

WYROK
z dnia 18 lutego 2004 r.
Sygn. akt K 12/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień – sprawozdawca
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 11 lutego 2004 r. wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie, że:

- 1) art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 1787) zmieniający art. 198 § 2 i § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. (Dz. U. Nr 213, poz. 1802) zmieniający art. 91 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – są niezgodne z art. 2 i z art. 178 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 23, art. 24 i art. 27 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070) – są niezgodne z art. 10 i z art. 173 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1) art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy z dnia 14 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 154, poz. 1787), a także art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 1802) są zgodne z art. 2 i z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052 oraz z 2003 r. Nr 228, poz. 2256)

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 34, poz. 304.

są zgodne z art. 10 i z art. 173 Konstytucji;

3) art. 27 ustawy, o której mowa w pkt. 2, w części w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 10 i z art. 173 Konstytucji;

4) art. 27 ustawy, o której mowa w pkt. 2, w części w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

II

Przepis art. 27 ustawy wskazanej w pkt. I.2, w części objętej punktem I.4 wyroku, traci moc z dniem 31 sierpnia 2004 r.

UZASADNIENIE:

I

A. Przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego

1. Istotą niniejszej sprawy jest zbadanie dopuszczalności, po pierwsze, dwóch zmian wprowadzonych do systemu wynagradzania sędziów, ustalonego pierwotnie ustawą z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który miał obowiązywać z początkiem 2002 roku, przy czym istotne z punktu widzenia konstytucyjnego są zarówno same zmiany, jak i chwila ich wprowadzenia (w czasie *vacatio legis*). Polegały one:

a) na przesunięciu, w drodze pierwszej nowelizacji tej ustawy, o jeden rok, tj. do 1 stycznia 2003 r. i do 1 stycznia 2004 r. dat wejścia w życie regulacji dotyczących tzw. stawek awansowych – (pierwotnie zasady te miały obowiązywać już od 1 stycznia 2002 r. (stawka pierwsza) i od 1 stycznia 2003 r. (stawka druga),

b) na obniżeniu, w drodze drugiej nowelizacji, stawek awansowych z poziomu 110 i 125% na poziom odpowiednio 107 i 115%.

Obydwie te zmiany zostały wprowadzone w okresie *vacatio legis* przewidzianej pierwotnie dla wejścia w życie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Ponadto przedmiotem oceny konstytucyjności są ustalone kwestionowaną nowelizacją mechanizmy powoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych i okręgowych oraz odwoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych.

B. Kwestionowane przepisy

2. a) Zaskarżone przepisy art. 1 pkt 5 lit. a i b ustawy z 14 grudnia 2001 r. zmieniającej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę o prokuraturze oraz ustawę o kuratorach sądowych znowelizowały art. 198 § 2 i § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), zastępując, w pkt 5 lit. a, wyrazy „z dniem 1 stycznia 2002 r.” wyrazami: „z dniem 1 stycznia 2003 r.” oraz, w pkt 5 lit. b, wyrazy „z dniem 1 stycznia 2003 r.” wyrazami „z dniem 1 stycznia 2004 r.”.

b) Art. 1 pkt 2 ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych ustaw nadał nową treść art. 91 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Brzmi on aktualnie: „Wynagrodzenie zasadnicze sędziego na danym stanowisku ustala się w stawce podstawowej, w stawce pierwszej awansowej albo w stawce drugiej awansowej. Pierwsza stawka awansowa stanowi 107%, a druga stawka awansowa – 115% stawki podstawowej dla danego stanowiska sędziowskiego”.

3. Objęte wnioskiem pozostałe przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych mają następujące brzmienie:

Art. 23. § 1. Prezesa sądu apelacyjnego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji.

§ 2. Minister Sprawiedliwości przedstawia zgromadzeniu ogólnemu kandydata na prezesa, w celu wydania opinii.

§ 3. Jeżeli opinia nie zostanie wydana w terminie dwóch miesięcy od przedstawienia kandydata właściwemu zgromadzeniu ogólnemu, Minister Sprawiedliwości może powołać prezesa sądu apelacyjnego bez opinii.

§ 4. W razie wydania przez zgromadzenie ogólne negatywnej opinii o kandydacie, Minister Sprawiedliwości może go powołać po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.

§ 5. Jeżeli Krajowa Rada Sądownictwa w terminie miesiąca od przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru powołania prezesa, mimo negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego, nie wyda opinii, uważa się, że opinia jest pozytywna.

§ 6. Wiceprezesa sądu apelacyjnego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, na wniosek prezesa danego sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu.

§ 7. Liczbę wiceprezesów sądu apelacyjnego ustala Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa tego sądu.

Art. 24. § 1. Prezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego.

§ 2. Do powołania prezesa sądu okręgowego stosuje się przepisy art. 23 § 2-5.

§ 3. Wiceprezesa sądu okręgowego powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego, na wniosek prezesa danego sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii kolegium tego sądu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego.

§ 4. Liczbę wiceprezesów sądu okręgowego ustala Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa tego sądu, po zasięgnięciu opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego.

Art. 27. § 1. Prezes i wiceprezes sądu może być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez prezesa jego funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

§ 2. Odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa w celu uzyskania opinii.

§ 3. Jeżeli Krajowa Rada Sądownictwa, w terminie miesiąca od przedstawienia zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa, opinii nie wyda, uważa się, że opinia jest pozytywna.

§ 4. W razie złożenia przez prezesa albo wiceprezesa sądu, w trakcie kadencji, rezygnacji z pełnionej funkcji, Minister Sprawiedliwości odwołuje go bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w § 2.

C) Stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

4. Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o stwierdzenie, że przywołane wyżej przepisy ustaw nowelizujących z 2001 i 2002 r. są niezgodne z art. 2 i z art. 178 ust. 2 Konstytucji, zaś artykuły 23, 24 i 27 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych są niezgodne z art. 10 i z art. 173 Konstytucji, uzasadniając swoje stanowisko w następujący sposób:

Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 91 ust. 2 wprowadziła dla sędziów dwie stawki awansowe wynagrodzenia – pierwszą w wysokości 110%, a drugą w wysokości 125% stawki podstawowej. Wedle tych stawek wypłacane miało być sędziom wynagrodzenie po przepracowaniu odpowiedniej liczby lat na danym stanowisku. Postanowienie art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczące sędziów miały, na mocy art. 198, wejść w życie odpowiednio 1 stycznia 2002 r. lub 2 stycznia 2003 r.

Tymczasem, przed 1 stycznia 2002 r., tj. przed pierwszym z powyższych terminów doszło do nowelizacji ustawy z 27 lipca 2001 r. W wyniku tej nowelizacji, dokonanej ustawą z 14 grudnia 2001 r. terminy, o których mówił art. 198 (a także art. 205 i art. 206) uległy przesunięciu. Oznaczało to odroczenie objęcia uprawnionych podmiotów, w tym sędziów, dobrodziejstwami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w jej pierwotnym brzmieniu.

Kolejna nowelizacja ustawy z 27 lipca 2001 r. nastąpiła ustawą z 23 listopada 2002 r. Ustawa ta obniżyła wysokość pierwszej stawki z 110% do 107%, a drugiej z 125% do 115% stawki podstawowej. Wraz z poprzednio dokonany odłożeniem o rok wejścia w życie postanowień dotyczących stawek awansowych prowadziło to do ograniczenia zakresu korzyści, jakie mogły z realizacji tych przepisów odnieść uprawnione osoby.

Dokonana dwa razy zmiana ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – zdaniem KRS – dotknęła ekspektatyw, które ukształtowały się na skutek postanowień ww. ustawy w jej pierwotnym brzmieniu. W obu przypadkach zmiana tej ustawy następowała przed wejściem w życie przedmiotowych przepisów (w okresie ich *vacatio legis*), skoro nowelizacja z 14 grudnia 2001 r. weszła w życie 31 grudnia 2001 r., a nowelizacja z 23 listopada 2002 r. po 14 dniach od ogłoszenia (tj. 27 grudnia 2002 r.). W ten sposób zainteresowane osoby nie zdołały jeszcze nabyć praw wynikających z korzystnych dla nich postanowień płacowych, jednakże przed dłuższy czas były utrzymywane w przekonaniu, że postanowienia te niebawem je obejmą i że będą takie właśnie, jak przewidywała ustawa z 27 lipca 2001 r. w swym pierwotnym, a potem w po raz pierwszy znowelizowanym kształcie. Dwie kolejne nowelizacje ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych naruszyły więc zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Drugą kwestią, którą KRS przedstawiła do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu, jest konstytucyjność zmian wprowadzonych ustawą z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie regulującym tryb powoływania, a zwłaszcza odwoływania prezesów sądów powszechnych.

Zgodnie z postanowieniami art. 29 i art. 30 ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych prezesa sądu apelacyjnego powoływał i odwoływał Minister Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, bądź Sądu Najwyższego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu apelacyjnego, z tym że Minister nie mógł powołać ani odwołać prezesa sądu, jeśli zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego wyraziło sprzeciw. Podobna zasada – odnosząca się do prawnego skutku sprzeciwu odpowiedniego zgromadzenia ogólnego sędziów (lub – w przypadku wiceprezesa sądu – kolegium sądu) – znajdowała zastosowanie przy powoływaniu prezesów sądów okręgowych i rejonowych, a także wiceprezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Instytucja sprzeciwu zgromadzenia ogólnego sędziów i kolegium sądu zapewniała realny udział sędziów w kreowaniu kierowniczych organów sądów i w wykonywaniu przez te organy funkcji administracyjnych w strukturze sądownictwa powszechnego.

Tymczasem ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadziła istotne zmiany w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Z nowych przepisów wyraźnie wynika umocnienie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Zgromadzenia sędziowskie (albo kolegia sądów) utraciły prawo sprzeciwu w kwestii powołania prezesów i wiceprezesów tych sądów, a prawo to zostało przeniesione (w formie negatywnej opinii) na KRS. Jeśli chodzi natomiast o odwołanie, może ono nastąpić nawet wbrew negatywnej opinii KRS na podstawie dosyć ogólnikowo określonych i podlegających subiektywnym ocenom kryteriów (np.: „pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości”).

KRS zadaje w związku z tym następujące pytania: czy zakres ingerencji władzy wykonawczej w sferę należącą do władzy sądowniczej nie jest nadmierny, czy analizowane tu regulacje zawarte w ustawie z 27 lipca 2001 r. nie przekraczają granicy określonej zasadą „separacji” tych władz, czy osiągnięcie słusznego ze wszech miar celu, jakim jest usprawnienie funkcjonowania sądownictwa powszechnego w Polsce, musi być uzyskiwane przewidzianymi przez tę ustawę środkami?

5. Zajmując stanowisko w sprawie Prokurator Generalny stwierdził, że wszystkie przepisy zaskarżone przez KRS są zgodne się z powołanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Art. 91 § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. wprowadził nowe zasady dotyczące wynagrodzenia sędziów, tworząc trzy kategorie wynagrodzenia zasadniczego na danym stanowisku: w stawce podstawowej, w stawce pierwszej awansowej i w stawce drugiej awansowej. Uprawnienie do nabycia wynagrodzenia w stawkach awansowych uzależnione zostało od określonej ilości lat przepracowanych na danym stanowisku (art. 91 § 3 i 4 u.s.p.). System wynagrodzeń sędziów obowiązujący przed wejściem w życie ustawy nie przewidywał możliwości różnicowania wynagrodzenia zasadniczego na danym stanowisku. Było ono równe dla sędziów równorzędnych sądów (art. 71 § 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Nowe zasady wynagradzania sędziów, w postaci ustanowienia dwóch dodatkowych stawek wynagrodzenia zasadniczego, wprowadziły podwyżkę dotychczasowego wynagrodzenia uwarunkowaną długością stażu pracy na danym stanowisku. Tak więc – zdaniem Prokuratora Generalnego – zakwestionowana regulacja prawna poprawia, a nie pogarsza sytuację sędziów w sferze wynagrodzeń.

Faktem jest jednak, że oczekiwania sędziów, co do wysokości podwyżki wynagrodzenia zasadniczego oraz wcześniejszego terminu jej realizacji, nie zostały przez ustawodawcę spełnione. Zachodzi więc potrzeba kwalifikacji prawnej owego „oczekiwania” dla dokonania oceny, czy i w jakim zakresie korzysta ono z ochrony konstytucyjnej poprzez zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa?

Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można mówić o nabyciu prawa podmiotowego ani o nabyciu w pełni ukształtowanej ekspektatywy tego prawa przed wejściem w życie przepisu stanowiącego o konkretnym prawie.

W analizowanej sytuacji, o ochronie konstytucyjnej w aspekcie praw nabytych i ekspektatywy tych praw można mówić tylko w odniesieniu do prawa w takim kształcie jaki miało ono w chwili, gdy stało się prawem obowiązującym. Ochroną tą nie jest więc objęte wynagrodzenie zasadnicze sędziów w pierwotnych stawkach awansowych – czego domaga się KRS – ponieważ zasada pewności prawa odnosi się wyłącznie do prawa obowiązującego, a

takim prawem nie stało się prawo do wynagrodzenia w stawkach awansowych 110% i 125% stawki awansowej.

Prokurator Generalny stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie, w obszarze konfliktu znalazła się chroniona konstytucyjnie równowaga budżetowa i stan finansów publicznych oraz „oczekiwanie” sędziów, co do podwyżki wynagrodzeń w określonej wysokości i w określonym czasie, które było uzasadnione, chociaż nie przybrało postaci prawa obowiązującego. W tym zderzeniu wartości, pierwszeństwo należy przyznać zachowaniu równowagi budżetowej – jako, w tym przypadku, wartości silniej chronionej. Tym bardziej, że nie nastąpiło pogorszenie sytuacji sędziów w sferze wynagrodzeń, a wręcz przeciwnie – sytuacja ta ulega poprawie, choć w mniejszym wymiarze od oczekiwanego.

Analizując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny stwierdził, że w kwestiach dotyczących poziomu wzrostu wynagrodzeń sędziowskich i przesunięcia o rok terminu ich realizacji, ustawodawca nie przekroczył granic służącej mu swobody legislacyjnej w tym zakresie. Akcent należy bowiem położyć na wprowadzenie realnej podwyżki wynagrodzeń sędziów, nie zaś na jej wysokość. Tym bardziej, że obowiązujące stawki awansowe wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 107% i 115% stawki podstawowej nie mają charakteru symbolicznego. Taka wielkość stawek przekłada się bowiem na wzrost wynagrodzenia zasadniczego o ok. 1% za każdy przepracowany rok na danym stanowisku sędziowskim (po 7 latach pierwsza stawka awansowa wynosi 107%, po następnych 7 latach druga stawka awansowa wynosi 115%) i jest porównywalna z wysokością dodatku za długoletnią pracę (art. 91 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), który obowiązuje w takiej wysokości od wielu lat. Samo zaś wprowadzenie podwyżek wynagrodzeń sędziów, w sytuacji powszechnie znanych trudności finansowych państwa, jest wyrazem dbałości ustawodawcy o dochowanie gwarancji wynikających z art. 178 ust. 2 Konstytucji, na miarę realnych możliwości państwa. Brak jest zatem podstaw do obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego trybu powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, Prokurator Generalny stwierdził, że istota zarzutów skierowanych do przepisów art. 23 i 24 kwestionowanej ustawy sprowadza się do tego, że zwiększenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości, w procedurze powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i ograniczenie uprawnień przedstawicielstw sędziowskich, stanowi ingerencję władzy wykonawczej w sferę władzy sędziowskiej, w stopniu naruszającym konstytucyjną zasadę podziału władz oraz odrębność i niezależność sądów od innych władz.

Prokurator Generalny stwierdził, że niezależność władzy sądowniczej nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednakże czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W strukturze organizacyjnej sądu znajdują się jednak takie stanowiska, na których oddzielenie kompetencji administracyjnych i jurysdykcyjnych jest trudne, bowiem sfery te są ze sobą powiązane. Nie sposób więc precyzyjnie i jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej prezesów sądów. Dlatego celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Niewątpliwie Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć w tym procesie także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący, bowiem narusza zasadę niezależności sądu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wprowadzone uprawnienia Ministra Sprawiedliwości należy oceniać przez pryzmat nałożonego na niego obowiązku sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (art. 9 ustawy), którego konsekwencją jest podległość prezesów sądów, w tym zakresie, Ministrowi Sprawiedliwości (art. 22 § 2 ustawy).

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów rodzi po jego stronie odpowiedzialność za ich prawidłowe i sprawne funkcjonowanie. Oznacza to konieczność wyposażenia Ministra Sprawiedliwości w odpowiednie uprawnienia pozwalające mu na reagowanie na zaistniałe nieprawidłowości w tym zakresie. Temu i tylko temu celowi służyć ma uprawnienie z art. 27 § 1 ustawy.

Mimo ograniczonego udziału KRS w procedurze odwoływania prezesa i wiceprezesa sądu nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż takie ukształtowanie uprawnień Ministra Sprawiedliwości, jak przewiduje art. 27 § 1, § 2 i § 3, narusza konstytucyjną zasadę podziału władzy i odrębności oraz niezależności sądu od innych władz, w tym przypadku władzy wykonawczej. Twierdzeniu temu sprzeciwia się bowiem istnienie i treść przesłanek warunkujących decyzję Ministra Sprawiedliwości, a także jego odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie sądów z tytułu sprawowanego zwierzchniego nadzoru nad ich działalnością. Tym bardziej, że powyższe zasady konstytucyjne, których naruszenie zarzuca Wnioskodawczyni, odnoszą się do kompetencji jurysdykcyjnych sądów, nie zaś administrowania nimi.

Powyższe argumenty, zdaniem Prokuratora Generalnego, przemawiają za uznaniem zgodności kwestionowanych przepisów z powołanymi przepisami Konstytucji.

6. Marszałek Sejmu wnosząc o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi zasadami konstytucyjnymi, stwierdził, że obie kwestionowane nowelizacje nastąpiły przed wejściem w życie przepisów, w okresie ich *vacatio legis*.

W ten sposób zainteresowane osoby nie zdołały jeszcze nabyć praw wynikających z korzystnych dla nich postanowień płacowych. Ustawodawca brał pod uwagę koszty podwyżek wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich i ich wpływ na budżet państwa. W sposób wyraźny na konieczność uzyskania odpowiednich oszczędności budżetowych powołuje się natomiast uzasadnienie rządowego projektu z 2002 r. nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, zaś równowaga budżetowa i stan finansów publicznych jest wartością konstytucyjną.

Podwyżki wynagrodzeń dla sędziów wiążą się generalnie z możliwościami podwyżek wynagrodzeń w sferze budżetowej, a te z kolei zależą od możliwości finansowych państwa. Powstały deficyt budżetowy spowodował konieczność ograniczenia wydatków z budżetu państwa na 2002 r. Wstrzymanie podwyżek wynagrodzeń nie dotyczyło tylko sędziów, ale wszystkich wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – podkreślił Marszałek Sejmu.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych Marszałek powołał się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalnego zakresu ingerencji Ministra Sprawiedliwości w procedurę powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, mając na uwadze zasadę podziału władzy i wynikającej z niej zasady niezależności władzy sądowniczej (K. 11/93, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 37). Trybunał stwierdził wówczas, że funkcjonowanie sądów, w zakresie kompetencji jurysdykcyjnych, nie może podlegać jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów administracyjnych. Niezależność władzy sądowniczej nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości, jednakże czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W strukturze organizacyjnej sądu znajdują się jednak takie stanowiska, na których oddzielenie kompetencji administracyjnych i jurysdykcyjnych jest trudne, bowiem sfery te są ze sobą powiązane.

Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów i w związku z tym jest odpowiedzialny za sprawne i prawidłowe funkcjonowanie sądów. Bez wyposażenia Ministra w instrumenty służące wywiązaniu się z nałożonych obowiązków, faktycznie pozostałby bez możliwości wpływu i kształtowania tej sytuacji.

II

Na rozprawie 11 lutego 2004 r. przedstawiciele wnioskodawczyni poparli wniosek w całej rozciągłości. Reprezentująca Krajową Radę Sądownictwa sędzia Teresa Flemming-Kulesza skupiła się na problematyce nowelizacji w zakresie zasad wynagradzania sędziów sądów powszechnych, podkreślając, że celem regulacji zawartej w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. w jej pierwotnym brzmieniu była „próba ustabilizowania kadry sędziowskiej”, nie zaś same podwyżki, że funkcją początkowych rozwiązań była chęć dania „pewnej perspektywy awansu” i satysfakcji materialnej sędziom, którzy wytrwali w zawodzie, „okazali pewną wierność”. Z kolei sędzia Grzegorz Borkowski, zajmując się wyłącznie problematyką ustrojową wniosku, rozszerzył treść jego uzasadnienia pisemnego, wyrażając pogląd, że unormowania ustawy dotyczące powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów są pewnym krokiem wstecz w porównaniu do rozwiązań poprzedniej ustawy o ustroju sądów powszechnych z 1985 r., które jeszcze przez postanowieniami Okrągłego Stołu, bo już w 1985 r., wyposażały samorząd sędziowski w uprawnienie do opiniowania kandydatów na prezesów, a także dawały mu prawo sprzeciwu przy ich odwoływaniu. Zdaniem przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa organ ten „nie jest w stanie zastąpić samorządu sędziowskiego”, który wnioski o odwołanie prezesa oceniał wcześniej anonimowo w tajnym głosowaniu.

Przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje wcześniejsze pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem wniosku są dwie odrębne kwestie: wynagrodzenia sędziowskie oraz ustrojowy mechanizm powoływania i odwoływania prezesów, a także wiceprezesów sądów powszechnych.

Ocena zasadności wniosku w odniesieniu do problematyki wynagrodzeń sędziowskich wymaga poczynienia kilku uwag o charakterze ogólnym, stanowiących punkt wyjścia do analizy zaskarżonych rozwiązań ustawowych pod kątem ich konstytucyjności.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga fakt, iż sędziowie są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, sama zaś systematyka Rozdziału VIII, a także usytuowanie przepisu art. 178 ust. 2 Konstytucji, jednoznacznie wskazują, że obydwa te elementy wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, której celem jest stworzenie realnych, odpowiednich podstaw i gwarancji właściwego wypełniania przez nich fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Wynagrodzenie sędziowskie dalece więc wykracza poza samą relację „praca – wynagrodzenie” i, choć sędziowie – co oczywiste – należą do grupy funkcjonariuszy publicznych (państwowych), ma ono szczególnie, funkcjonalny walor konstytucyjny, wyróżniający je spośród wszystkich innych wynagrodzeń w sferze publicznej – wiąże się bowiem wprost z postrzeganiem tego zawodu w perspektywie jego godności i niezawisłości. Nakłada to na ustawodawcę zwykłego szczególne obowiązki zarówno w odniesieniu do kształtowania poziomu tych wynagrodzeń, jak i tworzenia gwarancji ich ochrony. Problematyka ta winna więc być postrzegana przede wszystkim w kontekście szeroko rozumianego dobra wymiaru sprawiedliwości, które należy rozumieć jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania orzeczeń, obiektywnych i sprawiedliwych, oddziałujących przede wszystkim autorytetem niezawisłego sędziego, a nie

wyłącznie ze względu na zagrożenie zastosowania przymusu państwowego. Właściwe zatem warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności tego urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów muszą być ujmowane jako instytucja ustrojowa służąca dobru państwa.

Drugim czynnikiem, który należy mieć wstępnie na uwadze jest fakt, że wynagrodzenia sędziowskie są kategorią trwale związaną z budżetem państwa; ich więc kształtowanie, jak także ocena ich modyfikacji, nie może przebiegać w całkowitym oderwaniu od sytuacji budżetowej państwa i tym samym od stanu finansów publicznych.

2. Ocena zgodności nowelizacji w zakresie zmiany zasad wynagradzania z art. 178 ust. 2 Konstytucji

Zarzut naruszenia powyższego wzorca konstytucyjnego przez obydwie nowelizacje ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych opiera się na takim oto przedstawionym w uzasadnieniu wniosku rozumowaniu: Jeśli – dowodzi Krajowa Rada Sądownictwa – stawki awansowe w pierwotnym kształcie ustawy z 2001 r. były materializacją zasady z art. 178 ust. 2 Konstytucji, gwarantującej sędziom wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu i zakresowi ich obowiązków, to ich późniejsze obniżenie wskazanej zasady uchybia. Wnioskodawczyni odwołała się także do fragmentu uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 8/00, w którym wyrażono pogląd, iż w razie trudności budżetowych państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione oraz, że nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

Przechodząc do analizy treści tego zarzutu i oceny jego merytorycznej trafności, trzeba odnotować, że kwestia odpowiedniości wynagrodzeń sędziowskich była już przedmiotem pogłębionych rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu orzeczenia w sprawie P 8/00, do którego odwołuje się wnioskodawczyni, Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż „Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonował prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków”. Ponieważ wydatki związane z pracą wszystkich organów władzy sądowniczej z istoty swojej są związane z budżetem państwa, rzeczą demokratycznie legitymowanego ustawodawcy jest określenie, jakie składniki i stawki wynagrodzenia będą „odpowiednie” do godności urzędu i zakresu obowiązków sędziów, rolą zaś Trybunału Konstytucyjnego jest zbadanie, czy normodawca nie przekroczył granic swobody wyznaczonej przez konstytucję. Trybunał wskazał jednocześnie, że zakres tej swobody jest znaczny, „ponieważ art. 178 ust. 2 Konstytucji operuje wyrażeniami niedokreślonymi, nie przekładającymi się na wielkości pieniężne („godność urzędu”, „zakres obowiązków”, „wynagrodzenie odpowiednie do”), podkreślając, że „Prawodawca musi rozstrzygać trudne dylematy zarówno na etapie generalnego określenia proporcji budżetu, jak i na etapie podziału środków przeznaczonych na sądownictwo”.

W uzasadnieniu cytowanego orzeczenia, podjętego w pełnym składzie, Trybunał wskazał na pewne obiektywne ramy określające prawodawcy, w granicach konstytucji, swobodę regulacji w analizowanym zakresie.

Po pierwsze, takim układem odniesienia jest poziom przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, z jednoczesnym przyjęciem, że poziom wynagrodzenia sędziowskiego, także w przypadku sędziego rejonowego, powinien znacząco przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej.

Po drugie, wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać nie mniejszą tendencję wzrostową niż przeciętne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej.

Po trzecie, w razie trudności budżetu państwa wynagrodzenia sędziowskie powinny być szczególnie chronione przed nadmiernie niekorzystnymi wahaniami.

Po czwarte, wynagrodzenia sędziów nie powinny być obniżane w drodze regulacji normatywnych.

W świetle wyżej przytoczonych zasad kształtowania wynagrodzeń sędziowskich, nie doszło – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do ich naruszenia w drodze zaskarżonych nowelizacji. Zachowana bowiem została – po pierwsze – proporcja wysokości tych wynagrodzeń do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej, ponieważ ta ostatnia kategoria wynagrodzeń została w roku 2002 również zamrożona, w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1799), a kontrolujący konstytucyjność tej ustawy Trybunał Konstytucyjny w sprawie pod sygn. K 32/02 nie dopatrywał się przesłanek uznania tej ustawy za niezgodną z Konstytucją. Po drugie, tendencja wzrostowa wynagrodzeń sędziowskich została „w dłuższym okresie czasu zachowana”, zważywszy na fakt, że poczynając od 1 stycznia 2004 r. wzrost wynagrodzeń sędziowskich nie podlega już dalszemu zamrożeniu. Po trzecie, nie sposób tu w ogóle mówić o jakichkolwiek wahaniami poziomu wynagrodzeń spowodowanych nowelizacjami. Po czwarte, ponieważ wynagrodzenia sędziowskie nie zostały obniżone w drodze regulacji normatywnej, jako że poprzez nowelizację pierwotnego kształtu ustawy zahamowany został jedynie wzrost wynagrodzeń pierwotnie planowanych, ale nigdy nie wprowadzonych w życie (stawki awansowe obniżono ze 110% do 107% oraz ze 125% do 115%).

Nie ulega natomiast wątpliwości, że skutki tych nowelizacji objęły jedynie dwa lata, a więc inaczej niż w pozostałej sferze budżetowej, co – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dowodzi, że ustawodawca chroni realnie te wynagrodzenia w kontekście znanej sytuacji budżetowej państwa.

W analizowanych przypadkach obydwu nowelizacji chodziło o „poszukiwanie oszczędności w budżecie” i takie „rozwiązanie kompromisowe, które nie zniweczy wprowadzenia stawek awansowych wynagrodzenia zasadniczego sędziów i prokuratorów, a pozwoli na uzyskanie zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia osobowe sędziów i prokuratorów”. Takie było wyrażone wprost stanowisko rządowego projektodawcy (por. uzasadnienia projektów zaskarżonych nowelizacji – druki sejmowe nr 75 za 2001 r. i 931 za 2002 r.), a ustawodawca je podzielił.

Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego dokonywanie oceny finansowej strony operacji przeprowadzonej w kształcie obydwu zaskarżonych nowelizacji z punktu widzenia celowości przyjętych rozwiązań, gdyż wykraczałoby to poza kompetencje sądu konstytucyjnego, badającego działalność normotwórczą w kontekście wzorców ustawy zasadniczej. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego uprawnia jedynie do badania zaskarżonych rozwiązań normatywnych z punktu widzenia standardów tam zawartych.

Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do badania przyczyn decyzji budżetowych parlamentu. W świetle okoliczności niniejszej sprawy natomiast musi uznać, że były one podyktowane racjami uwzględniającymi stan budżetu państwa i zarazem nie prowadziły do obniżenia wynagrodzeń sędziowskich, które podlegają szczególnie silnej ochronie konstytucyjnej.

Jak już podkreślono, odpowiedni poziom wynagrodzeń sędziowskich jest warunkiem właściwego działania sądownictwa i ma swój wymiar funkcjonalny, budujący autorytet władzy sądowniczej. Jest zatem związany zawsze z interesem państwa, z dobrem wymiaru sprawiedliwości, a w żadnym wypadku z realizacją interesu zawodowego, czy grupowego. W związku z tym wypada jednak zauważyć, że aczkolwiek poziom wynagrodzeń sędziowskich winien być tak kształtowany, aby z jednej strony uwzględnione były wymogi zapewnienia sędziom płac „odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków”, a z drugiej realne możliwości budżetu państwa, to jednak nie sposób w świetle tak określonych warunków brzegowych dojść do takiego oto wniosku, że bez względu na sytuację finansową państwa

wynagrodzenia sędziowskie powinny być sukcesywnie i stale podnoszone. Takiej powinności nie da się z treści art. 178 ust. 2 Konstytucji z pewnością wyprowadzić. Nie oznacza to jednak, że znaczące pogorszenie się sytuacji finansów publicznych może usprawiedliwiać proporcjonalne obniżanie tych wynagrodzeń. W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wcześniej wyrażony pogląd o niedopuszczalności, co do zasady, obniżania wynagrodzeń sędziowskich, wyjątkowo silnie – co wyżej już podkreślono – konstytucyjnie chronionych. Jedynym wyjątkiem od tej zasady mogłaby być konieczność ich modyfikacji z powodu uruchomienia procedur naprawczych w wypadku przekroczenia przez dług publiczny 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

Krajowa Rada Sądownictwa swoje wnioski co do niekonstytucyjności rozwiązań obydwu nowelizacji płacowych w sądownictwie wywodziła z pewnego, przytoczonego już wcześniej sposobu rozumowania. Przyjęła mianowicie, że skoro pierwotna regulacja płacowa, określająca wysokość stawek awansowych była materializacją zasady określonej w art. 178 ust. 2 Konstytucji, to obniżenie poziomu wynagrodzeń sędziowskich w sposób oczywisty, niejako samo przez się, w zasadę tę godzi.

Trzeba jednak zauważyć, że rozumowanie to zakłada istnienie pewnego stanu, który – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – nie został wykazany. Należałoby bowiem wprawdzie na podstawie rzeczowej analizy przyjąć, że obydwie pierwotne stawki awansowe, jak i terminy ich wprowadzenia z daty ogłaszania ustawy pozostawały w proporcji do możliwości budżetowych państwa z czasu, kiedy miała ona wejść w życie. Zważywszy, że ustawa w swym pierwotnym kształcie została przyjęta 27 lipca 2001 r. (w końcowej fazie poprzedniej kadencji parlamentu), a więc zanim został skierowany do Sejmu projekt budżetu na rok 2002, należy dojść do wniosku, że tego rodzaju założenie niejako z natury rzeczy nie jest w ogóle możliwe do przyjęcia. Każda ustawa uchwalona w drodze właściwych procedur legislacyjnych musi być uznana za zgodną z Konstytucją tak długo, jak długo domniemanie jej konstytucyjności nie zostanie skutecznie podważone. W świetle przytoczonych wyżej okoliczności należało więc dojść do wniosku, iż zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych nowelizacji, sformułowany na podstawie li tylko pewnego hipotetycznego założenia, nie może być uznany za skutecznie podważający domniemanie konstytucyjności ustawy w analizowanym zakresie i z punktu widzenia wyżej wymienionego wzorca.

3. Ocena zgodności nowelizacji w zakresie zmiany zasad awansowania z art. 2 Konstytucji

Konstrukcja tego zarzutu oparta jest z kolei na założeniu, że chociaż pierwotne zasady awansowania sędziów, przewidziane w ustawie nowelizowanej, nie zdążyły wejść w życie, to samo już ich uchwalenie stało się podstawą utrzymywania przez dłuższy czas sędziów w przekonaniu, że niebawem, tj. z dniem 1 stycznia 2002 r., postanowienia te ich obejmą. Innymi słowy – skarżąca Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że pierwotne regulacje awansowe, zarówno co do stawek jak i terminów wejścia w życie tych zasad były ekspektatywami, które ukształtowały się na skutek postanowień ustawy w jej brzmieniu sprzed nowelizacji. Konsekwencją takiego założenia jest zarzut, że niekorzystne zmiany zarówno stawek, jak terminów wejścia ich w życie, naruszyły prawa nabyte sędziów oraz zasadę „zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez niego prawa (art. 2 Konstytucji)”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysowała się wyraźna linia, która na równi z prawami nabytymi *sensu stricto* traktuje również ekspektatywy, ale ukształtowane maksymalnie. W ocenie Trybunału z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą mamy do czynienia dopiero wówczas, gdy spełnione zostały zasadnicze przesłanki nabycia praw pod rządami danej ustawy (por.: wyrok w sprawie SK 7/00, pkt IV uzasadnienia). W świetle tej konstatacji stwierdzić należy, że ponieważ pierwotna treść ustawy z 27 lipca 2001

r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wskutek nowelizacji wprowadzonych przed jej wejściem w życie w analizowanej części, nie stała się obowiązującym prawem, tym samym nie mogła stać się podstawą konstruowania praw podmiotowych. Z tego powodu nie mogła być uznana za regulację, z której można wywieść chronioną ekspektatywę takich praw. Wymaga bowiem podkreślenia, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ekspektatywa wiązana była zawsze z obowiązującym prawem w odniesieniu do przyszłego stanu faktycznego i na podstawie już obowiązującej regulacji. W niniejszej sprawie można mówić w zasadzie o niespełnieniu się jeszcze przesłanki, od której zależy powstanie uprawnień, natomiast jest wysoce wątpliwe, czy można uznać za podstawę prawnego oczekiwania regulację, która nie weszła w życie. Trybunał Konstytucyjny ma pełną świadomość tego, że ustawa przyjęta przez parlament w przepisany trybie, podpisana przez Prezydenta i ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”, wytworzyła u potencjalnych jej adresatów przekonanie i zarazem związane z tym oczekiwanie, że ustawa uchwalona w pierwotnym kształcie będzie miała moc obowiązującą w określonym tą ustawie terminie. Nie jest z punktu widzenia poprawności legislacyjnej oraz zasady ochrony zaufania do państwa prawnego właściwą praktyka ustawodawcza, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Praktyka ta jest nadużywana, nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej. *Vacatio legis* jest bowiem z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji. Jak podnosi się w doktrynie, „Twórca aktu normatywnego powinien także wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciami i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm i – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści”(por.: dr Jarosław Mikołajewicz i prof. dr Sławomira Wronkowska, Opinia w sprawie o sygn. K 19/02). Z tego punktu widzenia zmiana treści ogłoszonego aktu prawnego w okresie *vacatio legis* możliwość tę może poważnie utrudnić, a w pewnych sytuacjach wręcz uniemożliwić, ale tego rodzaju funkcja tej instytucji w żadnym stopniu nie przekłada się na sytuację prawną, w jakiej w wyniku objętych zaskarżeniem nowelizacji zasad płacowych znajdowali się sędziowie w okresie pomiędzy ogłoszeniem, a wejściem ustawy w życie.

Trzeba jednak mieć na uwadze także i to, że odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji.

Nie można więc wykluczyć, że w pewnych sytuacjach nowelizacja przepisów dopiero co przyjętych będzie uzasadniona szczególnymi okolicznościami. W analizowanej sprawie przyczyna taka wynikła ze stanu finansów publicznych, a w każdym razie takie było uzasadnienie wprowadzonych zmian, którego Trybunał Konstytucyjny nie może poddać samodzielnej ocenie. Nie ulega wątpliwości, że adresaci tych regulacji prawnych – sędziowie o długim stażu pracy, do których przede wszystkim kierowane były te regulacje, mogli zasadnie przypuszczać, że ustawodawca definitywnie uregulował ich sytuację prawną i nie będzie zmieniał przyjętych rozwiązań. Bez względu na to, czy analizowana sytuacja może być traktowana jako ekspektatywa, tego rodzaju praktyka ustawodawcza zasadniczo budzi zastrzeżenia i może być uzasadniona tylko nadzwyczajnymi względami. Trybunał Konstytucyjny zarazem podkreśla, że gdyby nawet przyjąć punkt widzenia Krajowej Rady Sądownictwa, że mamy do czynienia z prawnie ukształtowaną ekspektatywą, to nie można tracić z pola widzenia, że ochrona praw nabytych, a także ekspektatyw, nigdy nie była traktowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako wartość absolutna. Granice tej ochrony wyznaczały zawsze względy określone przez zasadę proporcjonalności. Zawsze podlegała ona

weryfikacji z punktu widzenia innych wartości konstytucyjnych, w tym także z tą wartością, którą stanowi równowaga budżetowa i stan finansów publicznych.

Nie można także tracić z pola widzenia faktu, że zgodnie z wyrażoną już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezą (por. wyrok TK w sprawie P 8/00) umiejscowienie art. 178 ust. 2 Konstytucji „wśród przepisów poświęconych ustrojowi i zakresowi działania sądów i trybunałów, a więc regulujących organizację państwa (nie zaś indywidualnych praw i wolności)”, jak i sformułowanie „sędziom zapewnia się...” (a nie np. „sędziowie mają prawo do...”) uzasadnia pogląd, że „głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistniania określonych w niej gwarancji”. W takim ujęciu norma art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogłaby więc być traktowana jako źródło praw podmiotowych samych sędziów, z wszystkimi tego konsekwencjami, także w płaszczyźnie art. 2 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 23, art. 24 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 10 i art. 173 Konstytucji

Przechodząc do analizy nowych regulacji określających zasady powoływania prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz odwoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych, należy zauważyć w pierwszej kolejności, że art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które „pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania” (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 71). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balance*, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji.

Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby „jądro kompetencyjne”, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 74.) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 11/93), część IV uzasadnienia). Wyrazem niezależności i odrębności, o czym mowa w art. 173 ust. 2 Konstytucji, jest m.in. ustawowa niepołączalność stanowisk sędziowskich z mandatem członka parlamentu, czy rządu. Z tego punktu widzenia musi budzić niepokój, na przykład, praktyka pełnienia przez sędziów różnego rodzaju funkcji w administracji rządowej, w szczególności zatrudniania ich w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości, nie może być natomiast uznana za naruszenie owego jądra niezależności i odrębności jakiegokolwiek forma nadzoru ze strony rządu nad administracyjną stroną działalności

sądów. Musi być ona jednak zawsze wyrazem zasady równowagi władz, ale wyłącznie poza zakresem sprawowania przez sędziów ich urzędów (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Aktualnie procedura powołania prezesa sądu apelacyjnego przedstawia się, w myśl art. 24, następująco: powoływany jest on przez Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów (samorządu sędziowskiego). W razie natomiast wydania przez zgromadzenie ogólne negatywnej opinii o kandydacie, Minister może go mimo to powołać, ale tylko w przypadku uzyskania pozytywnej opinii o kandydacie Krajowej Rady Sądownictwa. Art. 23 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wyraźnie nadto stanowi, że opinia negatywna jest dla ministra wiążąca. Niemal identyczny mechanizm powoływania ustawa odnosi do prezesa sądu okręgowego (art. 24), zaś w przypadku wiceprezesów obydwu tych sądów konieczność uzyskania niewiążącej opinii ograniczona została w zasadzie do szczebla kolegiów sędziów (art. 23 § 6 i 24 § 3); jedynie w odniesieniu do kandydata na wiceprezesa sądu okręgowego konieczna jest jeszcze opinia prezesa przełożonego sądu apelacyjnego – również niewiążąca.

Jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej Małej Konstytucji, która również знаła w całej rozciągłości zasadę podziału i równowagi władz (art. 1), Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wywiódł, że niewątpliwie Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący (por. orzeczenie w sprawie K. 11/93). Ponieważ nie da się – zwracał uwagę Trybunał – jednoznacznie oddzielić funkcji administracyjnej od orzeczniczej prezesów sądów, stąd celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego.

Badając aktualność tez cytowanego orzeczenia w odniesieniu do obecnego porządku konstytucyjnego, należy zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dokonała istotnego przesunięcia akcentów w zakresie unormowań obejmujących problematykę władzy sądowniczej. W szczególności należy zauważyć, że aktualny porządek konstytucyjny, zachowując milczenie w odniesieniu do samorządu sędziowskiego, czyni materią konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, statuując w art. 186 Konstytucji, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nakładało to na ustawodawcę zwykłego obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania tej konstytucyjnej powinności. Instrumentem tym m.in. stała się instytucja – w swej istocie – współdecydowania przez KRS wraz Ministrem Sprawiedliwości o obsadzie stanowiska prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, bowiem negatywna opinia KRS o kandydacie jest dla ministra wiążąca. Na marginesie jeszcze tylko należy zauważyć, że teza o konieczności zachowania współdecydującego charakteru opinii przez samorząd sędziowski została wyrażona w cytowanym orzeczeniu jedynie w odniesieniu do instytucji powołania prezesa sądu.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że utrata przez zgromadzenia sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych uprawnienia decydującego sprzeciwu w kwestii powołania prezesów sądów (art. 29 ustawy z 1985 r.), na rzecz w istocie identycznej kompetencji w tym zakresie Krajowej Rady Sądownictwa, wiąże się z przesunięciem jej na inne wprawdzie gremium, ale nadal w ramach szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków-sędziów (17-tu) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1) i parlament (6), że słusznie jest traktowana jako najwyższa reprezentacja tego środowiska, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej (por.: L. Garlicki, *op.cit.*, s. 73). Powierzenie więc Krajowej Radzie Sądownictwa, w miejsce samorządu sędziowskiego, wiążącej opinii w sprawie powoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych i okręgowych nie może być traktowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 178 ust. Konstytucji), skoro kompetencja do wyrażania tej opinii generalnie została zatrzymana w pionie

władzy sądowniczej. Co więcej, zmiana dotychczasowego mechanizmu zdaje się lepiej służyć celom nadzoru nad administracją sądową, ponieważ kandydaci na prezesów i wiceprezesów są obecnie wprawdzie nadal opiniowani przez kolegium sądu, czyli przez sędziów podległych służbowo w sprawach administracyjnych prezesom, ale już w sposób niewiążący. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego usunięty tym samym został element silnego uzależnienia kandydata na prezesa sądu od osób, które mają w nieodległej przyszłości pozostawać jego służbowymi podwładnymi.

5. Ocena zgodności art. 27 ustawy z 27 lipca 2001 r – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 10 i art. 173 Konstytucji

Z istotną nowością normatywną mamy natomiast do czynienia w przypadku mechanizmu odwoływania prezesów sądów powszechnych. Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że pierwotna regulacja z 1985 r. (art. 30 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 1985 r. Nr 31, poz. 137) składała w ręce kolegium sądu wojewódzkiego jedynie prawo niewiążącego wydawania opinii w kwestii powołania i odwołania prezesów. Minister Sprawiedliwości mógł nadto, w myśl art. 30 § 2 ustawy zasięgnąć opinii organizacji politycznych i społecznych działających w sądzie. Instytucja zaś wiążącego sprzeciwu wobec odwołania pojawiła się po raz pierwszy dopiero wraz z nowelą grudniową do tej ustawy z roku 1989 (art. 30; Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 436). Sprzeciw w myśl rozwiązań noweli grudniowej z 1989 r. mogło zgłosić kolegium sądu wojewódzkiego, które nadto, w przypadku prezesów sądów rejonowych, obowiązane było zasięgnąć opinii sędziów tegoż sądu, wyrażonej na zebraniu sędziów (art. 30 § 2 *in fine*). Z kolei stan prawny obowiązujący bezpośrednio przed dniem wejścia w życie nowego Prawa o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. (art. 29¹) uzależniał odwołanie przez Ministra Sprawiedliwości osób pełniących te funkcje od braku sprzeciwu ze strony zgromadzenia ogólnego sędziów sądów apelacyjnych i okręgowych.

Aktualny, podlegający kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, art. 27 ustawy, znosząc instytucję wiążącego ministra sprzeciwu zgromadzenia ogólnego sędziów, wprowadza dwie merytoryczne przesłanki takiej decyzji, których wcześniej ustawa nie wymagała. Obecnie zamiar takiej decyzji musi być motywowany bądź to przypadkiem rażącego niewywiązywania się przez urzędującego prezesa z obowiązków służbowych, bądź to stanem gdy dalsze pełnienie przez niego tej funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, przy czym zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, minister przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa w celu uzyskania opinii. Mechanizm ten jest racjonalny i – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie nasuwa zastrzeżeń z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych.

Aktualnie mamy do czynienia z istnieniem asymetrii w mechanizmach powoływania i odwoływania prezesów sądów apelacyjnego i okręgowego. Asymetria ta wyraża się różną funkcją opinii negatywnej wydawanej przez Krajową Radę Sądownictwa; w pierwszym wypadku ma ona charakter wiążący, w drugim – nie. Trzeba jednak zauważyć, że powołanie i odwołanie służą zasadniczo odmiennym celom: powołanie tworzy pewien ciągły stan osobowej organizacji, odwołanie jest zawsze reakcją na jakieś zdarzenie, czy nową sytuację. W pierwszym przypadku trudno byłoby warunkować ustawowo decyzję o powołaniu wystąpieniem pewnych szczególnych okoliczności, w drugim wskazanie owych „szczególnych okoliczności” jest ze wszech miar pożądane, ponieważ usuwają one z procedury odwoławczej element arbitralności. Już te aspekty instytucji powołania i odwołania uzasadniają możliwość zróżnicowania trybu podejmowania ostatecznej decyzji w obu przypadkach.

Sama odmienność trybu powoływania i odwołania prezesa nie może być uznana za wadliwość przyjętych rozwiązań, ponieważ ze względu na istniejące zasadnicze różnice w ujęciu przesłanek odpowiednich decyzji stosowane procedury nie muszą być symetryczne. W wypadku

odwołania prezesa, przed upływem kadencji, chodzić powinno zawsze o przyczynę występującą w danym momencie, wskazującą na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania sądu. Odmienność trybu powołania i odwołania organu wynikać będzie więc z reguły stąd, że przesłanki odwołania są z reguły wymierne i łatwiej weryfikowalne. Co do zasady nie można zakwestionować, ze względu na podane wzorce konstytucyjne art. 10 i 173 Konstytucji, samej kompetencji Ministra Sprawiedliwości, stwarzającej mu możliwość efektywnego działania w takich sytuacjach i wyłączenia stanowczych kompetencji organu kolegialnego, jakim jest organ samorządu sędziowskiego lub Krajowa Rada Sądownictwa, do wyrażenia sprzeciwu wobec podejmowanych przez Ministra decyzji. Ocena konstytucyjnej poprawności zastosowanego rozwiązania w badanej ustawie musi jednak uwzględniać fakt występowania na tle analizowanych regulacji istotnie różniących się przyczyn odwołania prezesa, o których mowa w art. 27 ustawy, a mianowicie „rażące niewywiązywanie się z obowiązków” oraz „dobro wymiaru sprawiedliwości”.

Pojęcie „rażącego niewywiązywania się z obowiązków”, odwołujące się do podobnych sformułowań funkcjonujących w wielu innych kontekstach normatywnych, jest bardziej sprecyzowane i zarazem przewidywalne co do kierunku stosowania niż druga z przesłanek zawartych w art. 27 ustawy „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Jak wynika z wywodów przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa w toku rozprawy orzecznictwo dyscyplinarne wypracowało jednak właściwe rozumienie określenia „rażące”. Przypadki „rażącego niewywiązywania się z obowiązków” dają się bez większych trudności zdefiniować i skonkretyzować na podstawie całokształtu regulacji dotyczących funkcjonowania sądownictwa i administracji sądowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu z powodu „rażącego niewywiązywania się z obowiązków”, właśnie dlatego, że opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach odnoszących się do okoliczności, które wymagają natychmiastowej i zdecydowanej reakcji (niewywiązywanie jest kwalifikowane jako „rażące”) – nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, a tym samym nie może być uznane za naruszenie zasady równowagi władz i niezależności władzy sądowniczej. Zdecydowanie inaczej kształtuje się jednak sytuacja w wypadku zaistnienia przesłanki, jaką jest „dobro wymiaru sprawiedliwości”.

Pojęcie „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest klasyczną klauzulą generalną, o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych. Dobro wymiaru sprawiedliwości zwłaszcza jako przesłanka samodzielna, przeciwstawiona przesłance „rażącego naruszenia obowiązków”, obejmuje elementy niezwiązane wprost z oceną postępowania osoby odwoływanej, ale przede wszystkim te, które związane są z zewnętrznym oglądem wymiaru sprawiedliwości, z okolicznościami, które pośrednio mogą rzucać cień na osobę sprawującą daną funkcję i podważać zaufanie określonej społeczności do sądu. Nacisk jest tu położony wyraźnie nie tyle na subiektywną naganność postępowania takiej osoby, ale na okoliczności nie do końca wymierne i weryfikowalne, które jednak w opinii publicznej mogą wytwarzać niekorzystny obraz wymiaru sprawiedliwości. W takich wypadkach interes danej osoby pełniącej funkcje powinien ustąpić wobec interesu publicznego, jakim jest istnienie zaufania do instytucji wymiaru sprawiedliwości. Taki sposób pojmowania przesłanki „dobro wymiaru sprawiedliwości” wynika też z dotychczasowej praktyki związanej z podejmowaniem decyzji opartych na tej przesłance (występującej w art. 43 § 1 k.p.c., art. 110 § 5 lub art. 37 k.p.k.). Owa niewymierność stosowanych kryteriów jest w sposób konieczny wkomponowana w istotę tej klauzuli w tym właśnie celu, aby maksymalnie gwarantować obiektywny obraz instytucji wymiaru sprawiedliwości jako instytucji zaufania publicznego w sytuacjach, które nie dadzą się precyzyjnie normatywnie opisać i przewidzieć. Jednocześnie jednak z tych powodów dyskrecjonalność decyzji organu podejmującego decyzję w oparciu o tę przesłankę jest bez

porównania większa, co może prowadzić do nadmiernie szerokiego czy wręcz arbitralnego wykorzystywania tej przyczyny odwołania prezesa sądu.

Analizowane rozwiązanie umożliwia podjęcie decyzji przez ministra sprawiedliwości o odwołaniu prezesa także wtedy, kiedy opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest negatywna, a więc ocena wystąpienia przesłanki „dobro wymiaru sprawiedliwości” była odmienna od tej, którą kierował się organ władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie może prowadzić w konsekwencji do naruszenia niezależności sądu, a jest to – obok gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji), drugie podstawowe kryterium określające pozycję władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (art. 173). Nie można tu pomijać faktu, że do kompetencji prezesa sądu należą, jak wskazywano, nie tylko funkcje z zakresu administracji sądowej, ale także pewne funkcje jurysdykcyjne zastrzeżone ustawowo dla prezesa sądu (np. związane z przydziałem spraw poszczególnym sędziom art. 28 § 1 ustawy o u.s.p.).

Jak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., K. 11/93: „Jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracyjnego narusza zasadę niezależności sądu”. Pogląd ten sformułowany, na tle innego stanu prawnego „pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, w odniesieniu do zmian polegających na wyłączeniu kompetencji samorządu sędziowskiego z procedury powoływania i odwoływania prezesa, w obecnym stanie konstytucyjnym zachowuje, ze względu na konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186), aktualność w takim zakresie, w jakim pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości swobodę podjęcia decyzji o odwołaniu prezesa na podstawie niedookreślonej i nie w pełni weryfikowalnej przesłanki, jaką jest „dobro wymiaru sprawiedliwości” bez uwzględnienia stanowiska Krajowej Rady. Krajowa Rada Sądownictwa, pomimo swojego mieszanego składu jest, jak się wskazuje w doktrynie konstytucyjnej (por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. II, Warszawa 2001, s. 619) organem pozajudycyjnym, należącym jednak do organów władzy sądowniczej. Za poglądem takim przemawia systematyka Konstytucji i umiejscowienie przepisu art. 186 w rozdz. VIII (Sądy i Trybunały). Zważywszy na pozycję ustrojową Krajowej Rady i jej funkcje (stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów) uwzględnienie w procedurze odwoływania prezesa jej sprzeciwu (w postaci negatywnej opinii) w odniesieniu do okoliczności związanych z zaistnieniem przesłanki „dobra wymiaru sprawiedliwości” należy uznać za niezbędną gwarancję realizacji zasady niezależności sądów.

Pisemne uzasadnienie zamiaru odwołania prezesa sądu przez ministra musi zawierać, w każdym przypadku, szczegółowe wskazanie konkretnej przyczyny zamierzonej decyzji, formułowane ze świadomością, że rozpatrywane ono będzie przez gremium o najwyższym stopniu profesjonalizmu i rozeznaniu w skomplikowanej i delikatnej materii funkcjonowania władzy sądowniczej oraz doskonale rozumiejącego istotę dobra wymiaru sprawiedliwości, a także, że następować to będzie z zastosowaniem całkowicie przejrzystych procedur demokratycznych. Możliwość wyrażenia stanowczego sprzeciwu wobec odwołania prezesa w drodze negatywnej opinii – daje Krajowej Radzie rzeczywisty środek publicznego kontrolowania zasadności zamiarów Ministra Sprawiedliwości z punktu widzenia właściwie pojętego dobra wymiaru sprawiedliwości.

Wydaje się także, że Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując okoliczności konkretnej spraw z dystansu wynikającego z jej strukturalnego umiejscowienia, może lepiej niż samorząd sędziowski (zgromadzenie ogólne sędziów konkretnego sądu), z natury rzeczy skazany na pewną intersubiektywizację wynikającą z lokalnych uwarunkowań, ocenić dany przypadek poprzez pryzmat dobra wymiaru sprawiedliwości.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego Trybunału Konstytucyjnego
Bohdana Zdziennickiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie K 12/03

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do tych fragmentów uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., K 12/03, które dotyczą:

- 1) zasad ustalania wynagrodzeń sędziowskich,
- 2) relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą przy powoływaniu i odwoływaniu prezesów oraz wiceprezesów sądów powszechnych.

I

Jedną z gwarancji niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji) jest ich właściwy status materialny. Stąd Konstytucja mówi o uposażeniu sędziów, chociaż nie zawiera podobnej regulacji o wynagrodzeniach w stosunku do jakiegokolwiek innego zawodu (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Art. 178 ust. 2 pozostaje w nierozrwalnym związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Czuwanie nad realizacją wskazanych unormowań konstytucyjnych należy do obowiązków Krajowej Rady Sądownictwa będącej konstytucyjnym organem państwowym powołanym do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 178 ust. 2 sędziom należy zapewnić wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego o płacach dla sędziów jako aktu bezpośrednio związanego z realizacją zasady niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 *in fine*). Wskazany wniosek konstytucyjnego organu jakim jest KRS nie może być więc traktowany jako roszczenie „quasi związku zawodowego” w imieniu jakiejś grupy zawodowej zaliczanej do tak zwanej „sfery budżetowej”.

Związek sprawy z budżetem polega tylko na tym, że koszty sprawowania wymiaru sprawiedliwości a więc i wynagrodzeń sędziowskich są pokrywane z budżetu państwa. W myśl art. 176 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych dochody i wydatki sądów powszechnych stanowią w budżecie państwa odrębną część a finansowanie zadań sądów powszechnych jest wspierane ze środków specjalnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw.

Art. 178 ust. 2 Konstytucji nakłada na państwo określone obowiązki. Uposażenie sędziów ma się odróżniać od innych budżetowych wynagrodzeń. Przepis konstytucyjny nie może być więc traktowany jako niewiele znacząca deklaracja.

Ograniczenia w realizacji art. 178 ust. 2 Konstytucji nie mogą wynikać tylko z konieczności oszczędności budżetowych. Obowiązek utrzymania równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji) *per se* nie zmienia przecież znaczenia art. 178 ust. 2 Konstytucji. Konieczne ograniczenia w tej materii mogą być dokonywane dopiero wtedy, gdy wypłata wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi obowiązków sędziów zagrażałaby bezpieczeństwu finansowemu państwa i nie byłoby innych możliwości uniknięcia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji.

Z jednej strony wynagrodzenie sędziów nie może przerastać obiektywnych możliwości państwa, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji). Z drugiej strony wskazane w art. 178 ust. 2 wynagrodzenie jest dopuszczalnym odstępstwem od zasady równości

w stosunku do innych grup zawodowych ze względu na szczególną wartość konstytucyjną jaką jest niezawisłość sędziów.

Oczywiście uposażenie nie może przekraczać nakazu urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej a więc tworzyć jakichś nieuzasadnionych beneficjów, pozbawionych związku z troską o właściwe wydatkowanie zasobów publicznych.

Wszyscy sędziowie są reprezentantami władzy sądowniczej, tak jak posłowie i senatorowie są przedstawicielami władzy ustawodawczej a ministrowie i inni odpowiedni rangą funkcjonariusze publiczni reprezentują władzę wykonawczą. Stąd sposób wynagradzania sędziów powinien być powiązany ze sposobem wynagradzania przedstawicieli pozostałych władz, o których mówi art. 10 Konstytucji. Z kolei urzędnicy sądowi powinni być wynagradzani podobnie jak pracownicy Sejmu i Senatu oraz pracownicy urzędów i instytucji związanych z władzą wykonawczą (klasyczna sfera budżetowa). Stąd całkowicie błędny jest pogląd, że wynikająca z art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada równowagi władz nie oznacza możliwości porównywania odpowiednich wynagrodzeń. Co prawda zadań sędziów nie da się przeliczyć na „przysłowiowe złotówki”, ale zgodnie z art. 178 ust. 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji poziom wynagrodzeń sędziowskich ma związek i z konstytucyjną godnością urzędu i z ustawowym zakresem obowiązków.

Warto tu też przypomnieć, że według opublikowanej niedawno instrukcji z 2 czerwca 1947 r. przygotowanej przez KGB dla ambasady radzieckiej (Jacek, Julian Jadacki, *Myśli o wychowaniu narodu*, Odra nr 4/2002, s. 11 i nast.) zalecane było doprowadzenie do tego, aby pracownicy polskiego wymiaru sprawiedliwości otrzymywali niskie pobory (pkt 9 Instrukcji). Takie zalecenie było więc dziełem przeciwników suwerennego Państwa Polskiego, którego jednym z najważniejszych atrybutów były niezależne sądy i niezawisli sędziowie.

Powszechnie przyjmuje się, że urząd sędziego powinien stanowić ukoronowanie innych zawodów prawniczych. Oznacza to, że obok dochodzenia do stanowiska sędziego poprzez sądową aplikację i odpowiednio wydłużoną asesurę powinno się rekrutować sędziów także spośród najlepszych notariuszy, adwokatów i radców prawnych. Dlatego wynagrodzenie sędziowskie powinno być także powiązane z zasadami ustalania przez Ministra Sprawiedliwości urzędowych stawek dla innych zawodów prawniczych. Chodzi o to, aby w ostatecznym efekcie roczne zarobki sędziów nie były nigdy niższe niż prawdziwe, uśrednione, roczne dochody innych profesji prawniczych. Dopiero wtedy urząd sędziego będzie atrakcyjny dla prawników o wymiernych sukcesach zawodowych i powszechnie szanowanych za swoją postawę życiową.

Dotychczas – z powodu znanych trudności budżetowych – nie udało się zapewnić sędziom wynagrodzeń odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca przyjął metodę „małych kroków” wprowadzając na początek stawki awansowe dla uprawnionych sędziów o odpowiednio długiej służbie. Stawki te stanowią więc element szerszej całości o charakterze ustrojowym, bo związanej z próbą stopniowej realizacji art. 178 ust. 2 Konstytucji a nie mają, jak się twierdzi, charakteru „oczekiwanej przez sędziów podwyżki wynagrodzeń”.

Zakwestionowane przez KRS przepisy najpierw przesunęły o rok uzyskanie przez sędziów przyznanych im stawek awansowych a potem jeszcze obniżyły te stawki (ze 110 do 107% i ze 125 do 115%). Jak wyżej wskazano, sprawa jest związana z realizacją art. 178 ust. 2 Konstytucji a nie z „normalnym” zwolnieniem wzrostu wynagrodzeń (z uwagi na deficyt budżetowy) „grupy zawodowej osób objętych gospodarką budżetową”.

Uzasadnieniem dla kwestionowanych przez KRS przepisów mogło być więc tylko zagrożenie bezpieczeństwa finansowego państwa i brak innych możliwości uniknięcia zakazu ustalonego w art. 216 ust. 5 Konstytucji a nie sama konieczność zachowania równowagi budżetowej (art. 220 Konstytucji).

II

Drugi wniosek Krajowej Rady Sądownictwa jest związany z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz oraz niezależnością sądów (art. 10 i 173 Konstytucji). Chodzi o bardzo złożoną i trudną problematykę związaną z powoływaniem i odwoływaniem przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych.

Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., K. 11/93 stwierdził, że niezależność sądownictwa jest zazwyczaj traktowana jako wolność od interwencji egzekutywy (władzy wykonawczej), jak i legislatury, w wykonywaniu funkcji sądowych. Oznacza to, że niezależność sądu, jako trzeciej władzy wyrażać się musi w dostatecznym jej wyodrębnieniu organizacyjnym. Nie oznacza to jednak, że działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą jednak wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Tymczasem prezesi sądów obok działalności administracyjnej mają zastrzeżone dla siebie także czynności jurysdykcyjne. Nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji jurysdykcyjnej od funkcji administracyjnej prezesów sądów. Dlatego celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Niewątpliwie minister sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów musi mieć w tym procesie (powoływania) także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący. Naruszałoby to bowiem zasadę niezależności sądu (...)”.

Konstytucja z 1997 r. poświęca władzy sądowniczej stosunkowo dużo miejsca. Nie zawiera ona jednak rozwiązań tworzących pełną regulację ustroju sądów. Sprawy te muszą być regulowane przez ustawodawstwo zwykłe, oczywiście przy pełnym respektowaniu wszystkich zasad konstytucyjnych. W zakresie omawianego wniosku KRS mamy co prawda przepisy mówiące o powoływaniu prezesów i wiceprezesów, ale odnoszące się tylko do Sądu Najwyższego (art. 183 ust. 3), Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 185) oraz Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2). Nie mamy natomiast w Konstytucji analogicznych regulacji odnoszących się do sądownictwa powszechnego. Powstaje pytanie, czy przyjęte konstrukcje w art. 183 ust. 3, art. 185 i art. 194 ust. 2 Konstytucji nie powinny stanowić wzorca dla rozwiązań (w ustawodawstwie zwykłym) w odniesieniu do sądownictwa powszechnego?

Prezesi i wiceprezesi są powoływani spośród sędziów (obok cytowanych art. 183 ust. 2, art. 185 i art. 194 ust. 2 Konstytucji porównaj art. 23 § 1 i § 6, art. 24 § 1 i § 3 oraz art. 25 § 1 i § 3 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Obok kontynuowania własnej sędziowskiej działalności orzeczniczej, prezesi sądów powszechnych także w ramach swej funkcji pełnią określone funkcje orzecznicze.

I tak, zgodnie z art. 429 § 1 kodeksu postępowania karnego prezes sądu pierwszej instancji odmawia przyjęcia środka odwoławczego, jeżeli wniesiony został po terminie lub przez osobę nieuprawnioną, albo jest niedopuszczalny z mocy ustawy (na zrządzenie odmawiające przyjęcia środka odwoławczego przysługuje zażalenie).

Niezależnie od czynności orzeczniczych prezesi i wiceprezesi zarządzają procesem orzeczniczym w swoich sądach. Rozdzielają wpływające sprawy, wyznaczają składy i terminy rozpraw, wzywają świadków, zawiadamiają strony itp. Badają też tok i sprawność postępowania oraz nadzorują działalność sekretariatów obsługujących proces orzeczniczy. To wszystko jest nierozłącznie związane z władzą sądowniczą a więc z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów.

Na orzecznictwo sądowe przekłada się też proponowanie przez prezesów sędziom stanowisk przewodniczących wydziałów, ustalanie obsady tych wydziałów, przenoszenie sędziów między wydziałami itp. Wreszcie prezesi tworzą w sądach atmosferę, która powinna umożliwiać spokojne wykonywanie zadań. Nie powinni więc być wyobcowani a wręcz

odwrotnie muszą być w pełni akceptowani przez środowisko sędziowskie.

Obok działalności orzeczniczej, czy bezpośrednio związanej z procesem orzeczniczym mamy w sądach działalność finansową i gospodarczą. Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadziła tu nowe rozwiązania. Organami sądów (apelacyjnego i okręgowego) w sprawach finansowych i gospodarczych są dyrektorzy, a w sądzie rejonowym, w razie powołania, kierownik finansowy sądu (por. art. 21 § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r.). Co prawda dyrektor sądu, czy kierownik finansowy sądu podlega prezesowi danego sądu (art. 21 § 3 cyt. ustawy), ale z wyłączeniem spraw związanych z budżetem sądu oraz kontrolą gospodarki finansowej oraz gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa. W tym zakresie dyrektor sądu apelacyjnego podlega bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, dyrektor sądu okręgowego podlega dyrektorowi sądu apelacyjnego a kierownik finansowy sądu rejonowego podlega dyrektorowi danego sądu okręgowego (art. 21 § 3 *in fine* w związku z art. 177 § 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Powołanie przez u.s.p. z 2001 r. dyrektorów sądów (w sądach rejonowych kierowników finansowych sądów) wyraźnie oddzieliło działalność orzeczniczą od działalności mającej zapewnić sądom odpowiednie warunki pracy. Tylko ta ostatnia działalność powinna znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wcześniej orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., K. 11/93.

Ponieważ dyrektor sądu oraz kierownik sądu podlega służbowo prezesowi sądu (z wyłączeniem budżetu sądu oraz kontroli gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa gdzie bezpośrednio lub w ramach hierarchii służbowej podlega Ministrowi), to trudno jest przeprowadzić jasną linię demarkacyjną między czynnościami prezesa związanymi z działalnością orzeczniczą a jego czynnościami nadzorczymi nad działalnością mającą zapewnić sądom odpowiednie warunki pracy. Nie daje to jednak żadnych podstaw do twierdzenia, że Minister Sprawiedliwości ma uprawnienia nadzorcze w stosunku do całej działalności prezesów, gdyż rzekomo stanowią oni część jego „aparatu”. Administracja sądów nie jest bowiem zorganizowana na wzór administracji innych resortów.

Minister – jako członek Rządu – ponosi odpowiedzialność tylko za zapewnienie sądom odpowiednich warunków pracy a więc na pewno nie jest od „pilnowania sprawności” ich działalności orzeczniczej. Takie uprawnienia powinna mieć Krajowa Rada Sądownictwa – konstytucyjny organ państwowy (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Minister Sprawiedliwości jest tylko jednym z jej 25 członków (por. art. 187 Konstytucji).

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Minister Sprawiedliwości „jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej”. Odrębny przepis i to rangi konstytucyjnej (art. 186 ust. 1) powierzył Krajowej Radzie Sądownictwa stan na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów a więc zasad nierozdzielnie związanych z ich całą działalnością orzeczniczą. Z kolei drugi odrębny przepis o którym mówi art. 24 ust. 3 ustawy z 4 września 1997 r., przepis także rangi konstytucyjnej – art. 183 ust. 1 powierzył Sądowi Najwyższemu nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania.

W demokratycznych państwach prawnych różnie są rozwiązywane delikatne relacje Ministra Sprawiedliwości z odrębnymi, niezależnymi sądami. Największe uprawnienia nadzorcze mają ministrowie sprawiedliwości w landach niemieckich. Na przeciwnym biegunie sytuują się rozwiązania węgierskie. Niejako „w środku” mamy rozwiązania hiszpańskie (na przykład odwołanie prezesa sądu w trakcie jego kadencji jest możliwe przez Radę Sądownictwa, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego), czy francuskie (prezesa może odwołać w trakcie jego kadencji, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Rada Sądownictwa). Węgierskie prawo o ustroju sądów powszechnych z 1997 r. przekazało Krajowej Radzie Sądownictwa nadzorowanie całej pracy sądów. Minister sprawiedliwości (przedstawiciel władzy

wykonawczej) jest tylko jednym z 15 członków sędziowskiej Rady, której przewodniczy prezes Sądu Najwyższego. Węgierski minister sprawiedliwości pełni w Radzie przede wszystkim rolę kanclerza prawa.

W Polsce Minister Sprawiedliwości miał zawsze bardzo ugruntowaną pozycję w stosunku do sądownictwa powszechnego. Była to pozycja znacznie silniejsza nie tylko w porównaniu z obecnymi uprawnieniami Prezydenta w stosunku do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (por. w szczególności art. 183 ust. 3, art. 185 i art. 194 ust. 2 Konstytucji), ale także silniejsza od pozycji wobec sądów ministrów sprawiedliwości w wielu demokracjach zachodnich (z wyjątkiem Niemiec) nie mówiąc już o zasygnalizowanych wyżej rozwiązaniach węgierskich z 1997 r. Zakwestionowane we wniosku KRS przepisy przyznały Ministrowi Sprawiedliwości jeszcze dalsze prerogatywy.

Urząd sędziego – jak była już mowa – powinien stanowić koronę zawodów prawniczych i uosabiać majestat prawa. Stąd sędziowie posiadali zawsze swoje przedstawicielstwo. Przedstawicielstwo sędziowskie od okresu międzywojennego składa się ze zgromadzenia ogólnego danego sądu (bezpośredni udział biorą w nim wszyscy sędziowie) oraz kolegium sądu (wybieranego przez zgromadzenie ogólne sędziów spośród jego członków).

Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych zgromadzenia ogólne sędziów (sądu apelacyjnego i sędziów okręgu) po raz pierwszy nazwała samorządem sędziowskim (por. tytuł rozdziału 4 cytowanej ustawy i art. 33-36). Z kolei kolegia (sądu apelacyjnego i sądu okręgowego) czyli przedstawicielstwa pośrednie sędziów umieściła w rozdziale 3 noszącym tytuł „Organy sądu”. Po zmianie ustrojowej w 1989 r. stworzono silny samorząd terytorialny i wyposażono w samodzielne funkcje publiczno-prawne liczne samorządy zawodowe. Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych uruchomiła jednak proces odwrotny. Zgromadzenia ogólne sędziów sądu apelacyjnego i sędziów okręgu utraciły prawo sprzeciwu w kwestii powołania i odwołania przez Ministra prezesów sądów a więc zamiast dalszej rozbudowy dokonano ograniczenia uprawnień przedstawicielstwa o tak wielkiej tradycji. Ten brak zaufania do sędziów, także z uwagi na ich społeczną rangę i sposób przygotowywania do pełnienia powierzonych im urzędów, jest trudny do zrozumienia. Bez przedstawienia odpowiednich racji i dowodów na ich poparcie prezentowane są tu tworzone na poczekaniu fałszywe stereotypy o rzekomej niedojrzałości środowiska sędziowskiego i przez to utraty do niego zaufania, „braku samooczyszczenia (?)”, konieczności przeciwdziałania „nadmiernej identyfikacji prezesa z sędziami”, czy potrzebie przeciwstawienia się „zamkniętemu kręgowi decyzyjnemu w środowisku sędziowskim”. Tradycyjny samorząd sędziowski, chociaż nie wymieniła go Konstytucja z 1997 r., jest uważany za ważny element niezależności sądów. Do ochrony niezależności sądów – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji – jest zobowiązana Krajowa Rada Sądownictwa. Powinna więc ona występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie w jakim dotyczą one niezależności sądów (art. 186 ust. 2 Konstytucji). Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że ochrona uprawnień zgromadzeń ogólnych sędziów jakie przysługiwały im do 2001 r. jest ochroną niezależności sądów, nawet w sytuacji, kiedy te uprawnienia zostałyby w znacznej mierze przekazane na rzecz samej Rady. Stąd KRS wystąpiła do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów u.s.p. z 2001 r. pozbawiających samorząd sędziowski posiadanego poprzednio prawa sprzeciwu przy powoływaniu przez Ministra Sprawiedliwości prezesów sądów powszechnych oraz zupełnie teraz wyłączających samorząd z procesu odwoływania prezesów.

Krajowa Rada Sądownictwa ma uprawnienia wymienione przede wszystkim w art. 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Z brzmienia art. 186 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że należy przyznać jej dalsze kompetencje przysługujące poprzednio samorządowi sędziowskiemu, związane z powoływaniem i odwoływaniem prezesów sądów. I w okresie przed wejściem i po wejściu w życie Konstytucji, aż do uchwalenia nowego u.s.p. z 2001

r., samorząd sędziowski miał bowiem wskazane wyżej kompetencje. Zastąpienie w tym zakresie samorządu KRS-em nastąpiło na podstawie zwykłego ustawodawstwa (art. 23 – 25 i art. 27 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Powodem zmiany nie było więc to, że KRS uzyskał umocowanie w Konstytucji a samorząd takiego umocowania nie uzyskał.

Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem samorządu sędziowskiego a konstytucyjnym organem państwowym stojącym „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Co więcej, zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 7 *in fine* ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa Rada podejmuje uchwały w sprawach dotyczących sądów i sędziów, między innymi, na wniosek „organów samorządu sędziowskiego”.

Krajowa Rada Sądownictwa także ze względu na swój skład i sposób procedowania ma zupełnie inny charakter niż samorząd sędziów sądów powszechnych (rozpatrywana sprawa dotyczy tylko sądów powszechnych). Na 25 członków KRS tylko 10-ciu jest sędziami z sądów powszechnych. Pozostałych 7 sędziów reprezentuje najwyższych przedstawicieli administracji sądowej (Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego), sędziów SN (2), sędziów sądów administracyjnych (2) i sędziów sądów wojskowych (1). Inni członkowie KRS szeroko reprezentują władzę ustawodawczą (aż 4 posłów i 2 senatorów) oraz władzę wykonawczą (Minister Sprawiedliwości oraz osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej). Takie ciało nie tylko w swojej zdecydowanej większości nie obcuje na co dzień z problematyką sądownictwa powszechnego, ale też nie może znać, tak jak zgromadzenie ogólne sędziów, różnych realiów związanych z powołaniem lub odwołaniem z funkcji prezesa w trakcie kadencji określonej osoby.

Przesunięcie kompetencji z samorządów poszczególnych sądów na 25-osobowy organ krajowy o mieszanym składzie jest bardzo poważną zmianą legislacyjną. Odchodzi ona – wbrew ogólnym tendencjom – od obowiązujących poprzednio rozwiązań demokratycznych (samorządowych). Trudno tą niewątpliwą wadliwość uznać jednak aż za niekonstytucyjną z punktu widzenia art. 10 i art. 173 Konstytucji. Przesunięcie kompetencji, w rozpatrywanej sprawie ze zgromadzeń ogólnych sędziów nastąpiło bowiem jednak na rzecz KRS-u, a więc ciała stanowiącego część niezależnej władzy sądowniczej, traktowanej też jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego.

III

Inną sytuację mamy przy powoływaniu prezesów a inną przy ich odwoływaniu.

Przy powoływaniu dotychczasowe prawo weta samorządu sędziowskiego scedowano na KRS. Samorząd może tu tylko formułować niewiążące opinie. Relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą przy powoływaniu prezesów można, z licznymi zastrzeżeniami, ostatecznie uznać za mieszczące się w ramach art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Zastrzeżenia – jak wskazano wcześniej – dotyczą pozbawienia samorządu jego kompetencji.

Kolejne zastrzeżenia dotyczą pozycji Ministra przy powoływaniu prezesów. W przeciwieństwie do rozwiązań konstytucyjnych dotyczących powoływania I Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (art. 183 ust. 3, art. 185 i art. 194 ust. 2) prezesa sądu powszechnego powołuje Minister Sprawiedliwości (por. art. 23-25 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Żaden organ władzy sądowniczej nie przedstawia Ministrowi kandydatów na prezesów. Pozycja Ministra – przedstawiciela władzy wykonawczej – jest więc tu zbyt silna w stosunku do organów władzy sądowniczej. Zwłaszcza, że zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad prezesami powinien dotyczyć – jak wykazano wcześniej – tylko ich

działalności związanej z zapewnieniem sądom odpowiednich warunków pracy (prezesi nadzorują tu określone czynności dyrektorów lub kierowników sądów) a nie powinien wkraczać w czynności prezesa związane ze sprawami orzecznictwymi. Wskazane zastrzeżenia nie są jednak wystarczające do tego, aby można było stwierdzić niekonstytucyjność rozwiązań zawartych w art. 23-25 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Natomiast zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej wywołuje sprawa odwoływania prezesów (art. 27 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Przesłanki i tryb odwoływania prezesów są zupełnie inne niż stosowane przy ich powoływaniu. Wprawdzie ustawodawca może wprowadzić inne rozwiązania przy odwołaniu, niż przy powołaniu, ale powinny stać za tym uzasadnione, mieszczące się w obowiązującym porządku prawnym racje. Zwykle bowiem stosuje się zasadę „lustrzanego odbicia”, albo „symetrii”.

Zasada „lustrzanego odbicia” polega na tym, że jeżeli nie ma specjalnych rozwiązań o trybie i przesłankach odwołania, to stosuje się te same reguły co przy powołaniu. Taka sytuacja występuje na przykład przy odwoływaniu Marszałków i Wicemarszałków Sejmu. Regulamin Sejmowy mówi tylko o powoływaniu Marszałków i Wicemarszałków (por. art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 5 i ust. 6) a nie mówi o ich odwoływaniu w trakcie kadencji. Stąd, zgodnie z zasadą „lustrzanego odbicia”, takie same zasady i procedura jak przy powołaniu powinny być stosowane przy odwołaniu Marszałków i Wicemarszałków.

Jeżeli jednak, niezależnie od trybu i przesłanek powołania reguluje się odwołanie w trakcie kadencji, to zwykle stosuje się zasadę „symetrii”. Rozwiązaniom o powołaniu odpowiadają wtedy identyczne rozwiązania o odwołaniu. Tak jest na przykład przy powoływaniu i odwoływaniu członków Komisji Wyborczej (por. art. 36 ust. 3 i art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

Odejście od zasady „lustrzanego odbicia”, czy zasady „symetrii” przy odwołaniu prezesów budzi zasadnicze zastrzeżenia.

Pozbawienie jakichkolwiek uprawnień w tym zakresie samorządu sędziowskiego a przyznanie KRS-owi tylko prawa do niewiążącej opinii dało Ministrowi Sprawiedliwości pozycję dominującą, ewidentnie naruszającą zasadę niezależności sądów (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

Odwołanie następuje w oparciu albo o zwrot niedookreślony („rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych”), albo o klauzulę generalną (ze względu na „dobro wymiaru sprawiedliwości”) bez żadnej możliwości weryfikacji tego odwołania. Nie ma tu bowiem, w stosunku do decyzji Ministra, ani dalszego toku instancji, ani nawet prawa sprzeciwu. Zdani jesteśmy – i to w delikatnych relacjach między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą – na pełną arbitralność Ministra Sprawiedliwości.

Odwołanie związane jest z funkcją prezesa (inwesturą). Stąd art. 27 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. może dotyczyć tylko działań, które nie mogą być uznane za przewinienia służbowe sędziego (prezes jest zawsze sędzią). Zgodnie z art. 107 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienie godności urzędu. Odpowiedzialność prezesa sądu z art. 27 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie może jednak dublować jego odpowiedzialności dyscyplinarnej jako sędziego. Tymczasem art. 27 § 1 nie stwarza dla odwoływanego żadnej możliwości obrony.

Do tej samej osoby mogą mieć zastosowanie dwa odmienne reżimy odpowiedzialności. To dlatego w rozwiązaniach hiszpańskich odwołanie w trakcie pełnionej kadencji prezesa sądu jest możliwe (przez odpowiednik naszej KRS) tylko po uprzednim przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego zakończonego stosownym orzeczeniem. Wcześniej może nastąpić zawieszenie w czynnościach służbowych.

Prezes jest sędzią. Pobiera wynagrodzenie jako sędzia a za funkcję prezesa otrzymuje

dodatek funkcyjny. Odwołanie z funkcji prezesa nie rozwiązuje sędziowskiego stosunku pracy. Były prezes dalej jest sędzią. Odwołanie przez Ministra z przyczyn określonych w art. 27 § 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych („z powodu rażącego naruszenia obowiązków służbowych” lub gdy dalsze pełnienie funkcji nie da się pogodzić z „dobrem wymiaru sprawiedliwości”) rzuca jednak cień na sprawowany przez byłego prezesa urząd sędziego. Zgodnie z art. 61 § 1 pkt 2 cytowanej ustawy z 27 lipca 2001 r. sędzia musi być „nieskazitelnego charakteru”. Dlatego istnieje potrzeba stworzenia odpowiednich gwarancji procesowych umożliwiających obronę praw osoby odwoływanej w trakcie kadencji.

To wszystko wskazuje, że oceniane rozwiązania z art. 27 ustawy z 27 lipca 2001 r. budzą zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

X X X X

Z podanych wyżej względów czuję się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. w sprawie K 12/03.