy wykonują one kompetencje wynikające z Konstytucji RP”.

W ocenie wnioskodawcy, zasada demokratycznego państwa prawnego w odniesieniu do zasady nadrzędności Konstytucji i hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa wymaga wyeliminowania takich stanów prawnych, w których kwestie powierzone przez ustrojodawcę ustawodawcy są regulowane w aktach o charakterze wewnętrznym. Określenie w aktach wewnętrznie obowiązujących zagadnień, które są materią ustawową, ogranicza dostęp do wiedzy o zasadach działania organów władzy publicznej, w tym także Sądu Najwyższego.

1.2. Jako wzorce kontroli odnośnie do zarzutu pierwszego wnioskodawca wskazał art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Stwierdził, że „art. 2 Konstytucji RP implikuje skierowany do organów państwowych zakaz stanowienia aktów normatywnych niezgodnych z aktami normatywnymi wyższego rzędu oraz nakaz działania wyłącznie w granicach określonej prawem kompetencji (...). Chodzi zatem, by każdy wydawany akt miał właściwe miejsce w hierarchicznej i dychotomicznej strukturze źródeł prawa. Z art. 2 Konstytucji RP należy również wywodzić nakaz działania organów władzy publicznej w sposób jawny i transparentny, w szczególności gdy chodzi o realizację ich konstytucyjnych kompetencji. Wyłączenie jawności może mieć zastosowanie tylko w uzasadnionych przypadkach, podobnie jak ograniczanie dostępu do określonej informacji publicznej. Ponadto z zasady demokratycznego państwa prawnego można wywieść też obowiązek określoności przepisów prawa w tym znaczeniu, że trzeba wyraźnie określać w przepisach prawne formy działania organów władzy publicznej, co ma umożliwić realizację przyznanych im kompetencji. W przeciwnym razie organy te mogą być dysfunkcjonalne”.

Wnioskodawca wywiódł także, że z art. 183 ust. 2 i 3 Konstytucji wynika, że „Konstytucja RP nie reguluje szczegółowej procedury dotyczącej wyłaniania kandydatów na Pierwszego Prezesa SN przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Ustawodawca konstytucyjny postanowił zagadnienia te oraz inne, związane z powołaniem Prezesa SN, pozostawić do unormowania ustawodawcy. Z zastosowania w art. 183 ust. 3 Konstytucji RP liczby mnogiej wynika jednak, że musi być przynajmniej dwóch kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie upoważnia do uregulowania tego zagadnienia w akcie wewnętrznie obowiązującym, przez co należy rozumieć także akt wydany przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Brak tego upoważnienia nie uprawnia więc ustawodawcy do subdelegacji regulacji materii ustawowej w akcie wewnętrznym. Z Konstytucji RP wynika ponadto, że skoro Prezydent, zgodnie z wolą ustrojodawcy, powołuje w ramach swoich prerogatyw Pierwszego Prezesa SN spośród tych dwóch kandydatów, których w odpowiedniej formie prawnej przedstawiło Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN, oznacza to, że ma swobodę zdecy-

dowania, którego z nich wybierze. Nie musi więc brać pod uwagę sugestii żadnego innego organu państwowego, czy też wyników wyborów kandydatów w samym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów SN. Jednak kandydaci powinni być przedstawieni zgodnie z zasadami określonymi w ustawie”.

W opinii wnioskodawcy, problem konstytucyjny w odniesieniu do zarzutu pierwszego dotyczy przyznania przez ustawodawcę Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego (dalej: ZO SSN) uprawnienia do określania zasad wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w regulaminie. Wnioskodawca wskazał, że przyznając ZO SSN powyższe uprawnienie, naruszono konstytucyjną zasadę, iż 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 wewnątrznie 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”.

Wnioskodawca stwierdził, że „[p]owierzenie rozstrzygającej kompetencji w procedurze powoływania Pierwszego Prezesa SN podmiotowi zewnętrznemu sprawia, że procedura ta nie może być przedmiotem aktu wewnątrznie wiążącego. Taki akt bowiem może obejmować tylko kwestie wewnętrzne, niekształtujące uprawnień czy zobowiązań dla podmiotów niepodlegających organizacyjnie Sądowi Najwyższemu. (...) Wnioskodawca jest zdania, 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 I 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 I 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 albo możliwość występowania z wnioskami o kontrolę konstytucyjności prawa do Trybunału Konstytucyjnego. Z tego 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 uregulowana w ustawie. Stanowi to rozwinięcie normy zawartej w art. 183 ust. 3 Konstytucji RP”.

1.3. Podobnie jak w odniesieniu do zarzutu pierwszego, do zarzutu drugiego jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, problemem konstytucyjnym w odniesieniu do zarzutu drugiego jest to, że ustawodawca nie przewidział wydania przez ZO SSN uchwały w sprawie wyboru i przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Wnioskodawca wskazał, że „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”.

Wnioskodawca stwierdził, że kompetencje ZO SSN, realizowane na podstawie 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 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 przedstawienie 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. Kompetencja ta wynika z art. 183 ust. 3 Konstytucji RP, 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 z zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadami powoływania Pierwszego Prezesa SN określonymi w Konstytucji RP. Brak wyraźnego określenia prawnej formy działania Zgromadzenia Ogólnego 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”.

W opinii wnioskodawcy, art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez ZO SSN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, narusza Konstytucję.

1.4. W odniesieniu do zarzutu trzeciego, wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał art. 2 oraz art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, problemem konstytucyjnym w odniesieniu do zarzutu trzeciego jest naruszenie konstytucyjnego systemu źródeł prawa w kontekście tego, że określone materie związane z działalnością Sądu Najwyższego muszą być określone w Konstytucji albo w ustawie.

„Zdaniem grupy posłów, uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP. Wnioskodawca zakwestionował zatem cały akt prawny, gdyż uznał, że za jego pomocą nie można regulować kwestii, które stanowią materię ustawową. 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. (...) 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. (...) Kwestionowany regulamin Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN ma wpływ na realizację uprawnienia Prezydenta RP, czyli podmiotu, który nie jest organizacyjnie podległy Sądowi Najwyższemu. (...) Wnioskodawca zauważył też, że kwestionowany regulamin 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. (...) Nie można bowiem uznać, że przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego i jego rozstrzygnięcia działają jako Zgromadzenie Ogól-

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

1.5. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wskazując jako wzorce kontroli art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdził, że „[a]rt. 7 Konstytucji RP wyznacza nieprzekraczalne ramy działania organów władzy publicznej. Ma on zastosowanie również do wewnętrznych organów władzy sądowniczej. Z zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji RP wynika między innymi 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”.

Ponadto wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, a zatem zasadę demokratycznego państwa prawnego. W opinii wnioskodawcy, „[z] zasady tej należy wywieść między innymi, że prawne formy działania organów powinny być wyraźnie wskazane w przepisach. W przeciwnym razie realizacja określonych kompetencji przez te organy będzie utrudniona albo niemożliwa. Ma to szczególne znaczenie w przypadku organów kolegialnych”.

Wnioskodawca stwierdził, że „Konstytucja RP wyraźnie wskazała, że kandydatów na Pierwszego Prezesa SN przedstawia Zgromadzenie Ogólne, a nie jakikolwiek organ Sądu Najwyższego czy jego przedstawiciel. Zgromadzenie Ogólne jako organ kolegialny działa w określonej formie prawnej, którą jest uchwała. Brak formalnie podjętej uchwały powoduje, że trudno mówić o działaniu Zgromadzenia Ogólnego”.

Wnioskodawca przypomniał, że w pierwotnym brzmieniu (sprzed 4 października 2004 r.) kwestionowany przepis stanowił: „§ 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”. W opinii wnioskodawcy, ZO SSN przyjęło, 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. § 8 regulaminu wyboru 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 RP 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 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 RP”.

Wnioskodawca stwierdził, że w odniesieniu do wyżej wskazanego zarzutu problemem konstytucyjnym jest to, iż akt wewnętrznie obowiązujący zmodyfikował w sposób nieupraw-

niony konstytucyjną procedurę przedstawiania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. „Zarzut grupy posłów wobec § 8 regulaminu wyboru polega na tym, że w wersji od 4 października 2004 r. przyznał on nieznanemu Konstytucji RP organowi (Przewodniczącemu Zgromadzenia Ogólnego) upoważnienie do przedstawienia kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN (a literalnie nawet «do przedstawienia 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 RP. (...) Jeżeli § 8 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 RP. (...) 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”.

2. Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (dalej także: przewodniczący ZO SSN) pismem z 31 marca 2017 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN jest zgodny z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji,

2) uchwała 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.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego stwierdziło, że postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

2.1. W odniesieniu do zarzutu dotyczącego niezgodności „art. 16 § 1” ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, przewodniczący ZO SSN stwierdził, że zasada wyłączności ustawy nie oznacza wyłączenia możliwości normowania pewnych zagadnień w drodze innych aktów normatywnych. W pewnych okolicznościach przekazanie określonego zakresu spraw do uregulowania w akcie pozaustawowym jest wręcz preferowane przez ustrojodawcę. Nie można więc *a priori* wykluczyć rozwiązania legislacyjnego polegającego na podziale materii pomiędzy ustawę a akt pozaustawowy, w tym akt prawny o charakterze wewnętrznym.

Przewodniczący ZO SSN stwierdził, że istota problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie sprowadza się do ustalenia, czy akt wewnętrzny SN, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN, tj. regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, zawiera postanowienia wiążące jedynie organ SN, jakim jest ZO SSN, i sędziów SN jako jego członków. W ocenie przewodniczącego ZO SSN na powyższe pytanie należy odpowiedzieć twier-

dząco, podkreślając przy tym, że wskazany regulamin nie określa praw, ani obowiązków jednostki. Nie wiąże też Prezydenta RP, ponieważ zagadnienia określone w tym regulaminie nie odnoszą się do Prezydenta RP ani nie nakładają na niego żadnych obowiązków. Prezydent RP, powołując I Prezesa SN, nie podejmuje żadnego rozstrzygnięcia indywidualnego czy decyzji w rozumieniu art. 93 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, a już na pewno podstawy do dokonywania wyboru i wydania postanowienia w tym zakresie nie stanowi regulamin uchwalony przez ZO SSN. Podział materii związanej z wyłanianiem kandydatów na stanowisko I Prezesa SN pomiędzy ustawę a uchwałę ZO SSN jest na gruncie Konstytucji czytelny i w pełni dopuszczalny.

W ocenie Przewodniczącego ZO SSN, art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest zgodny z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

2.2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN w zakresie, w jakim nie przewiduje wydania uchwały przez ZO SSN w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przewodniczący ZO SSN stwierdził, że brak regulacji dotyczącej wydania uchwały przez ZO SSN jest zaniechaniem ustawodawczym i rozpoznanie tego zarzutu przez Trybunał nie mieści się w zakresie jego właściwości.

W ocenie przewodniczącego ZO SSN, ustawodawca powinien powstrzymać się od szczegółowego regulowania formy prawnej wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w ustawie. Przewodniczący ZO SSN stwierdził, że nie istnieje żaden przepis, który obligowałby ustawodawcę do ustanowienia wymogu podjęcia przez ZO SSN dwóch uchwał w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. W ocenie przewodniczącego ZO SSN, brak wymogu podjęcia uchwały w sprawie przedstawienia wybranych kandydatów Prezydentowi RP nie uniemożliwia użytku z przyznanej ZO SSN kompetencji konstytucyjnej. Przewodniczący ZO SSN wskazał, że kwestionowany przepis dotyczy w istocie problemu zaniechania legislacyjnego polegającego w rozważanym wypadku na braku szczegółowej regulacji mechanizmu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Jest to, w ocenie przewodniczącego ZO SSN, zaniechanie legislacyjne i orzekanie w zakresie odpowiadającym wnioskowi jest niedopuszczalne. Z tego względu postępowanie w tej części wniosku podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.3. Odnośnie do zarzutu niezgodności § 8 uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów ZO SSN Prezydentowi RP, przewodniczący ZO SSN stwierdził, że jest to zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego i postępowanie w zakresie, do którego odnosi się przedmiotowa część wniosku, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.4. W odniesieniu do zarzutu niezgodności uchwały ZO SSN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji ze względu na to, że powołana uchwała wkracza w materię ustawową, przewodniczący ZO SSN stwierdził, że bardziej szczegółowe uregulowanie zasad wyboru I Prezesa SN w ustawie byłoby niezgodne z art. 173 w związku z art. 2, art. 10 i 45 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący ZO SSN powołał się na uzasadnienie punktu pierwszego swojego stanowiska.

2.5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji, Przewodniczący ZO SSN stwierdził, że jest to zarzut zbieżny z zarzutem podniesionym w punkcie trzecim *petitum* wniosku i że względów w odniesieniu do tego punktu wymienionych postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.6. Przewodniczący ZO SSN odniósł się ponadto do kwestii możliwości wydania wyroku aplikacyjnego w sprawie, w wypadku ewentualnego uwzględnienia przez Trybunał przedstawionych zarzutów. Przewodniczący ZO SSN stwierdził, że żądaniem uznania za bezskuteczne objęte byłyby wybory i przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów od momentu uchwalenia uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, tj. od dnia 14 kwietnia 2003 r. W ocenie przewodniczącego ZO SSN, zastosowanie formuły aplikacyjnej, zaproponowanej przez wnioskodawcę, mogłoby spowodować w praktyce destabilizację państwa i porządku prawnego.

3. W piśmie z 30 maja 2017 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, 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. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Prokurator stwierdził, że podstawowe znaczenie ma pierwszy zarzut podniesiony przez wnioskodawcę dotyczący możliwości określenia sposobu wyłaniania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w akcie wewnętrznym. Prokurator zgodził się, że procedura ta nie jest wewnętrzną sprawą Sądu Najwyższego. Istotną rolę w powoływaniu I Prezesa SN odgrywa Prezydent RP. W związku z dwuetapowym procesem wyłaniania I Prezesa SN, podmiot uprawniony do jego powołania nie powinien być związany wyborem dokonany przez ZO SSN na podstawie przepisów zawartych w akcie wewnętrznym.

Wynik procedury uregulowanej w akcie wewnętrznym stanowi podstawę decyzji podjętej przez Prezydenta RP, a ten jest zobowiązany uwzględnić wynik wyboru kandydatów uzyskany na podstawie regulaminu uchwalonego przez ZO SSN. Taki stan prawny narusza art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator stwierdził, że nie jest dopuszczalne upoważnienie w ustawie organu, jakim jest ZO SSN, do uregulowania w akcie wewnętrznym materii, która wpływa bezpośrednio na decyzje podejmowane przez inny podmiot i w związku z tym nie może być ona regulowana w akcie takiej rangi.

W ocenie Prokuratora, rolę ustawodawcy po stwierdzeniu niekonstytucyjności art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN będzie zamieszczenie w przepisach ustawy o SN podstawowych zrębów procedury wyboru kandydatów na I Prezesa SN oraz ewentualnie zawarcie w tym akcie prawnym odpowiedniego szczegółowego upoważnienia do wydania aktu wewnętrznego regulującego tę materię w aspekcie organizacyjno-technicznym.

Prokurator wskazał, że stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN przesądza o rozstrzygnięciu kwestii konstytucyjności uchwały ZO SSN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Akt wykonawczy oparty na niekonstytucyjnym przepisie, należy uznać za niezgodny z Konstytucją, niezależnie od jego treści. Orzekanie o tym akcie jest zatem zbędne.

Rozstrzygnięcie o konieczności uregulowania procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w akcie prawa powszechnie obowiązującego przesądzi o zbędności orzekania o konstytucyjności art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN.

4. W piśmie z 9 czerwca 2017 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

1) 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 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 ZO SSN, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji;

3) uchwała ZO SSN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN:

a) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN 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 ze względu na to, że wkracza w materię ustawową,

4) § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest niezgodny z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek dokonał analizy formalnej wniosku grupy posłów i uznał, że jest on dopuszczalny. Stwierdził, że z wniosku tego wynika między innymi zarzut dotyczący pominięcia prawodawczego zarówno w ustawie o SN jak i w uchwale w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Zarzut ten jest zasadny i może być zbadany przez Trybunał Konstytucyjny.

Marszałek dokonał też analizy materialnoprawnej. Oceniając zgodność kwestionowanych regulacji z Konstytucją, Marszałek podzielił pogląd grupy posłów, że procedura wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN nie jest kwestią wewnętrzną Sądu Najwyższego, mimo iż dotyczy wyboru wewnętrznego organu tego sądu. Nie jest to też zagadnienie dotyczące wewnętrznej organizacji pracy Sądu Najwyższego. Z Konstytucji wyraźnie wynika, że I Prezesa SN powołuje Prezydent RP spośród kandydatów przedstawionych przez ZO SSN. Zatem twórcy Konstytucji chcieli, by decyzja o wyłonieniu organu wewnętrznego SN nie była pozostawiona temu sądowi. Powierzenie podmiotowi zewnętrznemu rozstrzygającej kompetencji w procedurze powoływania I Prezesa SN powoduje, że procedura ta nie może być przedmiotem aktu wewnętrznie wiążącego. Akt taki może bowiem obejmować tylko kwestie wewnętrzne, niekształtujące uprawnień czy zobowiązań podmiotów niepodlegających organizacyjnie SN. O tym, że wybór kandydatów na stanowisko I Prezesa SN nie jest sprawą jedynie wewnętrzną sądu, decyduje ustrojowa pozycja I Prezesa SN. Oprócz kompetencji jako organ wewnętrzny SN, ma on bowiem jeszcze te, które wynikają z Konstytucji i ustaw, a które nie są zależne od sprawowanej przez niego funkcji wewnętrznego organu SN.

Zdaniem Marszałka, ustawodawca powinien mieć wpływ na kształt procedury wyboru kandydatów, których następnie ZO SSN przedstawi Prezydentowi RP. Procedura ta powinna być uregulowana w ustawie.

Marszałek odniósł się także do zarzutu braku w przepisach wymogu wydania uchwały ZO SSN w sprawie przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi RP. W ocenie Marszałka, w tym zakresie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. Mimo że art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN należy interpretować w związku z art. 16 § 3 ustawy o SN (gdzie mowa jest o uchwałach jako prawnej formie działania ZO SSN), to interpretacja ta nie jest stosowana w praktyce. W realizacji omawianej kompetencji uchwała nie jest wydawana. W związku z tym Marszałek Sejmu przyjął, 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 I Preze-

sa SN ma przyjąć formę uchwały, jest sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Oceniając zgodność uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na I Prezesa SN, Marszałek potwierdził, że akt ten nie ma charakteru powszechnie obowiązującego. Jednocześnie ma on wpływ na realizację uprawnień Prezydenta RP, czyli podmiotu, który nie jest organizacyjnie podległy Sądowi Najwyższemu. Skarżona uchwała, podobnie jak ustawa o SN, nie przewiduje wydania uchwały ZO SSN w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Brak określenia tej formy w przepisach oraz powierzenie Przewodniczącemu ZO SSN kompetencji w zakresie przedstawienia tych kandydatów narusza Konstytucję.

Odnosząc się do skutków ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, Marszałek Sejmu, odwoławszy się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, traci moc akt wydany na jego podstawie. To znaczy, że w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN w zakresie dotyczącym regulaminu w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, utraci moc prawną uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

Marszałek Sejmu nie zgodził się z grupą posłów w zakresie dotyczącym wydania wyroku aplikacyjnego, o co wnosił wnioskodawca. Przeciwno temu przemawiają konstytucyjne wartości, w tym pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Marszałek Sejmu wskazał na perspektywę orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nadanie wyrokowi w niniejszej sprawie skutku aplikacyjnego wzbudziłoby niepewność co do stanu prawnego i obawę obywateli przed destabilizacją istniejących stosunków prawnych. Z powyższych względów wniósł do Trybunału o nienadanie wyrokowi skutku aplikacyjnego.

II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Istota zarzutów wskazanych we wniosku grupy posłów.

1.1. Przedmiot kontroli.

Grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) zwróciła się z wnioskiem do Trybunału o zbadanie konstytucyjności art. 16 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254, ze zm.; dalej: ustawa o SN), stanowiącego o kompetencjach Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego (dalej: ZO SSN) do uchwalania regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: I Prezes SN) i do dokonywania wyboru dwóch kandydatów na

stanowisko I Prezesa SN i przedstawienia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP).

Ponadto wnioskodawca zakwestionował zgodność uchwały ZO SSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN (dalej: uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN): 1) w zakresie, w jakim nie określa w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, stanowiącego załącznik do uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN (dalej regulamin wyboru lub regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN) obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia przez ZO SSN kandydatów na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi RP, z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3; 2) ze względu na to, że „wkracza w materię ustawową”, z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, oraz § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2, art. 7 oraz art. 183 ust. 3 Konstytucji.

W wypadku uwzględnienia zarzutów, wnioskodawca wniósł o wydanie przez Trybunał wyroku aplikacyjnego i stwierdzenie, że akty prawne podjęte na podstawie niekonstytucyjnych regulacji są nieskuteczne.

1.2. Wzorce kontroli.

1.2.1. Wnioskodawca w odniesieniu do przedstawianych zarzutów wskazał podobne wzorce konstytucyjne. W wypadku zarzutu wobec art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN były to art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, a w wypadku zarzutów wobec art. 16 § 1 pkt 3 wzorcami uczynił art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Jeśli zaś chodzi o uchwałę w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wzorcami były art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, a także art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

1.2.2. Wskazane wzorce można podzielić na ogólne, dotyczące naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), oraz na szczegółowe, związane w procedurą powoływania I Prezesa SN. Chodzi tu w szczególności o art. 183 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego” oraz o art. 183 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że: „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego pokrywa się z szeregiem zasad wyrażonych w kolejnych przepisach Konstytucji, w tym z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), określającą obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Ponadto z zasady tej wynika nakaz takiego kształtowania systemu prawnego, by był spójny, kompletny i niesprzeczny. W kontekście zasady dychotomicznej struktury źródeł prawa, państwo prawa nakazuje, by dane akty były właściwie przyporządkowane do prawa powszechnie albo wewnętrznie obowiązującego. Chodzi w szczególności o to, by rozstrzygnięcia wydawane na podstawie poszczególnych źródeł prawa były kierowane do właściwego kręgu adresatów.

Art. 183 ust. 3 Konstytucji wprowadza zasadę powoływania I Prezesa SN przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez ZO SSN. Niewątpliwie, tryb ten podkreśla odrębność organizacyjną SN, jednak to w kompetencji Prezydenta RP jest akt powołania.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przepisy dotyczące kształtu Sądu Najwyższego muszą odpowiadać standardom prawa do sądu. Chodzi przy tym nie tylko o uregu-

lowania określające procedury przed tym organem, ale także o jego strukturę organizacyjną i tryb pracy.

O obowiązku ustanowienia na podstawie prawa niezależnego i bezstronnego sądu stanowi również art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: konwencja), zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

1.2.4. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC) stwierdził, że organizacja, funkcje oraz kompetencje sądu orzekającego w sprawach cywilnych i karnych powinny być określone w przepisach obowiązującego prawa, podkreślając jednocześnie, że przyjęcie li tylko określonej praktyki funkcjonowania jest niewystarczające do uznania, iż taki sąd został ustanowiony w przepisach obowiązującego prawa, tj. na podstawie prawa (zob. wyrok z 27 października 2009 r. w sprawie Pandjikidze przeciwko Gruzji, skarga nr 30323/02). Sąd, który funkcjonuje lekceważąc przepisy prawa określające jego kompetencje i organizację, nie może być uznany, za ustanowiony na podstawie prawa (zob. decyzja z 4 maja 2000 r. w sprawie Buscarini przeciwko San Marino, skarga nr 31657/96). W opinii ETPC „ustanowiony w przepisach obowiązującego prawa” oznacza również „ustanowiony w zgodzie z przepisami obowiązującego prawa”, a wymóg ten nie jest spełniony, gdy sąd nie działa w zgodzie z poszczególnymi zasadami, które o działalności tego sądu decydują. Z tego względu ETPC stwierdził naruszenie art. 6 konwencji, gdy wewnętrzne zasady wyboru sędziów sądu nie były zgodne z przepisami aktów wyższego rzędu (zob. wyrok z 4 marca 2003 r. w sprawie Posokhov przeciwko Rosji, skarga nr 63486/00; zob. też wyrok z 13 kwietnia 2006 r. w sprawie Fedotova przeciwko Rosji, skarga nr 73225/01).

1.2.5. Mając na uwadze powyższe wypowiedzi ETPC, należy przytoczyć również te, w których stwierdza on jednoznacznie, że władze publiczne danego państwa znajdują się w najlepszej pozycji, by podjąć właściwą decyzję, by najlepiej zinterpretować przepisy prawa krajowego czy też by najlepiej ocenić fakty w konkretnej sprawie (zob. decyzja z 1 czerwca 2004 r. w sprawie Van Der Graaf przeciwko Holandii, skarga nr 8704/03). Chodzi o to, że władze publiczne danego kraju korzystają z władzy dyskrecyjnej podczas wykonywania czynności w postępowaniu ustawodawczym, administracyjnym i sądowym (zob. wyrok z 7 grudnia 1976 r. w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5493/72).

1.3. Problemy konstytucyjne.

Przedstawione przez wnioskodawcę zastrzeżenia odnośnie do regulacji uczynionych przedmiotem kontroli dotyczą następujących zagadnień:

Po pierwsze, wnioskodawca zakwestionował uprzywilejowaną pozycję ZO SSN w zakresie, w jakim ustawodawca przyznał temu organowi uprawnienie do określenia zasad wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w stosownym regulaminie, a przez to naruszył konstytucyjną zasadę, że zagadnienie to powinno być uregulowane w ustawie (art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji).

Po drugie, wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca nie przewidział wydania

uchwały w sprawie wyboru i przedstawienia przez ZO SSN kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, a więc nie została określona forma prawna działania tego organu kolegialnego, co ma wpływ na realizację kompetencji określonej w art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Po trzecie, wnioskodawca wskazał, że został naruszony konstytucyjny system źródeł prawa przez określenie zasad wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w akcie wewnętrznie obowiązującym, jakim jest regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

Po czwarte, wnioskodawca podniósł, że akt wewnętrznie obowiązujący, jakim jest regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, zmodyfikował w sposób nieuprawniony, określoną w Konstytucji procedurę, przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

Po piąte, kwestionując § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca upoważnił nieistniejący w Konstytucji organ, tj. Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego, do przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

Wobec wyżej wskazanych zarzutów, Trybunał musiał rozważyć trzy kwestie o znaczeniu podstawowym dla orzeczenia w niniejszej sprawie:

Po pierwsze, musiał rozważyć kwestię wyłączności materii ustawowej odnośnie do zaskarżonych regulacji dotyczących wyboru I Prezesa SN.

Po drugie, musiał rozważyć kwestię znaczenia prawnego uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN i jej załącznika (regulaminu wyboru kandydatów). Trybunał musiał także wyważyć racje za przyznaniem pierwszeństwa koncepcji wyłączności regulacji ustawowej zagadnień określonych zaskarżonymi przepisami i aktami albo dopuszczalności określenia tych zagadnień aktem prawa wewnętrznego (w wypadku uznania regulaminu wyboru I Prezesa SN za takowy).

Po trzecie, Trybunał musiał rozważyć skutki prawne niniejszego orzeczenia dla ukształtowanych przed dniem jego ogłoszenia określonych stanów faktycznych i prawnych.

Ze względu na treść zarzutów i ich związek, Trybunał dokonał oceny konstytucyjności wskazanych przepisów najpierw w kontekście ich zgodności z konstytucyjną zasadą dychoomicznego systemu źródeł prawa, a następnie w odniesieniu do prawnej formy przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

2. Organizacja Sądu Najwyższego.

Ustrój i właściwość Sądu Najwyższego określa ustawa o SN. Zgodnie z art. 9 tej ustawy: „Organami Sądu Najwyższego są: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Sądu Najwyższego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, zgromadzenie sędziów izby Sądu Najwyższego i Kolegium Sądu Najwyższego”.

Trybunał zwrócił uwagę, że nie tylko określenie organów Sądu Najwyższego, ale także ogólne określenie kompetencji I Prezesa SN i ZO SSN nastąpiło w ustawie o SN, a ich uszczegółowienie w uchwale ZO SSN z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898, ze zm.; dalej: uchwała w sprawie regulaminu SN).

Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy, istotnymi przepisami ustawy o SN są te, które określają sposób obsadzania organu – I Prezesa SN oraz te, które określają kompetencje ZO SSN w tym zakresie. Doniosłość wyżej wskazanych regulacji dla orzeczenia w niniejszej sprawie wynika ze sposobu sformułowania przez wnioskodawcę zarzutów i problemów konstytucyjnych, które do tych regulacji się odwołują.

2.1. I Prezes SN.

2.1.1. 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”.

Nie ulega zatem wątpliwości, już po analizie art. 183 ust. 3 Konstytucji, że I Prezes SN jest kadencyjnym organem jednoosobowym, a jego obsadzenie następuje w drodze powołania. Należało jednocześnie przyjąć, że jest to jednostkowy w skali państwa organ, któremu normy konstytucyjne przypisują niepowtarzalną i konkretną nazwę. Jego utworzenie jest obligatoryjne. Konstytucja określa jego skład, a także pośrednio formułuje jego kompetencje (zob. *mutatis mutandis* wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012 poz. 131).

Ustrój i właściwość Sądu Najwyższego określa ustawa o SN.

Pozycja I Prezesa SN jest wyjątkowa. Oprócz wykonywanych przez niego zadań i kompetencji w ramach struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, tj. przede wszystkim czynności z zakresu administracji sądowej oraz ogólnego nadzoru nad działalnością administracyjną Sądu Najwyższego, I Prezes SN wykonuje także czynności określone Konstytucją, ustawą o SN i innymi aktami normatywnymi, których realizacja następuje poza strukturą organizacyjną SN.

Do pierwszych ze wspomnianych zadań można zaliczyć np. te wymienione w art. 11 § 2 ustawy o SN: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje przewodniczących wydziałów w izbach na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego”, czy też te, o których jest mowa w § 3 ust. 1 pkt 2 i 8 regulaminu Sądu Najwyższego, stanowiącego załącznik do uchwały w sprawie regulaminu SN (dalej: regulamin SN): „2) przygotowuje projekt podziału czynności w Sądzie Najwyższym; (...) 8) rozstrzyga spory co do właściwości izb”.

Do zadań I Prezesa SN, których realizacja następuje poza strukturą organizacyjną SN można zaliczyć, np. 1) występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie konstytucyjności aktów i przepisów wymienionych w art. 188 Konstytucji (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji); 2) występowanie do TK z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji); 3) czynności wykonywane w ramach członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 187 Konstytucji); 4) czynności wykonywane w ramach przewodniczenia Trybunałowi Stanu (art. 199 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że ustrojodawca przewidział dla I Prezesa SN szczególną pozycję ustrojową i uczynił go odrębnym, konstytucyjnym organem państwa, a nie tylko organem wewnętrznym Sądu Najwyższego. Ta okoliczność ma istotne znaczenie podczas oceny przepisów dotyczących procedury powoływania I Prezesa SN. Nie jest to bowiem jedynie wybór wewnętrznego organu jednego z sądów wymienionych w Konstytucji, ale kreowanie konstytucyjnego organu państwa z jego odrębnymi kompetencjami, które nie dotyczą organizacji Sądu Najwyższego.

2.1.2. Procedurę powoływania I Prezesa SN w obecnym stanie prawnym regulują trzy podstawowe akty normatywne.

Pierwszym z nich jest Konstytucja, która w art. 183 ust. 3 wskazuje jednoznacznie, że: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. W ustawie zasadniczej określono zatem dwa elementy procedury powoływania I Prezesa SN: powołanie w znaczeniu ścisłym oraz przedstawienie kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Konstytucja wskazuje organ powołujący oraz organ przedstawiający kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, a także czas trwania kadencji na stanowisku I Prezesa SN.

Drugim aktem jest ustawa o SN, w której określono liczbę kandydatów przedstawianych Prezydentowi RP przez ZO SSN (art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN).

Ostatnim z aktów w omawianej materii jest uchwała w ZO SSN sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Akt ten został wydany 14 kwietnia 2003 r. na podstawie art. 16 §1 pkt 1 ustawy o SN, który stanowi, że w kompetencji ZO SSN leży: „uchwalanie regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa”.

Wskazany regulamin został zmieniony uchwałą ZO SSN z dnia 4 października 2004 r. zmieniającą uchwałę ZO SSN z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

Załącznik do uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN określa m.in.: 1) termin zwołania ZO SSN w celu wyboru dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN; 2) przewodniczącego ZO SSN; 3) sposób głosowania oraz 4) sposób przedstawienia dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi RP.

Zgodnie z § 1 ust. 2 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ustala termin Zgromadzenia Ogólnego najpóźniej na miesiąc przed upływem jego kadencji”. Stosownie do § 4 ust. 2 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN: „Jeżeli zgodę na kandydowanie wyraził Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, przewodnictwo Zgromadzenia Ogólnego obejmuje Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego, a gdyby to nie było możliwe – najstarszy służbą sędzia”.

W pierwotnie uchwalonej wersji regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, sposób głosowania był uregulowany, zgodnie z brzmieniem poniższych przepisów:

„§ 5. 1. Na kartach do głosowania umieszcza się imiona i nazwiska kandydatów w kolejności alfabetycznej nazwisk z oznaczeniem liczbą porządkową. Obok imion i nazwisk kandydatów umieszcza się znaki «<+» (plus), «->» (minus) oraz «0» (zero).

2. Wzór karty do głosowania stanowi załącznik do regulaminu.

§ 6. 1. Głosujący oddaje głos za kandydatem, przeciw kandydatowi lub wstrzymuje się. Oddanie głosu «za» polega na zakreśleniu kółkiem znaku «+» (plus), głosu «przeciw» znaku «->» (minus), a głosu «wstrzymującego się» - znaku «0» (zero).

2. Głos jest nieważny, jeżeli głosujący nie zakreślił żadnego znaku przy nazwisku któregośkolwiek z kandydatów, zakreślił więcej niż jeden znak przy jednym nazwisku, użył do zakreślenia innego znaku graficznego niż wymieniony w ust. 1 lub jeżeli oddał głos «za» na więcej niż jednego kandydata.

§ 7. 1. Za wybranych uważa się tych kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów «za», jeżeli ich liczba jest większa od liczby głosów «przeciw», a w głosowaniu wzięło udział co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb.

2. Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało równą liczbę głosów «za», a uznanie ich za wybranych spowodowałoby przekroczenie liczby wybieranych kandydatów, przeprowadza się kolejne głosowanie.

3. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów lub wybrano tylko jednego kandydata, przeprowadza się ponowny wybór”.

Sposób głosowania przewidziany w regulaminie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, zmienionym uchwałą ZO SSN z 4 października 2004 r., jest następujący:

„§ 5. Na kartach do głosowania umieszcza się imiona i nazwiska kandydatów w kolejności alfabetycznej nazwisk z oznaczeniem liczbą porządkową.

§ 6. 1. Głosujący oddaje głos na kandydata przez zakreślenie kółkiem liczby porządkowej przy nazwisku kandydata. 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 ust. 1.

§ 7. 1. 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.

2. 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.

3. Głosowanie, o którym mowa w ust. 2, zarządza Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego na wniosek komisji skrutacyjnej, w zakresie przez nią ustalonym. Do głosowania oraz wyboru stosuje się odpowiednio przepisy § 3-7”.

Z kolei w pierwotnie uchwalonej wersji regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, sposób przedstawiania wybranych kandydatów Prezydentowi RP był uregulowany w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN: „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”.

Z kolei sposób przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi RP, przewidziany w regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, zmienionym uchwałą ZO SSN z 4 października 2004 r., jest następujący:

„§ 8. 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”.

Uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN nie została opublikowana w dzienniku urzędowym, obowiązku takiego nie przewidywał żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Akt ten został podany do publicznej wiadomości dopiero w 2017 r., po złożeniu przez grupę posłów wniosku do TK o zbadanie zgodności tego aktu z Konstytucją. Wcześniej nie był znany szerszemu kręgowi odbiorców.

2.2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego.

2.2.1. Zgodnie z art. 16 ustawy o SN: „§ 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; 2) dokonywanie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; 3) dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej; 4) dokonywanie wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa; 5) rozpatrywanie i przyjmowanie projektu informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o działalności Sądu Najwyższego oraz o istotnych problemach wynikających z bieżącego orzecznictwa; 6) podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących Sądu Najwyższego; 7) rozpatrywanie innych spraw z inicjatywy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesów Sądu Najwyższego, Kolegium Sądu Najwyższego lub co najmniej dziesięciu sędziów Sądu Najwyższego. § 2. Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. § 3. 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”.

Warto wskazać, że zgodnie z § 9 regulaminu SN: „1. Zgromadzenie Ogólne tworzą sędziowie Sądu Najwyższego w stanie czynnym. 2. Udział w Zgromadzeniu Ogólnym jest obowiązkowy. Sędzia jest obowiązany przedstawić Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższe-

go usprawiedliwienie nieobecności”, a także, że zgodnie z § 13 ust. 3 regulaminu SN: „Uchwały i stanowiska zapadają, gdy za ich podjęciem oddano więcej głosów ważnych «za» niż głosów «przeciw»”.

2.2.2. Jak wynika z przywołanych przepisów, ZO SSN jest zatem organem kolegalnym, a jego skład osobowy wyznaczany jest liczbą sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym. Ani w ustawie o SN, ani w regulaminie SN nie wymieniono żadnych innych prawnych form działania ZO SSN niż uchwały i stanowiska. Jednakże, jak pokazuje praktyka funkcjonowania ZO SSN, nawet stanowiska tego organu przyjmują formę uchwał (zob. np. uchwała ZO SSN z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie treści art. 190 ust. 2 Konstytucji). W ustawie o SN wskazano, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów, a więc jak doprecyzowano w regulaminie SN, gdy za ich podjęciem oddano więcej głosów ważnych „za” niż głosów „przeciw”. Trybunał przypomniiał i potwierdził także przyjęty w jego orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym ZO SSN jest centralnym organem państwowym.

W wyroku z 4 grudnia 2012 r. Trybunał stwierdził, że „na rzecz kwalifikacji Zgromadzenia Ogólnego SSN jako «centralnego organu państwowego» w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, jest to jednostkowy w skali państwa organ, któremu normy konstytucyjne przypisują niepowtarzalną i konkretną nazwę. Jego utworzenie jest obligatoryjne. Konstytucja określa także jego skład oraz w sposób pośredni granice kompetencji – przez sformułowanie kompetencji Pierwszego Prezesa SN oraz samego SN. Art. 183 ust. 3 Konstytucji zastrzega wyłączną kompetencję Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN do przedstawiania Prezydentowi kandydatów na Pierwszego Prezesa SN. Po drugie, Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN jest organem, który został wyposażony w możliwość: a) stanowienia aktów prawa wewnętrznego (art. 3 § 2 ustawy o SN); b) uchwalania regulaminów wyborów kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN); c) dokonywania wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (art. 16 § 1 pkt 2 ustawy o SN); d) dokonywania wyboru dwóch członków konstytucyjnego organu państwa, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa (art. 16 § 1 pkt 4 ustawy o SN w związku z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji). Po trzecie, Zgromadzenie Ogólne SSN jest organem, który ze swej istoty nie jest ograniczony terytorialnie i nie ma charakteru lokalnego. (...) Będąc organem organu, Zgromadzenie Ogólne SSN ma status konstytucyjny i stanowi wyodrębnioną organizacyjnie oraz przedmiotowo jednostkę aparatu państwa, która wykonuje przypisane jej zadania publiczne w sposób władczy na podstawie i w zakresie prawem przyznanych kompetencji” (zob. wyrok o sygn. U 3/11, a także wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164).

2.2.3. Oprócz wykonywanych przez ZO SSN zadań w ramach struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego, uprawnieniem ZO SSN poza strukturą organizacyjną Sądu Najwyższego jest zgodnie z art. 183 ust. 3 Konstytucji przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

3. Analiza zarzutu dotyczącego niezgodności art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Treść zarzutu.

Ze względu na istotną zależność pomiędzy przepisem ustawowym a regulaminem wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wydanym na jego podstawie, w pierwszej kolejności Trybunał zbadał zarzut dotyczący niezgodności art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN, przyznający ZO SSN kompetencję w zakresie uchwalania regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

W uzasadnieniu tego zarzutu podniesiono, że kwestia wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN nie powinna być objęta aktem tylko wewnętrznie obowiązującym, niepodanym do publicznej wiadomości uczestnikom obrotu prawnego, chociaż akt ten oddziałuje na stosunki prawne, które wychodzą poza układ organizacyjnego podporządkowania organowi wydającemu akt. W ocenie wnioskodawcy, tego rodzaju działanie stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz konstytucyjnych przepisów dotyczących funkcjonowania Sądu Najwyższego i powoływania I Prezesa SN przez Prezydenta RP.

W swoim piśmie w sprawie, przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego SN stwierdził m.in., że: „[a]bsolutna (kwalifikowana) wyłączność ustawy została przez ustrojodawcę zastrzeżona dla: ograniczania wolności i praw jednostek (...), kształtowania treści obowiązków jednostek, w szczególności zasad odpowiedzialności karnej (...) i obowiązków daninowych (...), czy organizacji i trybu działania organów władzy (np. art. 195 Konstytucji RP). (...) 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». Prowadzi to do wniosku, że – w pewnych okolicznościach – przekazanie określonego zakresu spraw do uregulowania w akcie pozaustawowym jest wręcz preferowane przez ustrojodawcę”.

3.2. Ocena zgodności z Konstytucją.

3.2.1. Zarzut niezgodności z Konstytucją art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN dotyczy możliwości przyznania ZO SSN kompetencji w zakresie uchwalenia regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN i jest w sposób istotny powiązany z zarzutem niezgodności z Konstytucją uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Związek ten polega na tym, że kwestionowany przepis ustawy o SN stanowi podstawę do wydania regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

W szczególności chodzi o możliwość przekazania materii związanej w wyborze kandydatów na stanowisko I Prezesa SN do aktu wewnętrznie obowiązującego.

3.2.2. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie stwierdził jednoznacznie, że „(...) ustawowa forma regulacji jest wymagana zwłaszcza dla: (...) – regulacji podstawowych kwestii związanych z ustrojem i funkcjonowaniem państwa (np. przeprowadzania wyborów, wyłaniania niektórych organów państwa, organizacji i sposobu działania organów publicznych czy budżetu państwa, ale też szczegółów dotyczących godła, barwy i hymnu państwowego – por. (...) art. 183 ust. 2 (...))” (wyrok z 10 grudnia 2013 r. sygn. K 16/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 135).

W piśmie w niniejszej sprawie, przewodniczący ZO SSN, powołując się na pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, stwierdził, że „[z]asada 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»”. Jednakże w tym samym opracowaniu, do którego odwołał się w swoim stanowisku Przewodniczący ZO SSN, napisano „[n]ie ulega wątpliwości, że 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 konkret-

nych przypadkach. Stosunkowo mało miejsca na akty podstawowe Konstytucja pozostawia dla określania pozycji i zakresu działania władzy sądowniczej. Więcej swobody istnieje natomiast w zakresie ustroju i funkcjonowania systemu władzy wykonawczej” (A. Krzywoń, *Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy wobec możliwości jej realizacji we współczesnym systemie źródeł prawa*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2014, s. 29).

Trybunał zwrócił jednak uwagę, że teza o tym, iż ustawa nie powinna zawierać zbyt szczegółowych regulacji technicznych i drugorzędnych, ma związek z zagadnieniem wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Jest to więc kwestia, która dotyczy rozdziału materii ustawowej między ustawę a rozporządzenie, wydawane na podstawie art. 92 ust. 1 Konstytucji. To, że pewne zagadnienia nie muszą być uregulowane w ustawie, lecz mogą być przekazane do rozporządzenia, nie powoduje, że materie te przestają być materią ustawową.

3.2.3. Trybunał stwierdził, że w wypadku jednoznacznego upoważnienia konstytucyjnego, a za takie należy uznać upoważnienie wynikające z art. 183 ust. 2 Konstytucji, nie należy automatycznie wyłączyć możliwości uregulowania aktem ustawodawczym także kwestii techniczno-organizacyjnych o charakterze wewnętrznym, w szczególności gdy przedmiotem regulacji jest pozycja i zakres działania organów władzy sądowniczej (zob. *mutatis mutandis* wyrok z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116).

Jak wskazano w literaturze przedmiotu, „[t]reść aktów prawa wewnętrznego nie może również wkraczać – nawet gdy są to akty skierowane do jednostek podległych organizacyjnie organowi wydającemu akt – w materie regulowane aktami prawa powszechnie obowiązującego (...)” czy – tym bardziej – objęte absolutną wyłącznością ustawy (...)” (M. Wiącek, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 200).

3.2.4. Trybunał nie mógł nie odnieść się do przywołanego w piśmie przewodniczącego ZO SNN poglądu, rzekomo wyrażonego w wyroku TK z 9 listopada 1999 r. o sygn. K 28/98, że „(...) nie może obecnie w systemie prawa pojawiać się żadna regulacja pozaustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (...)”. Trybunał przypomniał, że zacytowany pogląd odnosi się do aktów prawnych powszechnie obowiązujących i w rzeczywistości brzmi: „(...) nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja pozaustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (...)” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Akty prawa wewnętrznego nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego. Trybunał przypomniał, że „[a]rt. 87 konstytucji wymienia następujące źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Zwraca uwagę, że powyższe wyliczenie nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Wśród wymienionych źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie znalazło się bowiem rozporządzenie z mocą ustawy, które wydaje prezydent w warunkach określonych w art. 234 konstytucji. Nie ma również aktów normatywnych stanowionych przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 konstytucji” (wyrok o sygn. K 21/98).

3.2.5. Z powyższego wynika, że zasada wyłączności ustawy polega na tym, że pewne materie wskazane w Konstytucji mogą być jedynie przedmiotem regulacji ustawowej. Ze względu na kształt systemu źródeł prawa w Konstytucji z 1997 r., jeżeli dana regulacja ma być aktem powszechnie obowiązującym i jest tworzona przez organy krajowe, to musi należeć do ustawodawstwa. Nie jest to równoznaczne z tym, że ma zawsze przybrać formę ustawy. Musi jednak zawierać upoważnienie i podstawę w przepisach rangi ustawowej (zob. wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98).

Uszczegółowienie i konkretyzacja ustawy w innych aktach normatywnych dotyczy zatem aktów powszechnie obowiązujących. Inną kwestią jest natomiast wydawanie aktów skierowanych do jednostek organizacyjnie podległych organowi je wydającemu. W tym wypadku

chodzi bowiem o uregulowanie kwestii wewnętrznych danego podmiotu, które nie mogą być wyrażone w akcie powszechnie obowiązującym.

3.2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z treści art. 183 ust. 2 Konstytucji wynika, iż możliwe, a nawet zasadne jest ustanowienie w drodze ustawy zwykłej procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Upoważnienie konstytucyjne nie jest bowiem równoznaczne z przyznaniem ZO SSN kompetencji do samoistnego określania procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, nawet jeśli procedura ta została określona w Konstytucji w sposób ogólny (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

To, że Konstytucja powierza ZO SSN uprawnienie do przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, nie jest automatycznym przekazaniem temu organowi pełnej gestii oraz swobodnego uznania w tym zakresie. Nie może być dowolności w określeniu terminów zwoływania ZO SSN w celu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, sposobu głosowania czy też przewodniczenia ZO SSN zwołanemu w celu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Ustawowa powinność, wynikająca z art. 183 ust. 2 Konstytucji, nie uzasadnia i nie może uzasadniać założenia, że organ dokonujący wyboru i przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN Prezydentowi RP korzysta z pełnej swobody normatywnego (bądź praktycznego) kształtowania zasad tego wyboru (zob. wyrok TK o sygn. P 21/02).

3.2.7. Trybunał przypomniał ponadto, że „(...) zwierzchnictwem norm konstytucyjnych objęta jest każda działalność SN, a nie wyłącznie ta, która polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji) oraz sprawowaniu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie ich orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Z perspektywy zasady nadrzędności Konstytucji, zasady legalizmu, do przestrzegania norm konstytucyjnych zobowiązany jest tak SN jako organ władzy sądowniczej, jak i wszystkie jego organy wewnętrzne w zakresie wyznaczonym przez przyznane im kompetencje. Brak jest jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały Zgromadzenie Ogólne SSN dysponowało nieograniczoną i niepodlegającą kontroli Trybunału Konstytucyjnego wewnętrzną kompetencją prawotwórczą” (wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11).

3.2.8. Oceniając zarzut dotyczący art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN, Trybunał Konstytucyjny potwierdził ponadto przyjęty w swym orzecznictwie pogląd, 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 (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11).

3.2.9. Trybunał stwierdził, że Konstytucja nie pozwala na przyjęcie, że ZO SSN dysponuje nieograniczoną, wewnętrzną kompetencją prawotwórczą do samoistnego określania, uregulowanej w Konstytucji w sposób choćby ogólny, procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w akcie prawa wewnętrznego.

Ma to związek z wymogiem ustawowej formy regulacji zagadnień dotyczących wyłaniania i przedstawiania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w ramach szeroko rozumianej procedury powoływania I Prezesa SN. Jest to bowiem zagadnienie dotyczące kształtowania, organizacji i sposobu działania organów państwa. Ustrojowa pozycja I Prezesa SN jako konstytucyjnego organu państwa wyposażonego w kompetencje, które wykraczają poza wewnętrzną organizację Sądu Najwyższego, powoduje, że sposób kreacji tego organu musi być określony w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Chociaż przedstawienie kandydatów na to stanowisko zostało powierzone ZO SSN, to organ ten nie może dowolnie decydować o sposobie wyłaniania tych kandydatów. Wyłania ich bowiem nie tylko, by przedstawić osoby, które mogą być wewnętrznym organem SN, ale wyłania osoby, spośród których Prezydent RP powoła konstytucyjny organ państwa o odrębnych kompetencjach.

Dodatkowym argumentem za koniecznością uregulowania sposobu wyłaniania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN przez ZO SSN w ustawie jest to, że ze względu na treść art. 6 konwencji o ochronie praw człowieka i orzecznictwo ETPC, brak jest podstaw do przyjęcia, iż bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego, kompetencje ZO SSN w zakresie wykonywania przyznanych temu organowi na mocy Konstytucji uprawnień, mogą być uszczegóławiane w akcie prawa wewnętrznym obowiązującego.

3.2.10. Z tych względów Trybunał stwierdził, 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 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

4. Analiza zarzutu dotyczącego niezgodności uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN oraz § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Trybunał przystąpił następnie do analizy zarzutu dotyczącego niezgodności uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN oraz § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Trybunał wziął pod uwagę przede wszystkim to, że art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN stanowi podstawę przyznanej ZO SSN kompetencji w zakresie uchwalenia regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

4.1. Treść zarzutu.

4.1.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność całej uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji przez to, że „wkracza w materię ustawową”. Obok tego, zaskarżył także § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w zakresie, w jakim nie określa obowiązku wydania uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów ZO SSN na stanowisko I Prezesa SN, wskazując, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca stwierdził ponadto, że § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN zmodyfikował w sposób nieuprawniony konstytucyjną procedurę przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, wymieniając w swojej treści nieznaną Konstytucji organ, tj. przewodniczącego ZO SSN i dlatego jest on niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

4.1.2. Trybunał przypomniał, że uznał art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN upoważniający ZO SSN do wydania regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN za niezgodny z Konstytucją. To znaczy, że kwestionowana uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN została wydana na podstawie delegacji ustawowej niezgodnej z art. 2 oraz art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Charakter prawny uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

4.2.1. Na potrzeby niniejszej sprawy rozstrzygnięcia wymagała kwestia znaczenia prawnego uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Miało to znaczenie ze względu na ocenę dopuszczalności badania tego aktu przez TK, a także z uwagi na jego miejsce w systemie aktów prawnych, co było bezpośrednim przedmiotem zarzutu wnioskodawcy.

W odniesieniu do pierwszej kwestii, Trybunał po przeprowadzonej analizie uznał, że jest to uchwała zawierająca przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe, w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Akt ten jest aktem normatywnym, gdyż zawiera normy

generalne i abstrakcyjne (zob. szerzej o normatywności aktu prawnego w postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4 i przywołane tam orzecznictwo). Nie ulega wątpliwości, że może być więc badany przez Trybunał Konstytucyjny.

Jeśli chodzi o miejsce uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w systemie aktów prawnych, Trybunał stwierdził, że jest to akt prawa wewnętrznego.

4.2.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wskazywał, że punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego w zakresie wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być wykazanie cechy podległości podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów. Art. 93 Konstytucji dopuszcza wydawanie przez organy państwowe aktów o charakterze wewnętrznym, o ile tylko spełnione zostaną pozostałe warunki art. 93 Konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych.

Toteż by zaliczyć dany akt do prawa wewnętrznemu obowiązującego muszą zostać spełnione następujące przesłanki:

- 1) akt musi być wydany przez organ państwowy na podstawie Konstytucji lub ustawy,
- 2) akt musi być skierowany do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt,
- 3) akt musi być zgodny ze źródłami prawa powszechnie obowiązującego,
- 4) akt nie może być podstawą rozstrzygnięć lub decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych.

4.2.3. Trybunał wziął pod uwagę, 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, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by 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 (np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej skierowane do organów wyborczych). (...) Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w art. 93 konstytucji. Przepis ten stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i bezwzględnie wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1), każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2), każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu trzeba uznać zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt” (wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98 i wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141).

4.2.4. Uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN została wydana przez organ wewnętrzny Sądu Najwyższego. Organ ten ma konstytucyjne umocowanie.

Uchwała ZO SSN nie jest wymieniona w art. 87 ani w art. 234 Konstytucji jako źródło prawa powszechnie obowiązującego. Z orzecznictwa TK wynika, że „w zakresie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego kompetencje opierają się jedynie na zasadach wynikających z art. 87 i art. 92 konstytucji, nie licząc specyficznej sytuacji, o której mowa w art. 234

konstytucji i nie ma żadnych podstaw, aby z konstytucji wywodzić uprawnienia do wydawania aktów samoistnych” (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99). Jeżeli więc nie może być ona zaklasyfikowana jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, to przez to, że zawiera normy generalno-abstrakcyjne, może być ewentualnie prawem wewnętrznym obowiązującym.

Podobnie Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z: 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13), 15 lipca 1996 r. (sygn. U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31), 1 grudnia 1998 r. (sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), 21 czerwca 1999 r. (sygn. U 5/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 99; 15 grudnia 1999 r. sygn. P 6/99) zajął stanowisko, że akty prawne centralnych organów państwowych, którym nie nadano formy powszechnie obowiązującego źródła prawa, podlegają kontroli Trybunału.

4.2.5. Uchwała ZO SSN została skierowana do jednostek organizacyjnie mu podległych. Odnosząc się do pojęcia „organizacyjnej podległości”, Trybunał przyjął, że kryterium to, „o którym mowa w art. 93 ust. 1, a od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż «hierarchiczne podporządkowanie» w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. W tym ostatnim pojęcie «hierarchicznego podporządkowania» wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcję organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. (...) Należy jednak pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny przyjmując szersze rozumienie «organizacyjnej podległości», polegające na uznaniu, że może ona obejmować, poza «hierarchicznym podporządkowaniem» w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym, także więź ustrojowo – prawną, odwołał się do takich relacji między NIK a Sejmem (...)” (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99).

W ocenie Trybunału, uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN została uchwalona przez centralny organ państwowy, którym jest ZO SSN, i stanowi akt prawa wewnętrznego. Akt ten podlega kognicji Trybunału.

4.3. Ocena zgodności z Konstytucją.

4.3.1. Oceniając konstytucyjność uchwały w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, Trybunał przypomniał, że sposób powołania I Prezesa SN określa art. 183 ust. 3 Konstytucji wskazując, iż: „Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej na sześcioletnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego”. Z wykładni literalnej art. 183 ust. 3 Konstytucji wynika, że ZO SSN przedstawia Prezydentowi RP co najmniej dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN.

4.3.2. W ustawie o SN, w art. 10 wskazano, że: „Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym”, a więc dookreślono, kto może ubiegać się o stanowisko I Prezesa SN. W art. 16 § 2 i 3 ustawy o SN wskazano, że: „§ 2. Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. § 3. Do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego wymaga-

na 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”.

Trybunał stwierdził, że w ustawie o SN określono, jaki kształt ma głosowanie ZO SSN w sprawie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. Ustawodawca przesądził, że jest to głosowanie tajne. Określił rodzaj większości głosów, jaką sędzia SN musi uzyskać, aby zostać kandydatem na stanowisko I Prezesa SN, tj. zwykłą większość głosów. Określono ponadto, że ZO SSN przewodniczy I Prezes SN.

4.3.3. W regulaminie SN wskazano, w § 11 ust. 1, że: „Zgromadzeniu Ogólnemu przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub w czasie jego nieobecności wyznaczony przez niego Prezes Sądu Najwyższego, a w przypadku niemożności wyznaczenia – Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego”. W § 12 ust. 2 regulaminu SN wskazano, że „Uchwały, stanowiska i protokoły posiedzeń podpisuje przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego, a protokół posiedzenia – także protokolant”. W § 13 regulaminu SN wskazano, że: „1. Uchwały i stanowiska podejmowane są w drodze głosowania. 2. Głosowanie jest tajne w sprawach, o których mowa w § 8 pkt 3-5, a ponadto, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia Ogólnego. Do podjęcia uchwały lub stanowiska wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. 3. Uchwały i stanowiska zapadają, gdy za ich podjęciem oddano więcej głosów ważnych «za» niż głosów «przeciw»”. W § 14 regulaminu wewnętrznego urzędowania SN wskazano, że „Przewodniczący ustala wyniki głosowania jawnego. W razie zarządzenia głosowania tajnego, ustalenia jego wyników dokonuje wybrana przez Zgromadzenie Ogólne komisja skrutacyjna, składająca się z czterech sędziów, po jednym z każdej izby”.

W regulaminie SN określono zatem, w jakiej formie głosowania wybiera się dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, tj., że jest to głosowanie tajne, a większość głosów, jaką sędzia SN musi uzyskać, aby zostać kandydatem na stanowisko I Prezesa SN, tj. zwykłą większość głosów (więcej głosów ważnych „za” niż głosów „przeciw”). Wskazano też, że ZO SSN przewodniczy I Prezes SN lub w czasie jego nieobecności wyznaczony przez niego Prezes Sądu Najwyższego, a w wypadku niemożności wyznaczenia – Prezes Sądu Najwyższego najstarszy służbą na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Ponadto określono, że w razie zarządzenia głosowania tajnego, ustalenia jego wyników dokonuje wybrana przez Zgromadzenie Ogólne komisja skrutacyjna, składająca się z czterech sędziów, po jednym z każdej izby, a także przesądzono o tym, że uchwały podpisuje przewodniczący ZO SSN.

4.3.4. Ani ustawa o SN, ani regulamin SN nie wskazują terminu, w którym wybiera się I Prezesa SN. Termin taki określa regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN (jest to miesiąc przed upływem kadencji I Prezesa SN). Ani ustawa o SN, ani regulamin SN nie określają wprost formy przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów ZO SSN na stanowisko I Prezesa SN.

Sposób taki określa § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN. W brzmieniu przed zmianą tego regulaminu przewodniczący ZO SSN przedstawiał niezwłocznie Prezydentowi RP uchwałę, o której mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach. W obecnym stanie prawnym (czyli po zmianie regulaminu wyboru) przewodniczący ZO SSN przedstawia niezwłocznie Prezydentowi RP wyniki wyboru, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że zarówno w wersji regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN przed jego zmianą, jak i w wersji po zmianie tego aktu uchwałą ZO SSN z 4 października 2004 r. uregulowanie sposobu przedstawienia

przez ZO SSN Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wykracza poza dopuszczalne ramy regulacji aktu prawa wewnętrznego, wkracza bowiem w materię uregulowaną w art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał zwrócił uwagę, że wskazane wyżej określenie sposobu przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, a w związku z art. 183 ust. 2 Konstytucji, zagadnienie to powinno być określone w akcie prawnym rangi ustawy, także dlatego, że odnosi się do kwestii dotyczących organizacji organu władzy sądowniczej, którym jest SN.

Na marginesie Trybunał wskazał, że w odniesieniu do wyboru Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zasady postępowania zostały określone w akcie prawnym rangi ustawy, tj. w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm.; dalej: p.u.s.a.).

Trybunał przypomniał, że również w wypadku przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, procedura została uregulowana w art. 11 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK). Ustawodawca powierzył jedynie Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Trybunału Konstytucyjnego określenie wzoru karty do głosowania (zob. art. 11 ust. 9 u.o.t.p.TK).

4.3.5. Jeśli chodzi o I Prezesa SN, ani ustawa o SN, ani regulamin SN nie określają terminu, w którym wybiera się kandydatów na to stanowisko.

Zgodnie z art. 44 p.u.s.a. „§ 1. Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na sześcioletnią kadencję spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. § 2. Kandydatów na stanowisko Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy w głosowaniu tajnym uzyskali kolejno największą liczbę głosów. Wybór powinien być dokonany nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W przypadku opróżnienia stanowiska w trakcie kadencji, wyboru kandydatów dokonuje się w terminie jednego miesiąca. Przepisu art. 46 § 5 zdanie drugie nie stosuje się. § 3. Obradom Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w części dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia uczestniczący w tym Zgromadzeniu”.

Jeśli chodzi o wybory kandydatów na stanowisko Prezesa NSA, w p.u.s.a. uregulowano zatem nie tylko termin zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w wypadku zakończenia kadencji przez dotychczasowego prezesa, ale ponadto określono termin zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w wypadku opróżnienia stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w trakcie kadencji.

Jeśli chodzi o wybór kandydatów na stanowisko Prezesa TK, w u.o.t.p.TK również wskazano określone terminy.

Regulamin wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wskazuje jedynie na zwołanie ZO SSN najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji urzędującego I Prezesa SN. Mając na uwadze treść przepisów Konstytucji, a także kształt przepisów i doświadczenia wynikające z funkcjonowania innych organów władzy sądowniczej, Trybunał stwierdził, że kwestia terminu, w którym ma nastąpić wybór kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, powinna być uregulowana w akcie prawnym rangi ustawy.

4.3.6. Szczególnie istotnym przepisem, który ma znaczenie w ocenie konstytucyjności kwestionowanych rozwiązań, jest § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Preze-

sa SN. Określa on odmiennie niż w Konstytucji i w ustawie o SN podmioty współdziałające podczas wyboru I Prezesa SN. § 8 przedmiotowego regulaminu przyznaje przewodniczącemu ZO SSN kompetencje w zakresie przedstawienia „(...) niezwłocznie Prezydentowi wynik[ów] wyboru, o którym mowa w art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, ze wskazaniem liczby głosów uzyskanych przez kandydatów w poszczególnych głosowaniach”.

Trybunał stwierdził, że wskazany przepis nie tylko wkracza w materię konstytucyjną i ustawową bez podstawy prawnej, ale też modyfikuje ustawę o SN i Konstytucję w niedopuszczalny sposób. Ta nieprawidłowość ma charakter rażący i jest w sposób oczywisty niezgodna z Konstytucją.

Wyżej przedstawiony wniosek pokazuje również, że ZO SSN, w § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, zmieniając brzmienie tego przepisu, naruszyło prawo, gdyż ustanowiło przepis nie tylko niezgodny z Konstytucją, ale też wbrew ustawie o SN. Ominięcie przepisów ustawowych o prawnej formie działania ZO SSN nie wynikało z wątpliwości interpretacyjnych co do formy przedstawienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, gdyż te były możliwe do usunięcia w toku wykładni ustawy o SN.

§ 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w sposób wyraźny, wbrew aktom wyższego stopnia, wprowadził rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją i ustawą o SN.

4.3.7. Trybunał stwierdził, że ze względu na:

1) wymaganą ustawową formę regulacji zagadnień zawartych w uchwale w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, jako odnoszących się do wyłaniania, organizacji i sposobu działania organów państwa,

2) wkraczanie treści zawartych w uchwale w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w materię uregulowaną w art. 183 ust. 3 Konstytucji oraz w ustawie o SN,

3) modyfikację treści zawartej w art. 183 ust. 3 Konstytucji treścią § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN,

4) modyfikację treści przepisów zawartych w ustawie o SN i regulaminie SN treścią regulacji zawartych w regulaminie wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN

– nie można przyjąć, że ZO SSN dysponuje nieograniczoną, wewnętrzną kompetencją prawotwórczą do samoistnego określania, uregulowanej w Konstytucji w sposób choćby ogólny, procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN w akcie prawa wewnętrznego. Działania prawotwórcze podjęte przez ZO SSN podczas wydawania uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN były niekonstytucyjne, ze względu na to, że rozwiązania prawne wskazane w tym akcie powinny być uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Niekonstytucyjność wynika też z tego, że kwestionowana uchwała zmodyfikowała treść ustawy o SN i Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że zaskarżona uchwała w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest niezgodna z art. 2 i art. 183 ust. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji, a § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego, stanowiący załącznik do tej uchwały (i przez to będący częścią tego aktu prawnego) jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

5. Analiza zarzutu dotyczącego niezgodności art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN z art. 2 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Treść zarzutu.

W odniesieniu do ocenianego zarzutu wnioskodawca stwierdził, że w zakresie, w jakim art. 16 § 1 pkt 3 nie przewiduje wydania uchwały przez ZO SSN w sprawie wyboru kan-

dydatów na stanowisko I Prezesa SN, przepis ten narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego i konstytucyjne przepisy dotyczące funkcjonowania SN oraz powoływania I Prezesa SN przez Prezydenta RP. To znaczy, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 183 ust. 3 Konstytucji.

W swoim piśmie, przewodniczący ZO SSN uznał, że brak ustawowej regulacji w przedmiocie wydania uchwały przez ZO SSN jest zaniechaniem ustawodawczym i rozpoznanie tego zarzutu przez Trybunał nie mieści się w zakresie jego właściwości.

5.2. Ocena zgodności z Konstytucją.

5.2.1. W uzasadnieniu zarzutu wnioskodawca wywodził, że przyznana ZO SSN kompetencja do dokonywania wyboru dwóch kandydatów na stanowisko I Prezesa SN i przedstawienia ich Prezydentowi RP powinna być realizowana w formach właściwych dla działania danego organu, z uwzględnieniem jego specyfiki i struktury. Sposób działania organu powinien być wyraźnie określony w przepisach prawa, co zagwarantuje rzetelne funkcjonowanie organu władzy publicznej.

5.2.2. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że prokonstytucyjna wykładnia przepisu obliuguje do dokonywania oceny, czy w konkretnej sytuacji wykładnia kwestionowanego przepisu, uwzględniając przy tym dyrektywy wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, umożliwia jego stosowanie w zgodzie z Konstytucją.

Nie jest rolą Trybunału ocena stosowania przepisów prawa przez poszczególne podmioty, ale działanie takie jest pomocne, a często i niezbędne przy założeniu, że ingerencja Trybunału poprzez stwierdzenie niekonstytucyjności, kwestionowanej przed Trybunałem regulacji, jest zasadna, gdy regulacja ta nie może być stosowana w praktyce zgodnie z regułami wyznaczonymi przez Konstytucję.

5.2.3. Art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN znajduje się w rozdziale 2 tej ustawy zatytułowanym „Organy Sądu Najwyższego”. Jest to przepis, który określa kompetencje ZO SSN, które jest organem Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 16 ustawy o SN: „§ 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; 2) dokonywanie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego; 3) dokonywanie wyboru dwóch kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawianie ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej; 4) dokonywanie wyboru dwóch członków Krajowej Rady Sądownictwa; 5) rozpatrywanie i przyjmowanie projektu informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o działalności Sądu Najwyższego oraz o istotnych problemach wynikających z bieżącego orzecznictwa; 6) podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących Sądu Najwyższego; 7) rozpatrywanie innych spraw z inicjatywy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesów Sądu Najwyższego, Kolegium Sądu Najwyższego lub co najmniej dziesięciu sędziów Sądu Najwyższego. § 2. Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego przewodniczy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. § 3. 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”.

Wykładnia art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN musi być dokonywana z uwzględnieniem treści § 3 tego artykułu, w którym ustawodawca posłużył się sformułowaniem „do podjęcia uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego”.

Z powyższego wynika, że ustawodawca wyraźnie określił prawną formę działania ZO SSN, przynajmniej jeśli chodzi o wykonywanie przez ZO SSN kompetencji określonych w

art. 16 § 1 ustawy o SN. Takie rozumienie art. 16 § 1 ustawy o SN potwierdza także treść art. 16 § 1 pkt 6 ustawy o SN, w którym wskazano, że w kompetencji ZO SSN jest podejmowanie uchwał w innych ważnych sprawach dotyczących Sądu Najwyższego.

5.2.4. Trybunał odwołał się ponadto do regulaminu SN, w którego § 8, w sposób niewyczerpujący, wymieniono kompetencje ZO SSN, a wśród nich i tę, że ZO SSN dokonuje wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i przedstawia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zob. § 8 pkt 4 regulaminu SN). Jednocześnie w § 13 regulaminu SN wskazano jednoznacznie, że: „1. Uchwały i stanowiska podejmowane są w drodze głosowania. 2. Głosowanie jest tajne w sprawach, o których mowa w § 8 pkt 3-5, a ponadto, jeżeli żądanie takie zgłosi chociażby jeden z obecnych członków Zgromadzenia Ogólnego. Do podjęcia uchwały lub stanowiska wymagana jest obecność co najmniej 2/3 sędziów każdej z izb. 3. Uchwały i stanowiska zapadają, gdy za ich podjęciem oddano więcej głosów ważnych «za» niż głosów «przeciw»”.

5.2.5. Trybunał zauważył też, że art. 183 ust. 3 Konstytucji określa kompetencję ZO SSN w zakresie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, ale nie wskazuje prawnej formy wykonania tej kompetencji, która to forma, na podstawie art. 183 ust. 2, została określona w ustawie o SN, przyjmując postać uchwały.

5.2.6. Trybunał zwrócił także uwagę na to, że § 8 regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, przed zmianą dokonaną uchwałą ZO SSN z dnia 4 października 2004 r., brzmiał: „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”, a więc również ZO SSN miało świadomość prawnej formy podejmowania decyzji przez ZO SSN, jaką jest uchwała.

5.2.7. Trybunał przypomniał, że w swoim piśmie w sprawie, przewodniczący ZO SSN stwierdził, iż „w demokratycznym państwie prawnym organy kolegialne działają nie tylko w prawnej formie uchwał. Widać to doskonale na przykładzie Sejmu, który nie podejmuje osobnych uchwał o uchwaleniu ustawy, ale ustawę po prostu uchwała, głosując za jej przyjęciem. Sejm nie podejmuje też uchwał w przedmiocie przyjęcia stanowiska, jakie zajmuje w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Trybunał zauważył, że nie zaprezentowano w tym stanowisku „innej prawnej formy działania” ZO SSN niż uchwała, lecz odwołano się do Sejmu, który po pierwsze nie jest organem władzy sądowniczej, a po drugie o jego prawnych formach działania stanowi wprost art. 120 Konstytucji (zob. tak też wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98).

Trybunał zauważył, że także w literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, że z uwagi na postulat przejrzystości prawa, pożądana jest praktyka wydawania aktów prawa wewnętrznego wyłącznie pod postacią uchwał (w wypadku organów kolegialnych) i zarządzeń (w wypadku organów jednoosobowych) (zob. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 195 i powołane tam poglądy doktryny).

5.2.8. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdził, że możliwa jest wykładnia art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN, z której wynika, iż wydanie uchwały w wypadku skorzystania przez ZO SSN z kompetencji w zakresie przedstawiania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN jest konieczne. Taka wykładnia oparta na wywiedzeniu określonej normy z art. 16 § 1 pkt 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy o SN jest zgodna z Konstytucją, a to pozwala uznać, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 2 w związku z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

6. Skutki orzeczenia.

6.1. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustawy o SN, które upoważniały ZO SSN do uregulowania aktem wewnętrznym procedury wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, oraz uchwały w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN wydanej przez ZO SSN.

Przepisy niekonstytucyjnej uchwały (regulaminu) były zastosowane między innymi w procedurze wyłaniania kandydatów na stanowisko obecnego I Prezesa SN. Procedura ta została uregulowana w akcie wewnętrznym ZO SSN, mimo że dotyczyła wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, który jest nie tylko organem wewnętrznym Sądu Najwyższego, ale też odrębnym, konstytucyjnym organem państwa.

Wyniki działań podjętych na podstawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN były skierowane do Prezydenta RP, a więc organu niebędącego w stosunku organizacyjnej podległości wobec ZO SSN, które wydało kwestionowany akt. Ponadto kwestionowane przepisy zmodyfikowały ustawę o SN i Konstytucję w taki sposób, że przewodniczącemu ZO SSN, a nie ZO SSN, powierzyły przedstawienie Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, i to w akcie wewnętrznym obowiązującym.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zatem zarzuty wnioskodawcy co do ich istoty.

6.2. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest przede wszystkim konieczność podjęcia interwencji prawodawczej i takie ukształtowanie procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN przez ZO SSN, by odpowiadała ona standardom wynikającym z Konstytucji. Standardy te zostały przypomniane w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia.

6.3. Jednocześnie, mimo uwzględnienia zarzutów wnioskodawcy, Trybunał nie rozpoznał wniosku o wydanie wyroku aplikacyjnego przez stwierdzenie, że akty prawne podjęte na podstawie niekonstytucyjnych regulacji są nieskuteczne.

Trybunał zauważył, że orzeczona niezgodność z Konstytucją art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN wiąże się ściśle z zarzutem podniesionym przez wnioskodawcę w pkt 3 i 4 wniosku, tj. sprzecznością z Konstytucją uchwały ZO SSN w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, wydanej właśnie na podstawie art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN. Art. 16 § 1 pkt 1 ustawy o SN stanowi bowiem zakwestionowaną podstawę prawną aktu kwestionowanego w pkt 3 wniosku i normy kwestionowanej w pkt 4. Zgadzając się z oboma zarzutami podniesionymi w pkt 3 i pkt 4 wniosku i orzekając o niezgodności z Konstytucją, Trybunał osiągnął w ten sposób skutek, jaki mógłby wywołać element aplikacyjny niniejszego wyroku.

Jednocześnie Trybunał nie mógł orzec o sprzeczności z Konstytucją aktów prawnych wydanych na podstawie przepisu wskazanego w pkt 2 wniosku, a tym bardziej o potencjalnych konsekwencjach prawnych takiego aktu z dwóch powodów: po pierwsze, art. 16 § 1 pkt 3 ustawy o SN został uznany w niniejszym wyroku za zgodny z Konstytucją; po drugie, na podstawie tego przepisu nie został wydany żaden akt prawny. Nie doszło bowiem do wydania przez ZO SSN uchwały w sprawie wyłonienia kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, co powinno mieć miejsce. Nastąpiło natomiast faktyczne naruszenie prawa poprzez przekazanie nazwisk kandydatów w piśmie przewodniczącego ZO SSN zamiast w uchwale ZO SSN.

W tym kontekście Trybunał przypomina także, że procedura powołania I Prezesa SN składa się z dwóch etapów: 1) wyłonienia (tu: w drodze wyboru) kandydatów na I Prezesa SN przez ZO SSN i przedstawienia ich Prezydentowi RP oraz 2) właściwego powołania I Prezesa SN przez Prezydenta RP (dokonanie aktu powołania). Uczestniczą w nich odpowiednio: ZO SSN (I etap) oraz Prezydent RP (II etap), co wynika wprost z art. 183 ust. 3 Konstytucji.

Mimo że oba wyżej wskazane etapy stanowią kompletną procedurę kończącą się powołaniem I Prezesa SN, to każdy z tych etapów jest regulowany odrębnym reżimem praw-

nym. Wybór kandydatów znajduje umocowanie w Konstytucji oraz w ustawie o SN, która rozwija normę konstytucyjną odnośnie do wyboru kandydatów na I Prezesa SN. I właśnie te ustawowe przepisy oraz wydane na ich podstawie akty wewnętrzne zostały zaskarżone do Trybunału przez wnioskodawcę.

Trybunał orzekł zatem o niekonstytucyjności części przepisów regulujących pierwszy z dwóch etapów procedury powoływania I Prezesa SN. Chodziło o etap wyłonienia i przedstawienia kandydatów na to stanowisko Prezydentowi RP przez ZO SSN.

Należy jednak podkreślić, że organem dokonującym właściwego powołania I Prezesa SN, wywołującego skutek prawny w postaci powołania, jest Prezydent RP. To wyłącznie Prezydent RP, a nie inny organ, powołuje I Prezesa SN spośród przedstawionych kandydatów.

O ile w odniesieniu do pierwszego etapu (wyłanianie kandydatów) Trybunał Konstytucyjny posiada częściową kognicję, ponieważ może orzekać o zgodności podstaw prawnych tego etapu procedowania z Konstytucją, o tyle drugi etap procedury, czyli akt działania Prezydenta RP, znajduje się – zgodnie z Konstytucją – poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego i sądów.

Dlatego choć w pierwszym etapie procedury powoływania kandydatów na stanowisko I Prezesa SN doszło do naruszenia prawa, i to w dwóch płaszczyznach: normatywnej (proces wyłaniania kandydatów oparto na niekonstytucyjnych przepisach) i faktycznej (po wybraniu kandydatów, ZO SSN nie podjęło uchwały w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN, a więc wskazanie kandydatów ZO SSN było wadliwe), samo powołanie nie może być przez Trybunał badane.

Trybunał podkreśla tym samym, że żadna działalność właściwych organów władzy publicznej na etapie wyboru kandydatów, tj. w ramach postępowania ZO SSN w sprawie wyboru kandydatów na I Prezesa SN (etap I), nie może wpływać na ważność dokonanego aktu powołania, który znajduje umocowanie bezpośrednio w Konstytucji. W szczególności na skuteczność powołania przez Prezydenta RP osoby I Prezesa SN nie mogą wpływać ani wady prawne przepisów obowiązujących na poziomie podkonstytucyjnym dotyczących wyboru kandydatów na I Prezesa SN przedstawianych Prezydentowi RP, ani błędy popełnione przez organ dokonujący wyłonienia kandydatów. Tę ocenę wzmacnia też to, że sam akt właściwego powołania na stanowisko I Prezesa SN nie tylko jest oparty bezpośrednio na przepisach Konstytucji (art. 183 ust. 3 Konstytucji), ale jest też prerogatywą Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 20 Konstytucji).

Prerogatywa Prezydenta RP ma szczególny status: jest to osobiste uprawnienie głowy państwa, które dla swej ważności i skuteczności nie wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów. To znaczy, że wobec tego rodzaju aktów wyłączona jest, choćby pośrednia, odpowiedzialność polityczna za jego wydanie. Wyłączona jest też kontrola takiego aktu przez organy władzy publicznej. Kontrola taka byłaby dopuszczalna jedynie wówczas, gdyby przewidywała ją Konstytucja.

6.4. Trybunał przypomina, że w polskim ustawodawstwie nie ma procedury umożliwiającej wzruszanie czy kontrolowanie aktów wydanych w ramach wykonywania przez Prezydenta RP jego prerogatyw. Konstytucja nie tylko nie zawiera, ale też nie daje możliwości stworzenia takiej procedury na poziomie ustawowym. Tak więc niezależnie od wskazanej w sentencji wadliwości przepisów ustawowych i regulaminowych dotyczących przedstawiania Prezydentowi RP kandydatów na stanowisko I Prezesa SN czy jednoznacznych wad w procesie wyboru kandydatów na I Prezesa SN, które Trybunał dostrzega, akt powołania I Prezesa SN jest skuteczny w momencie jego podpisania przez Prezydenta RP.

Wykonanie prerogatywy przyjmuje formę prawną postanowienia, które jest skuteczne z momentem dokonania powołania. Akt taki jest publikowany w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” (dalej: „Monitor Polski”).

6.5. Obecne stanowisko Trybunału jest zbieżne z poglądem wyrażonym w wyroku z 11 września 2017 r. w sprawie o sygn. K 10/17 (OTK ZU A/2017, poz. 64). W orzeczeniu tym Trybunał przypomniał, że konstytucyjny przepis dotyczący prerogatyw Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 Konstytucji) jest jedną z podstawowych regulacji kształtujących ustrojową rolę Prezydenta w systemie konstytucyjnym. Ma to związek z tym, że Prezydent RP jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji). Wypowiadając się o możliwości weryfikacji przez sąd procedury powołania Prezesa i Wiceprezesa TK, Trybunał stwierdził, że ustrojowa rola Prezydenta RP, określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji, ma istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego i rangi czynności powołania Prezesa i Wiceprezesa TK. Konstytucyjna forma „postanowienia Prezydenta”, ogłaszanego w „Monitorze Polskim”, sprawia, że zewnętrzna postać aktu urzędowego Prezydenta RP nie obejmuje uzasadnienia podjętej decyzji personalnej.

Istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana z płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem z Prezesem Rady Ministrów). Dlatego Trybunał podkreślił w tym wyroku, że procedura powołania Prezesa Trybunału albo Wiceprezesa Trybunału przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie może być przedmiotem kontroli sądowej (zob. wyrok z 11 września 2017 r., sygn. K 10/17).

W tym miejscu Trybunał przypomina, że procedura powołania I Prezesa SN oraz procedura powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego są normatywnie identyczne. Stąd mimo wad prawnych aktów podkonstytucyjnych, na podstawie których zostali wyłonieni i przedstawieni Prezydentowi RP kandydaci na stanowisko I Prezesa SN, oraz wadliwości samego aktu wyłaniania kandydatów Trybunał nie mógł inaczej orzec w tym zakresie, niż tylko uznać powołanie I Prezesa SN za skuteczne.

W podobny sposób Trybunał wypowiedział się także odnośnie do prerogatywy Prezydenta RP dotyczącej powoływania sędziów. Zgodnie z art. 179 Konstytucji, „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Również w tym wypadku powołanie sędziów składa się z dwóch etapów: I – wniosku KRS, którego sposób formułowania i procedura wydania jest określona w ustawie oraz II – aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP.

W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że art. 179 Konstytucji stanowi samodzielną i wystarczającą (kompletną) podstawę prawną wykonywania prerogatywy przez Prezydenta, której treścią jest powoływanie sędziów na wniosek KRS. W zakresie odnoszącym się do aktu nominacyjnego art. 179 Konstytucji jest stosowany bezpośrednio jako samoistna podstawa prawna aktu urzędowego Prezydenta. W postanowieniach Prezydenta w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego jako podstawa prawna tego aktu wskazywany jest art. 179 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63).

Ponadto należy przypomnieć, że w uzasadnieniu postanowienia z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97), Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności odmowy powołania sędziego stanowiłaby w istocie ocenę wykonywania przez Prezydenta RP kompetencji konstytucyjnej. Powoływanie sędziów ma charakter kompetencji zakotwiczonej bezpośrednio w art. 179 Konstytucji, dla którego interpretacji istotne znaczenie ma kwalifikacja jej jako prerogatywy, oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim sta-

nowi, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej (zob. także postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., sygn. SK 37/08, OTK ZU 6/A/2012, poz. 69).

Wyżej wskazane przykłady świadczą o tym, że nie można podważać wydanego na podstawie Konstytucji i ogłoszonego w „Monitorze Polskim” aktu Prezydenta o charakterze ustrojowym, który jest jego prerogatywą.

W konsekwencji, mimo stwierdzenia niekonstytucyjności części zaskarżonych przepisów, Trybunał nie uwzględnił w orzeczeniu wniosku o wydanie wyroku aplikacyjnego.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.