

POSTANOWIENIE

Dnia 7 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek

w sprawie ze skargi S. G.

na uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru Prezesa Rady Ministrów i na uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i na postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2023 r. o powołaniu członków Rady Ministrów,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 7 maja 2024 r.,

- 1. odrzuca wniosek o udzielenie zabezpieczenia;**
- 2. odrzuca skargę.**

UZASADNIENIE

Pismem z 12 grudnia 2023 r. S. G. wniósł skargę na uchwałę Sejmu RP z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru Prezesa Rady Ministrów oraz na uchwałę Sejmu RP z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP. Jednocześnie wniósł o udzielenie zabezpieczenia w postaci zawieszenia obowiązywania uchwały Sejmu RP z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru Prezesa Rady Ministrów. W uzasadnieniu wskazał, że „zaskarżone uchwały

złamały konstytucyjną zasadę dyskryminacji oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa”, „tak zmieniono Regulamin Sejmu, aby głosowanie imienne (tajne) zamienić na głosowanie jawne, typowe, będące pod pełną kontrolą sejmowej większości” oraz „usunąć dwuetapowy tryb powołania Premiera, najpierw w trybie głosowania imiennego (tajnego), a potem w trybie jawnym, typowym – razem z proponowanymi kandydatami na członków Rządu” (pisownia oryginalna).

Pismem z dnia 16 grudnia 2023 r. zatytułowanym „SKARGA WYBORCZA” skarżący ponowił żądania przedstawione w piśmie z 12 grudnia 2023 r. Jednocześnie wniósł skargę na „czynność powołania/zaprzysiężenia Premiera i członków rządu D. T.” wskazując, że „zaprzysiężenie D. T. na stanowisko Premiera i członków jego rządu jest (...) naruszeniem zasad proceduralnych i kontynuowaniem, poprzednio złamanej konstytucyjnej zasady dyskryminacji oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi składnik demokratycznego państwa prawnego (...) Prezydent A. D. stoi na straży przestrzegania Konstytucji, w tym terminów konstytucyjnych oraz norm związanych z zapisami konstytucyjnymi” (pisownia oryginalna).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga oraz wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlegały odrzuceniu.

Istotą żądań skarżącego jest wzruszenie aktu wyboru Prezesa Rady Ministrów przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwałą z dnia 11 grudnia 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1380) i Rady Ministrów uchwałą z 12 grudnia 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1381) oraz powołania przez Prezydenta RP tak wybranej Rady Ministrów postanowieniami z dnia 13 grudnia 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1382; M.P. 2023, poz. 1383).

W tradycji ustrojowej II i III Rzeczypospolitej Polskiej proces powoływania Rady Ministrów zawsze normowany był na poziomie samej konstytucji oraz wpisywał się w konstytucyjne kompetencje Sejmu RP oraz Prezydenta PR (art. 45, 56-59 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2021, nr 44, poz. 267; art. 25, 28-30 Ustawy Konstytucyjnej z dnia

23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227 oraz art. 57-62 i 64-68 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. instytucję wyboru Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów przez Sejm RP normuje w artykule 154 ust. 3. Zgodnie z tym uregulowaniem w razie niepowołania Rady Ministrów przedstawionej do powołania przez desygnowanego przez Prezydenta RP Prezesa Rady Ministrów lub nieudzielenia jej wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów na powołanie Rady Ministrów lub udzielenie jej wotum zaufania, wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

W przypadku wybrania Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów przez Sejm RP na Prezydencie RP spoczywa konstytucyjny obowiązek powołania Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów (zaprzysiężenia) w składzie określonym przez Sejm RP. Akt powołania ma w tym przypadku charakter formalny. Nie jest dopuszczalne kwestionowanie przez Prezydenta RP wyboru Prezesa Rady Ministrów ani Rady Ministrów dokonanego przez Sejm RP i nie jest dopuszczalna odmowa ich powołania (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2*, Warszawa 2012, Legalis/el, art. 154; P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el, art. 154; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX/el, art. 154). Obowiązku powołania wybranej przez Sejm RP Rady Ministrów nie uchyla zasada, że akty urzędowe desygnowania i powołania Prezesa Rady Ministrów nie podlegają kontrasygnacie i należą do tzw. prerogatyw Prezydenta RP (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2*, Warszawa 2012, Legalis/el, art. 154).

Tryb wyboru przez Sejm RP Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów w zakresie, w jakim nie jest bezpośrednio określony w Konstytucji RP, należy do sfery autonomii regulaminowej Sejmu RP, gwarantowanej przez art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”). Z brzmienia i celu art. 154 oraz 112 Konstytucji RP wynika, że materia ta z mocy Konstytucji RP wyłączona jest z zakresu przedmiotowego ustawy oraz innych aktów normatywnych. Konstytucja RP nie dopuszcza żadnych wyjątków od zasady wyłączności kompetencyjnej Sejmu RP do normowania wewnętrznego trybu wyboru Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów. Regulamin Sejmu w zakresie normowania art. 154 Konstytucji RP może być uznany za samoistny akt normatywny służący realizacji funkcji kreacyjnej Sejmu RP, wydawany wprost w oparciu o Konstytucję RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 8 listopada 2004 r., K 38/03; 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99; por. też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 1993 r., U 10/92). Zasada autonomii regulaminowej Sejmu ma rangę konstytucyjną i określa pozycję ustrojową tego organu w systemie rządów; jest przejawem ogólniejszej zasady – autonomii parlamentu, która przewiduje, że każda z izb ustawodawczych samodzielnie decyduje o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem; stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji oraz równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99; z 8 listopada 2004 r., K 38/03; z 3 grudnia 2015 r., K 34/15; z 7 stycznia 2016 r., U 8/15, a także L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa* (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), „Przegląd Sejmowy” nr 4/1994, s. 9 i n.; W. Sokolewicz, komentarz do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 10 i n.).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że uchwała Sejmu RP z dnia 11 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru Prezesa Rady Ministrów (M.P. 2023, poz. 1380) oraz uchwała Sejmu RP z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie wyboru członków Rady Ministrów (M.P. 2023, poz. 1381) są rozstrzygnięciami kreacyjnymi o charakterze konkretnym i indywidualnym (zob. A. Bałaban,

Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP, Warszawa 2005, s. 102-103; W. Sokolewicz, *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu* [w:] *Parlament model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosza, Warszawa 2006, s. 153-155; T. Litwin, *Funkcje Sejmu i Senatu a współczesny polski model dwuizbowości*, Warszawa 2016, s. 309-310; zob. też W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności Konstytucji*, *Przegląd Sejmowy* 2008, nr 3 (86), s. 11-36). Uchwały te nie podlegają wzruszeniu w żadnym trybie, skoro nawet Prezydent RP nie ma kompetencji do odmowy ich wykonania. Akt wyboru Prezesa Rady Ministrów oraz Rady Ministrów przez Sejm oraz powołanie Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów przez Prezydenta RP postanowieniami z dnia 13 grudnia 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1382; M.P. 2023, poz. 1383) kreują stosunki prawa ustrojowego. Ich podstawę, treść oraz skutki określają bezpośrednio przepisy Konstytucji RP.

Uchwała Sejmu RP z 7 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP (M.P. 2023, poz. 1360) ma charakter normatywny, służy realizacji wyłącznej konstytucyjnej kompetencji Sejmu RP do wyboru Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów. Wynika z niej bowiem, że w całości objęta jest zakresem normowania art. 112 Konstytucji RP i art. 154 ust. 3 Konstytucji RP. Konstytucja RP nie dopuszcza żadnych wyjątków od zasady wyłączności Sejmu RP do normowania trybu wyboru Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sytuacji określonej w art. 154 ust. 3 Konstytucji RP.

Wbrew nazwie pisma: „skarga wyborcza” nie jest ono ani protestem wyborczym w rozumieniu art. 101 ust. 2 Konstytucji RP ani skargą wyborczą w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm., dalej: „Kodeks wyborczy”), ponieważ nie dotyczy ani zasad, ani trybu zgłaszania kandydatów, ani przeprowadzania lub warunków ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (art. 1 Kodeksu wyborczego).

Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego: z 12 lipca 1929 r., III. 2 C. 142/29; z 8 stycznia 1932 r., III. Z.C. 293/31; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 13 października 1951 r., C 427/51; wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 1965 r., I PR 88/65; postanowienia Sądu Najwyższego: z 10 września 1980 r., I CZ 108/80; z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97; z 8 sierpnia 2000 r., III CKN 927/00).

Uznając za trafny pogląd, że pojęcie sprawy w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy odczytywać szeroko, zgodnie z aksjologią Konstytucji RP (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06, a także wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 9 czerwca 1998 r., K 28/97; z 8 listopada 2001 r., P 6/01; z 8 października 2002 r., K 36/00; z 18 października 2011 r., SK 39/09; z 29 czerwca 2010 r., P 28/09), w niniejszej sprawie oczywiste jest, że charakter stosunków ustrojowych oraz rodzaj zdarzeń prawnych, z których one wynikają, a dodatkowo także brak jakiegokolwiek zindywidualizowanego stosunku prawnego łączącego skarżącego z Sejmem RP, Prezesem Rady Ministrów, Radą Ministrów oraz Prezydentem RP, wykluczają uznanie niniejszej sprawy za sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym za sprawę cywilną choćby w znaczeniu formalnym.

Brak jednocześnie jakiegokolwiek przepisu konstytucyjnego upoważniającego Sąd Najwyższy do sprawowania kontroli i wzruszania aktów ustrojowych (kreacyjnych) Sejmu RP i Prezydenta RP. Konstytucja RP nie ustanawia żadnego wyjątku od reguł określonych wprost w art. 154 ust. 3 i 112 Konstytucji RP.

Z tych powodów należało także odrzucić wniosek o udzielenie zabezpieczenia. Zabezpieczenia można udzielić w sprawach cywilnych, które należą do drogi sądowej, a w innych sprawach tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych przez przepis prawa publicznego, określający szczegółowo podmiot upoważniony do udzielenia zabezpieczenia, jego formę oraz zakres (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19; postanowienia Sądu Najwyższego: z 27 marca 2019 r., I NO 59/18; z 8 września 2010 r., III SO 5/10;

postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 2008 r., Kpt 1/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2012 r., K 18/09; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; z 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12; z 17 października 2012 r., I OSK 1876/12; I OSK 1877/12; I OSK 1889/12; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 października 2012 r., I OSK 1870/12; I OSK 1871/12; I OSK 1878/12; I OSK 1879/12; I OSK 1880/12; I OSK 1881/12; I OSK 1885/12; I OSK 1886/12; I OSK 1887/12; I OSK 1888/12; postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2012 r., I OSK 1872/12; I OSK 1873/12; I OSK 1874/12; I OSK 1875/12; I OSK 1882/12; I OSK 1883/12; I OSK 1890/12; I OSK 1891/12; wyroki Sądu Najwyższego: z 27 marca 2019 r., I NO 8/19; z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19; z 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; z 6 września 2019 r., I NO 99/19).

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 16 października 2019 r., I NOZP 2/19 wskazał, że w sprawach ustrojowych, z powodów ustrojowych, upoważnienie do stosowania przepisów o postępowaniu zabezpieczającym, pojmowanym funkcjonalnie, jako wszystkie przepisy realizujące funkcje ochrony tymczasowej, wymagałoby wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ingerencja w sferę wyznaczoną przez normy konstytucyjne, normy prawne o szczególnej randze i stosunki ustrojowe, nie jest dopuszczalna na zasadzie analogii (analogicznie uchwała Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2019 r., III CZP 75/18).

Postępowanie zabezpieczające nie służy wstrzymywaniu postępowań ustrojowych. Postępowanie zabezpieczające pozostaje w ścisłym i bezpośrednim związku z dochodzeniem roszczenia w postępowaniu cywilnym (D. Zawistowski, uwaga nr 1 do art. 730, w: H. Dolecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730-1088*, Warszawa 2014, LEX).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

[SOP]

[ms]

