

80/7/A/2007

WYROK

z dnia 18 lipca 2007 r.

Sygn. akt K 25/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lipca 2007 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484), z art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 5 i art. 6 ustawy z 16 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 73, poz. 484 i Nr 99, poz. 664), **dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 73, poz. 484), **jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.**

2. Art. 5 w związku z art. 6 ustawy z 16 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 sierpnia 2007 r. w Dz. U. Nr 138, poz. 976.

jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Sądownictwa, w trybie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), dodanego przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz o zbadanie zgodności art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasadnicze znaczenie dla Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: Rada) ma kwestionowany art. 25a u.s.p., wprowadzający zasadę, że sędzia będący członkiem Krajowej Rady Sądownictwa nie może być powołany do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu (art. 25a § 1 u.s.p.), a powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa z chwilą wybrania do Krajowej Rady Sądownictwa (art. 25a § 2 u.s.p.). Rada upatruje w normach wyrażonych w tych przepisach przede wszystkim niezgodności z art. 187 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy niezgodność ta polega na realnym ograniczeniu prawa niektórych sędziów do wykonywania mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa, gwarantowanego przez zasadę, zawartą w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, określającym „sędziowski” skład z wyboru tego konstytucyjnego organu. Z drugiej strony, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis pozbawia sędziego sądu powszechnego będącego członkiem Rady możliwości powołania do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu, z tego powodu, że pełni już inną funkcję z wyboru. W ten sposób powyższy przepis narusza zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w dostępie do pełnienia funkcji kierowniczych w sądach, dyskryminując w tym zakresie członków Rady, mimo że charakteryzują się oni wspólną cechą relewantną (są sędziami), co nakazuje ich równe traktowanie wobec prawa. Jednocześnie naruszenie zasady równości dotyczy także prawnej możliwości wyboru do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów pełniących już funkcję prezesów albo wiceprezesów sądów, gdyż stawia ich przed dylematem wyboru między pełnieniem funkcji kierowniczej w sądzie albo piastowaniem mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa. Wnioskodawca zarzuca, że dylemat ten narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, na podstawie którego wszyscy sędziowie, niezależnie od tego, czy pełnią funkcje kierownicze w sądach, mają zagwarantowane równe prawo kandydowania do Krajowej Rady Sądownictwa.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 5 ustawy zmieniającej, rozciągający skutki unormowania zawartego w art. 25a u.s.p. na członków Krajowej Rady Sądownictwa w toku ich kadencji, pośrednio stanowi próbę pozbawienia mandatu członków Rady pełniących funkcje kierownicze w sądach powszechnych, a przez to podważa zagwarantowaną członkom Rady niezależność, niezbędną dla realizacji jej konstytucyjnego zadania, jakim jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis ten wyznacza bowiem członkom Rady pełniącym funkcje kierownicze w sądach termin miesięczny zrzeczenia się mandatu, pod rygorem utraty funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu. Taka ingerencja w kadencyjne pełnienie mandatu członka Rady jest, zdaniem wnioskodawcy, niedopuszczalna, bo wybór do Rady gwarantuje pełnienie tej

funkcji przez okres kadencji.

Wreszcie wnioskodawca kwestionuje zgodność art. 6 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji i wyprowadzaną z niego zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż przewiduje niezwykle krótką *vacatio legis* (dwa tygodnie) do podjęcia decyzji, mających wpływ na skład Rady, przez aż dziewięciu spośród wybieranych do jej składu sędziów, co do wyboru między zachowaniem mandatu a zachowaniem funkcji kierowniczych w sądach. W razie dokonania takiego wyboru działanie Rady zostanie sparaliżowane, gdyż w miejsce ustępujących członków nie będzie możliwe przeprowadzenie wyboru nowych członków Rady w terminie niepowodującym zakłócenia jej funkcjonowania, a zatem i wypełniania jej konstytucyjnych obowiązków.

2. Prokurator Generalny pismem z 16 maja 2007 r. zajął stanowisko, że zaskarżone przepisy nie naruszają Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny przedstawił wątpliwości co do tego, czy wniosek Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału w niniejszej sprawie jest dopuszczalny. Wnioskodawca, jego zdaniem, nie wyjaśnia wyraźnie związku zaskarżonych przepisów z niezależnością sądów, ewentualnie niezawisłością sędziów, mimo że do kontroli zaskarżonych przepisów wskazany został m.in. wzorzec z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Tylko w drodze bardzo szerokiego rozumienia uprawnień Rady, wynikających z art. 186 ust. 2 Konstytucji, można uznać, że w jej kompetencji jest złożenie niniejszego wniosku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 186 ust. 1 Konstytucji, jako wzorzec kontroli, jest nieadekwatny do treści stawianych we wniosku zarzutów. Stanowi on, iż „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zawarte w kwestionowanych przepisach unormowania nie dotyczą ani wprost, ani pośrednio tego zakresu konstytucyjnych zadań Krajowej Rady Sądownictwa. Wprawdzie wnioskodawca wskazuje, że na skutek art. 5 ustawy zmieniającej dojdzie zapewne do zakłócenia ciągłości funkcjonowania Rady, jednak nie znaczy to, iż przepis ten dotyczy kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. W stosunku do art. 25a u.s.p. powyższy wzorzec kontroli nie ma w ogóle zastosowania. Ograniczając możliwość łączenia członkostwa w Radzie z pełnieniem funkcji kierowniczej w sądach powszechnych (przez sędziów wybieranych do jej składu), w żaden sposób nie wpływa na realizację konstytucyjnych powinności Krajowej Rady Sądownictwa. Nie istnieje także taka relacja między art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej a art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do analizy art. 25a u.s.p. z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdza, że przepis ten wyłącznie ogranicza dopuszczalność łączenia przez sędziego sądu powszechnego mandatu członka Rady (z wyboru) z funkcją prezesa albo wiceprezesa sądu (§ 1), a w razie wyboru powoduje utratę funkcji kierowniczej w sądzie (§ 2). Nie ogranicza zatem w żaden sposób możliwości kandydowania i uzyskania mandatu członka Rady przez sędziego pełniącego taką funkcję. W żadnym więc razie nie ogranicza możliwości uzyskania mandatu w Krajowej Radzie Sądownictwa przez sędziów pełniących funkcje kierownicze w sądach. Stawia ich jedynie wobec konieczności wyboru między kontynuacją pełnienia funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu a rozpoczęciem sprawowania mandatu członka Rady. Prokurator Generalny przyznaje, że z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wynika, iż każdemu sędziemu służy prawo wyboru do Rady, bez względu na zakres jego zadań w sądzie lub pełnione w nim funkcje, jednak, jego zdaniem, wprowadzony w art. 25a u.s.p. zakaz łączenia niektórych funkcji kierowniczych w sądach powszechnych z mandatem w Radzie nie ogranicza prawa sędziów do uzyskania takiego mandatu w drodze wyboru. Tak więc art. 25a u.s.p. nie stanowi dyskryminacji niektórych sędziów w zakresie wynikającym z art.

187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji i dlatego nie może być uznany za naruszający zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie objętym prawem wybieralności w skład Krajowej Rady Sądownictwa. Kontrola tego przepisu w odniesieniu do tego samego wzorca konstytucyjnego, tj. art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim ogranicza on niektórych sędziów sądów powszechnych (tj. piastujących z wyboru mandat członka Rady) w dostępie do pełnienia w tych sądach funkcji prezesa i wiceprezesa, prowadzi do odmiennego wniosku. Wprowadzenie reguły niedopuszczalności łączenia niektórych funkcji nie stanowi, zdaniem Prokuratora Generalnego, dyskryminacji. Taka reguła obowiązuje w wielu wypadkach, jest także wprost wyrażona w przepisach Konstytucji (np. w art. 100 ust. 2, art. 102) oraz w ustawach zwykłych i wynika z dostrzeżenia kolizji, jaka występuje w razie pełnienia łącznie różnych funkcji, bądź wiąże się z koniecznością zapewnienia prawidłowego ich sprawowania.

Prokurator Generalny przypomniał, że prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości, z udziałem organu samorządu sędziowskiego, w szczególnych wypadkach zasięgając także opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Nie oznacza to służbowej podległości prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych Ministrowi Sprawiedliwości, jednak tworzy szereg więzi prawnych i faktycznych między nimi. Prezesi sądów odpowiadają za prawidłowe funkcjonowanie podległych im sądów, sprawują nadzór nad ich działalnością administracyjną i w zakresie wykonywania tych obowiązków są oceniani przez Ministra Sprawiedliwości. W interesie niezależności Krajowej Rady Sądownictwa leży, aby sędziowie wybierani do jej składu nie mogli być związani wskazanymi wyżej relacjami z Ministrem Sprawiedliwości, który wchodzi również w skład Krajowej Rady Sądownictwa. Prokurator Generalny nie widzi w zakazie łączenia funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z mandatem członka Krajowej Rady Sądownictwa dyskryminacji w zakresie dostępu do pełnienia funkcji kierowniczych w sądach, toteż analizowany przepis art. 25a u.s.p. nie może zostać uznany za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty Rady wobec art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej są również, zdaniem Prokuratora Generalnego, niezasadne. Art. 5 tej ustawy, rozciągający skutki art. 25a u.s.p. na członków Krajowej Rady Sądownictwa piastujących aktualnie mandat w tej Radzie, nie powoduje, jego zdaniem, utraty mandatu uzyskanego z wyboru. Przeciwnie, umożliwia wybranemu członkowi Rady, który jednocześnie pełni funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego, dokonanie wyboru co do zachowania mandatu w Radzie ze skutkiem utraty funkcji kierowniczej, ale w żadnym wypadku nie powoduje pozbawienia członkostwa w Radzie. To bowiem może wygasnąć jedynie w wypadkach wskazanych w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.), w tym na skutek zrzeczenia się mandatu, bez określania przyczyn takiej decyzji. Ten mechanizm został wzięty pod uwagę w kwestionowanym art. 5 ustawy zmieniającej. Prokurator Generalny nie wyklucza, że poszczególni członkowie Rady, w sytuacji konieczności dokonania wyboru, zrzekną się mandatu, ale zależy to od decyzji ich autonomicznej woli i nie jest odwołaniem tych członków Rady. W rezultacie, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można skutecznie zarzucić, że art. 5 ustawy zmieniającej narusza gwarancje niezależności Rady, niezbędne do właściwego wykonywania jej zadań, wynikających z art. 186 ust. 1 Konstytucji, albo że jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. Argumenty za zgodnością tego przepisu także z art. 32 ust. 1 Konstytucji, powołane przy ocenie art. 25a u.s.p., są aktualne przy kontroli tego przepisu w odniesieniu do tego samego wzorca konstytucyjnego.

Wprowadzony w art. 5 ustawy zmieniającej miesięczny termin podjęcia decyzji

przez członków Rady pełniących funkcje kierownicze w sądach powszechnych nie może być uznany za nieodpowiednio krótki i niezgodny z art. 2 Konstytucji, ani za niepozwalający na przystosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa, już w toku prac parlamentarnych, mieli możliwość zapoznania się z wniesionym przez Prezydenta projektem ustawy i zawartymi w nim rozwiązaniami, w tym dotyczącymi ich własnej sytuacji prawnej. Nie można więc odnosić do nich postulatu szczególnie długiego terminu podjęcia odpowiednich decyzji w omawianym zakresie. Nie można wykluczyć, że – jak przewiduje wnioskodawca – decyzje poszczególnych członków Rady spowodują konieczność szybkiego przeprowadzenia nowych wyborów. Nie uniemożliwi to jednak Radzie, zdaniem Prokuratora Generalnego, pełnienia jej konstytucyjnych powinności. Przepis art. 8 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, określający termin wyboru przedstawicieli zgromadzeń ogólnych w celu wyboru członków Rady, ma zastosowania nie do wyborów uzupełniających, lecz jedynie do wyborów wynikających z upływu kadencji. Konieczność wyborów uzupełniających nie jest zaskakująca, skoro przepisy art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 6 i 7 tej ustawy przewidują wygaśnięcie mandatu w różnych sytuacjach, przed upływem kadencji, a art. 9 tej ustawy nakłada obowiązek dokonania wyboru w ciągu dwóch miesięcy od wygaśnięcia mandatu członka Rady, pochodzącego z wyboru. Nie powstaje więc prawnie nowa sytuacja w zakresie ewentualnej konieczności przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Rady w toku kadencji jej wybieranych członków.

Tym samym zarzut niezgodności analizowanego przepisu z art. 2 Konstytucji i wyprowadzaną z niego zasadą zaufania do państwa i prawa jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, chybiony. Te same argumenty przemawiają za oceną zgodności art. 6 ustawy zmieniającej z tym wzorcem kontroli. Ustanowiona w nim *vacatio legis*, wynosząca dwa tygodnie od ogłoszenia ustawy, nie uniemożliwia aktualnie urzędującej Radzie dostosowania jej funkcjonowania do znowelizowanych przepisów ustawy. Krajowa Rada Sądownictwa nie natrafiła na przeszkody wynikające z trudności absorpcji nowych przepisów i nie wskazuje we wniosku, dlaczego typowa *vacatio legis* jest dla niej niewystarczająca, poza koniecznością podjęcia decyzji przez niektórych jej członków.

3. Pismem z 11 lipca 2007 r. stanowisko w imieniu Sejmu przedstawił jego Marszałek. Wniósł o stwierdzenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Uzasadniając stanowisko Sejmu, Marszałek stwierdził, że wnioskodawca w żaden sposób nie uzasadnił, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają art. 186 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym nie można odnieść się do tego zarzutu ani polemizować z nieznanymi argumentami.

Jeśli chodzi o naruszenie Konstytucji przez art. 25a u.s.p., Marszałek Sejmu podniósł, że przepis ten wprowadza zmiany jedynie w obrębie przepisów regulujących zasady powoływania organów sądów, jakimi są ich prezesi oraz wiceprezesi, pozbawiając ich biernego prawa wyborczego w wyborach na członka KRS, tak by rozdzielić pełnienie tych funkcji. Materia określona przez art. 25a u.s.p. nie jest, zdaniem Marszałka, określona konstytucyjnie, co uprawnia ustawodawcę zwykłego do dokonywania zmian w tym zakresie, na podstawie art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka, kwestionowany przepis nie narusza też zasady równości, gdyż, w ocenie Sejmu, cechą relewantną regulacji art. 25a u.s.p. jest członkostwo w KRS oraz pełnienie funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu, nie zaś samo bycie sędzią. To właśnie kompetencje prezesa sądu – jego uprawnienia władcze wobec sędziów – czynią go podmiotem prawa o innej cesze indywidualizującej, odróżniającej od innych sędziów.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 5 u.s.p., Marszałek stwierdził, że

artykuł ten został zredagowany zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, w szczególności § 30 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), reguluje bowiem sytuację prezesów oraz wiceprezesów sądów powszechnych, będących członkami KRS, w okresie przejściowym i zawiera terminy podjęcia przez nich stosownych decyzji. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można uznać, że terminy te są rażąco krótkie i uniemożliwiają zainteresowanym podjęcie przemyślanej decyzji. Dlatego też art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Odnosząc się do naruszenia przez wskazany przepis art. 32 ust. 1 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji, Marszałek podtrzymał wyżej udzielone wyjaśnienia.

Ustosunkowując się do niekonstytucyjności art. 6 ustawy zmieniającej, ustalającego 14-dniową *vacatio legis*, Marszałek zauważył, że została ona określona zgodnie ze standardem dla aktów normatywnych, co stanowi o zgodności art. 6 z art. 2 Konstytucji. Przepis ten nie narusza również art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż dotyczy wszystkich adresatów tego aktu prawnego. Sejm nie podzielił również poglądu o naruszeniu przez ten przepis art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ponieważ nie wpływa na konstytucyjne obowiązki Rady i sposób wyłaniania jej członków spośród sędziów.

II

Na rozprawę 18 lipca 2007 r. stawili się umocowani przedstawiciele Krajowej Rady Sądownictwa, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. W swych ustnych wystąpieniach podtrzymali pisemne stanowiska. Następnie odpowiedzieli na pytania składu orzekającego. Przedstawiciele KRS wzmocnili argumentację wniosku, wskazując, że rozwiązania zawarte w zaskarżonych przepisach pozbawiają ok. 800 sędziów prawa do bycia wybranym do Rady, co stanowić może poważne ograniczenie w funkcjonowaniu Rady, gdyż są to zazwyczaj najbardziej doświadczeni i kompetentni przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości. Z kolei przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego argumentowali, że dokonane zmiany służą wzmocnieniu Rady, poprzez oddzielenie obowiązków związanych z wykonywaniem obowiązków ciężących na prezesie i wiceprezesie sądu powszechnego od zadań członka Krajowej Rady Sądownictwa. Wskazali ponadto, że okres dostosowawczy przewidziany przez kwestionowane przepisy jest wystarczający i nie narusza standardów konstytucyjnych.

Po uzyskaniu wyjaśnień od uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny uznał, że sprawa została dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Pismem z 26 kwietnia 2007 r. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada) w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności: 1) art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 186 ust. 1, art. 187 ust. 1 pkt 2 oraz art. 32

ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy mają następującą treść:

„Art. 25a. § 1. Do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu nie może być powołany sędzia będący członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

§ 2. Z chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa”.

„Art. 5. ust. 1. W terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy wybrany członek Krajowej Rady Sądownictwa będący sędzią, pełniący funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu może zrzec się mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa; w takim wypadku mandat wygasa z upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Jeżeli wybrany członek Krajowej Rady Sądownictwa będący sędzią i pełniący funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu nie zrzeknie się mandatu, w terminie o którym mowa w ust. 1, powołanie do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu wygasa z upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Problem konstytucyjny sprowadza się do oceny zarzutów Krajowej Rady Sądownictwa, która w swym wniosku zakwestionowała przepisy wyżej powołane, ograniczające jej zdaniem uprawnienia sędziów sądów powszechnych pełniących funkcje prezesa albo wiceprezesa sądu do wyboru ich do KRS (ograniczenie biernego prawa wyborczego do Rady), a sędziom już wybranym skracające kadencję przez nakaz dokonania wyboru między pełnieniem funkcji w sądzie lub zasiadaniem w KRS z określeniem bardzo krótkiego okresu, w którym należy dokonać tego wyboru. Zdaniem KRS regulacje te są niezgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

2. Prezydent Rzeczypospolitej, kierując do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 713, z 13 czerwca 2006 r., Sejm V kadencji), uzasadnił zmiany obowiązujących przepisów dbałością o prawidłowe działanie wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności „zwiększenie możliwości pełniejszego włączenia się KRS do realizacji konstytucyjnych, ustawowych i społecznych zadań wymiaru sprawiedliwości”. Projektodawca wskazał również, że do proponowanych zmian o charakterze organizacyjno-ustrojowym zaliczyć należy uregulowania odnoszące się do wymogów formalno-prawnych, związanych z wykonywaniem mandatu przez wybieralnych członków Krajowej Rady Sądownictwa, będących sędziami. Pomiedzy pełnieniem funkcji członka Rady a wykonywaniem obowiązków kierowniczych w sądach zachodzi, zdaniem projektodawcy, istotna kolizja. Nie bez powodu – jego zdaniem – konstytucyjny skład Rady obejmuje jedynie dwie osoby kierujące sądami, tj. Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Proponowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych przewidujących zakaz powoływania do pełnienia funkcji prezesa i wiceprezesa sądu, sędziego będącego członkiem KRS, a także wygaśnięcie powołania do takiej funkcji, w razie wyboru do składu KRS. „Praktyka funkcjonowania KRS pozwala na stwierdzenie, że jej członkowie, będący sędziami, wybieranymi przez środowisko sędziowskie, w trakcie pełnienia mandatu mogą uzyskać awans stanowiskowy. Taka sytuacja wymaga od Krajowej Rady Sądownictwa zajmowania się oceną i rozważaniem wystąpienia z wnioskiem o powołanie na wyższe stanowisko sędziowskie, w stosunku do osób wchodzących w jej skład. Oczywiście dany sędzia wyłącza się z głosowania we własnej sprawie, lecz takie sytuacje mogą wywołać obawy co do obiektywizmu decyzji Rady. Właśnie wzgląd na umocnienie przekonania o transparentności wszystkich decyzji Rady w sprawach obsadzania stanowisk sędziowskich, leży u podstawy propozycji zmiany art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o Krajowej Radzie

Sądownictwa. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest przepis przejściowy (art. 5), zgodnie z którym w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy wybrany członek Krajowej Rady Sądownictwa będący sędzią, pełniący funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu będzie mógł zrzec się mandatu członka KRS – w takim przypadku mandat ten wygaśnie (...).”

W czasie posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 28 września 2006 r., w toku wysłuchania publicznego dotyczącego przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy, zwracano uwagę na wątpliwości co do jej motywów oraz co do zgodności z przepisami Konstytucji art. 5 projektu ustawy oraz projektowanego art. 25a u.s.p. (por. sprawozdanie z posiedzenia komisji, druk nr 713, s. 5 i nast.). Zwracano też uwagę na możliwy negatywny, a zapewne nieprzewidziany przez projektodawcę, wpływ projektowanego ograniczenia uprawnień wyborczych do Krajowej Rady Sądownictwa sędziów sądów powszechnych – członków Rady na merytoryczne osłabienie Rady w zakresie realizacji jej konstytucyjnego zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (por. jak wyżej).

3. Rada jest konstytucyjnym, kolegiальnym organem państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, składu Rady, jak i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001) jest nawet traktowana jako „niezależny pozajudyczny organ władzy sądowniczej”, zwracając równocześnie uwagę na fakt, że zakres działania Rady jest szerszy i obejmuje wiele zadań o państwowym charakterze. Znalazło, również swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału z 15 grudnia 1999 r. (sygn. P. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164), w którym Trybunał stwierdził, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (por. tekst wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

KRS, zgodnie z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zadanie to realizuje:

- rozpatrując i oceniając kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiskach sędziów w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz przedstawiając Prezydentowi RP wnioski o powołanie tych sędziów,
- rozpatrując wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i wystąpienia ich o powrót na stanowisko sędziowskie,
- wyrażając opinie w sprawie powołania i odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego albo sądu wojskowego,
- uchwalając zbiór zasad etyki zawodowej sędziów i czuwając nad ich przestrzeganiem,
- wypowiadając się o stanie kadry sędziowskiej i ustalając kryteria oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie, przeprowadzanej przez prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych,
- opiniując projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów oraz opiniując projekty aktów prawnych dotyczących wynagrodzeń sędziowskich,
- wyrażając stanowisko w sprawach dotyczących sądów i sędziów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne organy władzy publicznej i organy samorządu sędziowskiego.

Ustrojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady. Art. 187 ust. 1 Konstytucji stanowi, że skład KRS ma charakter mieszany: łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Prezesów SN i NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości i osoby powołanej przez Prezydenta RP) oraz po dwóch posłów i senatorów). Konstytucja wprowadziła – w odróżnieniu od wcześniejszych przepisów ustrojowych – konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania. Konstytucja nadała znaczną przewagę pochodzącym z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego w składzie Rady. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady. Tym samym przepisy art. 187 ust. 1-3 Konstytucji, o sporej dozie szczegółowości, przybrały w znacznym zakresie charakter wykonawczy (zob. L. Garlicki *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 187*). W wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

4. Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS. Dotyczy to również prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Nie przewiduje takiego ograniczenia również ustawa o KRS. Konstytucja wskazuje w art. 103 ust. 2 i art. 178 ust. 3 zakres ograniczeń związanych z piastowanym stanowiskiem sędziowskim i zabrania sędziom przynależności do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Konstytucja wymienia organy konstytucyjne, których dotyczy zasada niepołączalności urzędów czy też funkcji (por. art. 103 ust. 1-3, art. 132, art. 150, art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2 i art. 227 ust. 4 Konstytucji). Nie przewiduje zasady niepołączalności tego ograniczenia w stosunku do KRS. Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i wybór do KRS – każdy sędzia może też zostać powołany na stanowisko prezesa albo wiceprezesa sądu, w którym zasiada. Ograniczenie prawa do członkostwa w Radzie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych musiałoby mieć szczególne umotywowanie i umocowanie konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni zasad wyboru sędziów do Rady w oparciu o art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, uwzględnił treść art. 187 ust. 4 Konstytucji,

który stanowi, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca zwykły, zobowiązany tym przepisem do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady.

Zadanie to spełniła ustawa o KRS. Określiła ona w art. 7, art. 8 i art. 9 sposób wyboru sędziów przez:

- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego dwóch członków Rady,
- Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych dwóch członków Rady,
- zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych jednego członka Rady,
- zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji dwóch członków Rady,
- zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów ośmiu członków Rady,

wszystkich na okres kadencji członków Rady, która zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji trwa cztery lata.

Ustawa określa też normy przedstawicielskie wyboru przedstawicieli i tryb ich wyboru oraz sposób przeprowadzania wyborów uzupełniających do Rady w razie wygaśnięcia mandatu członka Rady pochodzącego z wyboru przed upływem kadencji. Przesłanki wygaśnięcia mandatu wybieranego członka Rady określa w sposób wyczerpujący art. 10 ustawy o KRS.

5. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa. Orzekając w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją jest, zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), związany granicami wniosku, z uwzględnieniem pełnego kontekstu konstytucyjnego, norm funkcjonalnie powiązanych ze wskazanymi jako wzorce przepisami Konstytucji, zawierającymi normy będące podstawą kontroli z uwzględnieniem, czy nie nastąpiło naruszenie takich zasad, jak zasada demokratycznego państwa prawnego czy zasada legalizmu (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47 i z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz 21).

Art. 25a § 1 i 2 u.s.p. jest przepisem usytuowanym poza ustawą o KRS, wprowadzającym zasadę *incompatibilitatis* stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa wyłącznie w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, pomijając sędziów sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych, których przedstawiciele nadal, na mocy art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji oraz art. 7-9 ustawy o KRS, mogą być wybierani do Rady nie tracąc stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu.

Kwestionowany we wniosku przepis art. 25a u.s.p. ogranicza krąg osób, które mogą być członkami Krajowej Rady Sądownictwa. Ogranicza też, w odniesieniu do jednej grupy sędziów (sędziów sądów powszechnych), ich unormowany w Konstytucji i ustawie o KRS status prawny jako członków Rady.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że organ sądu – „prezes właściwego miejscowo sądu” – został wymieniony w art. 181 Konstytucji. Status prezesa sądu był też

przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w jego wcześniejszych orzeczeniach. Na pozycję prezesa sądu i jego relację w stosunku do organów władzy wykonawczej zwrócił uwagę Trybunał, stwierdzając w wyroku z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, że „Jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych, to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji narusza zasadę niezależności sądu” (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37).

Prezesi i wiceprezesi sądów apelacyjnych oraz sądów okręgowych są powoływani na sześć lat, a prezesi i wiceprezesi sądów rejonowych na cztery lata (art. 26 § 1 i 2 u.s.p.). Mogą być odwołani przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji tylko w dwu określonych w ustawie sytuacjach:

- 1) rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych,
- 2) gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (art. 27 § 1 u.s.p.).

W wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „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” oraz, że „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”.

Art. 25a u.s.p. wprowadza dodatkową przesłankę utraty funkcji prezesa lub wiceprezesa z pominięciem w tej materii opinii KRS.

Jak wyżej wskazano, art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi, że każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady na określonej kadencji, po przejściu procedury wyborczej określonej w art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o KRS, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Status prezesa sądu jest ustabilizowany w okresie kadencji, na którą został powołany, a możliwość wygaśnięcia tego powołania w toku kadencji wymaga spełnienia szczególnych przesłanek i trybu odwołania. Uchwalony poza ustawą o KRS przepis art. 25a u.s.p., zawężający konstytucyjnie określony krąg osób mogących być członkami Rady, narusza konstytucyjne podstawy ustroju Rady i jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Wykładnia ustawy musi być prowadzona w zgodzie z Konstytucją (art. 2 Konstytucji). Jeśli wykładnia ustawy nie może być dokonana w zgodzie z Konstytucją, to – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał – skutkuje obaleniem konstytucyjności kontrolowanego przepisu. Trybunał Konstytucyjny przywołuje tu swe wcześniejsze orzeczenie z 28 listopada 2001 r. w sprawie o sygn. K 36/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 255), w którym stwierdził, że niekonstytucyjny jest przepis ustawy, którym ustawodawca, regulując konstytucyjne prawo uprawnionego, uzupełnia Konstytucję i dokonuje jej ograniczającego dointerpretowania z naruszeniem jej zasad. Przekroczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego jest w rozpatrywanym wypadku tym bardziej niedopuszczalne, że KRS, działając w składzie konstytucyjnie określonym, występuje wobec innych organów władzy publicznej jako niezależny organ konstytucyjny stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, będąc w tym zakresie jedną z głównych instytucji w systemie demokratycznego państwa prawnego.

6. Przepis art. 5 ust. 1 i 2 w związku z art. 6 ustawy zmieniającej przewiduje wygaśnięcie z upływem trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziego sądu powszechnego pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa, który w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy zrzecze się mandatu do Rady (ust. 1). W razie braku takiego zrzeczenia jego powołanie do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu wygasa z upływem trzech miesięcy od daty wejścia w życie ustawy (ust. 2).

Konstytucja w art. 187 ust. 3 stanowi, że kadencja członków KRS trwa 4 lata. Ustawa o KRS w sposób enumeratywny wylicza przesłanki wygaśnięcia mandatu. Przesłanki określone w art. 10 ustawy o KRS (np. śmierć, zrzeczenie się mandatu, wygaśnięcie mandatu posła albo senatora, przejście w stan spoczynku, powołanie na inne stanowisko sędziowskie) mają głębokie uzasadnienie merytoryczne związane z obiektywnie występującą niemożnością pełnienia mandatu.

Zaskarżoną regulację art. 5 ustawy nowelizującej ustawodawca uzasadnia wprowadzeniem przez nowy art. 25a u.s.p. zasady *incompatibilitatis* stanowisk członka KRS ze stanowiskiem prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego. Powodować to ma w trakcie kadencji wygaśnięcie mandatu wskazanych w art. 25a u.s.p. członków Krajowej Rady Sądownictwa i zmianę w tej części składu osobowego Rady przed wygaśnięciem kadencji jej członków albo skrócenia kadencji prezesów i wiceprezesów sądów zachowujących mandat członka Rady.

Nakładanie nowych obowiązków lub ograniczeń w trakcie kadencji na osoby piastujące mandat nie jest zakazane co do zasady. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się niekonstytucyjności np. we wprowadzeniu w trakcie kadencji pewnych ograniczeń mających na celu eliminowanie okoliczności sprzyjających korupcji (zob. wyroki: z 31 marca 1998 r., sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13, z 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101, z 13 czerwca 2004 r., sygn. K. 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63), czy przepisu regulującego wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (zob. wyrok z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). W obydwu tych przypadkach istniał jednak ważny interes publiczny i chodziło o wyeliminowanie stanów faktycznych o charakterze patologicznym.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga jednak, w przypadku nakładania nowych obowiązków lub ograniczeń, określenia okresu przystosowawczego do nowych regulacji prawnych. Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie praw i obowiązków osób pełniących funkcje z wyboru, lub powołanych na określoną kadencję, a także w zakresie oczekiwań w stosunku do mandatariusza ze strony osób, które go wybrały.

Zmiana mechanizmów regulacyjnych, nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Ani przedstawiciel Sejmu ani przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie wskazali nadzwyczajnych, konstytucyjnie uzasadnionych okoliczności przyjętej regulacji, a tylko takie mogłyby ewentualnie uzasadniać złamanie zasady kadencyjności.

Zaskarżona ustawa weszła w życie w trakcie trwania kadencji wybranych członków Rady oraz prezesów i wiceprezesów sądów, żądając od osób nią objętych spełnienia warunku, który nie istniał ani w momencie zgłoszenia ich kandydatur, ani wyboru. W rozpatrywanej sprawie ustawodawca w trakcie kadencji wprowadził nowy warunek powodujący zobowiązanie niektórych osób wybranych do Rady do rezygnacji z

mandatu członka Rady. Uczynił to tylko w stosunku do jednej grupy sędziów – prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, których sytuację prawną reguluje ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Nie zmienił sytuacji prawnej pozostałych sędziów piastujących mandaty członków Rady.

Jak wynika z informacji zawartej w stanowisku Prokuratora Generalnego, konsekwencje wejścia w życie art. 5 w zw. z art. 6 ustawy zmieniającej będą dla Krajowej Rady Sądownictwa bardzo poważne: „na 23 członków Rady 9 sędziów stanie przed dylematem wynikającym z kwestionowanego przepisu”. Oznacza to możliwe – wymuszone zaskarżonym przepisem – zrzeczenie się mandatu przez 40% obecnego składu osobowego Rady, a tym samym ryzyko czasowego istotnego utrudnienia jej pracy. Oznaczałoby to faktyczną – przed upływem kadencji – zmianę składu osobowego Rady oraz możliwość odwołania przez Ministra w toku kadencji prezesów i wiceprezesów sądów z przyczyn innych niż określone w art. 27 § 1 pkt 1 i 2 u.s.p., który stanowi ustrojową gwarancję niezależności sądów.

W swym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności, w jej aspekcie badania przydatności i konieczności analizowanych norm, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyroki: z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18 i z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Trybunał Konstytucyjny ocenia w tym świetle poddane kontroli jego konstytucyjności rozwiązania art. 5 w zw. art. 6 ustawy zmieniającej, wprowadzone z zachowaniem 14-dniowej *vacatio legis* w trakcie kadencji członków Rady, jako nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjnie ukształtowany system wyłaniania i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa – organu konstytucyjnego opartego na kadencyjności członków z wyboru. Tego rodzaju zmiany ustroju Rady i sytuacji prawnej sędziów – członków Rady musiałyby być, zgodnie z nakazem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego i uwzględnieniem zasady kadencyjności organów, przy spełnieniu wymogu zapewnienia zaufania do państwa i prawa, wprowadzone w życie ze skutkami od początku następnej kadencji członków Rady.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis art. 5 w związku z art. 6 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji przez wprowadzenie zmian w trakcie kadencji członków Rady.

7. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli wszystkich kwestionowanych przepisów art. 186 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny do ich treści. Zawarte w kwestionowanych przepisach unormowania nie dotyczą ani wprost, ani pośrednio zakresu konstytucyjnych zadań Krajowej Rady Sądownictwa, określonych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Nie istnieje bezpośrednia relacja między art. 25a u.s.p. oraz art. 5 i art. 6 ustawy zmieniającej a art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zwraca uwagę, że wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny i nie był w rozpatrywanej sprawie podstawą orzekania o niekonstytucyjności ustawy. Trybunał stwierdza, że niekonstytucyjność badanych przepisów polega na niezgodności z konstytucyjnymi podstawami kształtowania struktury organu, jakim jest KRS (art. 25a u.s.p. z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji) oraz dotyczy braku przepisów przejściowych o zmianie składu osobowego Rady w toku

trwającej kadencji jej członków (art. 5 w zw. z art. 6 przepisów przejściowych ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji).

8. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie były normy ukształtowane w wyniku oddziaływania przepisów zmieniających na przepisy zmieniane. Orzeczenie niekonstytucyjności zaskarżonych norm powoduje, że z datą ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przepisy zawierające te normy utracą moc (art. 190 ust. 3 Konstytucji). W niniejszej sprawie niekonstytucyjność dotyczy ukształtowanej w wyniku nowelizacji treści norm art. 25a u.s.p. oraz art. 5 w związku art. 6 i nieuchwalenia przepisów przejściowych ustawy zmieniającej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego pozbawia uznaną za niekonstytucyjną normę mocy obowiązującej, poczynwszy od daty publikacji orzeczenia Trybunału w organie promulgacyjnym. Art. 190 ust. 3 Konstytucji dotyczy momentu zmiany stanu prawnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego i wyeliminowania normy uznanej za niekonstytucyjną z systemu źródeł prawa. Nie przesądza to zakresu czasowego zastosowania stanu prawnego ukształtowanego wyrokiem Trybunału (wyrok TK o sygn. K 8/07). Wobec sytuacji już ukształtowanych na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną – sanację zapewnia art. 190 ust. 4 Konstytucji, mówiący o ponownym rozstrzygnięciu sprawy, w której wykorzystano niekonstytucyjną normę jako podstawę rozstrzygnięcia. Ten dwuczłonowy system obejmujący utratę mocy obowiązującej przez normę niekonstytucyjną od daty promulgacji wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji) lub możliwość sanacji przez ponowne rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej (art. 190 ust. 4 Konstytucji) nie wyczerpuje jednak wszelkich konsekwencji czasowych orzeczenia niekonstytucyjności (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. K 25/07. Moim zdaniem art. 25a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484; dalej: ustawa nowelizująca), jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zgodność art. 25a u.s.p. z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji brzmi następująco: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z (...) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Z regulacji tej wynikają trzy ogólne wytyczne dla sposobu formowania sędziowskiej części składu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada lub wnioskodawca):

- obowiązkowe jest przeprowadzenie formalnego postępowania wyborczego (głosowania),
- w Radzie powinni być reprezentowani przedstawiciele wskazanych czterech rodzajów sądów,
- wybrane osoby muszą być aktywnymi sędziami tych sądów, tzn. nie jest dopuszczalny wybór sędziów w stanie spoczynku

(por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514 i s. 527 oraz L. Garlicki, *Komentarz do art. 186, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 5).

W moim odczuciu, zaskarżony art. 25a u.s.p. („§ 1. Do pełnienia funkcji prezesa albo wiceprezesa sądu nie może być powołany sędzia będący członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. § 2. Z chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa.”) nie narusza żadnej z powyższych konsekwencji art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy zasadniczej. Oprócz tego, że w sposób oczywisty nie ingeruje w samą technikę wyłaniania sędziów-członków KRS i nie zmienia katalogu sądów, których przedstawiciele są reprezentowani w tej instytucji, nie modyfikuje również zasady, że członkowie KRS są wyłanianiani spośród wszystkich sędziów.

Art. 25a u.s.p. nie ogranicza w sposób formalny biernego prawa wyborczego prezesów i wiceprezesów sądów do kandydowania do KRS, nie zmienia też zasady, że wybrana osoba ma prawo do zasiadania w Radzie przez całą kadencję. Skoro § 2 tego przepisu mówi, że „z chwilą wybrania sędziego, pełniącego funkcję prezesa albo wiceprezesa sądu, powołanie do pełnienia tej funkcji wygasa”, to sędzia „funkcyjny” z całą pewnością może kandydować do KRS (świadczą o tym słowa „z chwilą wybrania”). Musi jednak być świadomy, że ceną tej decyzji jest domniemana zgoda na zakończenie swojej

funkcji w sądzie w wypadku wygrania wyborów. Innymi słowy, rozwiązanie wprowadzone przez art. 25a u.s.p. opiera się nie na konstrukcji niewybieralności (por. art. 100 ust. 2 Konstytucji „Nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu”), ale na konstrukcji niepołączalności najwyższych stanowisk w sądach i członkostwa w KRS (tzw. niepołączalność formalna; por. np. art. 103 ust. 1 Konstytucji: „Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego [...]”). Ma ona bowiem zastosowanie dopiero w momencie, kiedy prezes (wiceprezes) sądu zostanie już skutecznie wybrany do KRS, a nie na etapie wcześniejszym – kiedy jedynie ubiega się o wybór. Tym samym art. 25a u.s.p. można postrzegać co najwyżej jako materialne (a nie formalne) ograniczenie praw wyborczych sędziów-kandydatów do KRS – jeden z wielu czynników, które muszą oni uwzględniać w rachunku osobistych kosztów i korzyści wynikających z członkostwa w tej instytucji. To, że – jak na rozprawie stwierdzili przedstawiciele wnioskodawcy – prawdopodobnie znaczna część sędziów będzie wolała raczej zachować funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu niż ubiegać się o członkostwo w KRS, jest już kwestią pozaprawną i nie podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z Konstytucją.

Nie można także powiedzieć, że zaskarżony przepis ogranicza prawo członków KRS do powołania na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu i – stanowi – jak argumentuje wnioskodawca „niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sędziów-kandydatów do pełnienia funkcji kierowniczych w sądach” (s. 2 wniosku). Z konstytucyjnego prawa dostępu do stanowisk publicznych można niewątpliwie wyprowadzać prawo do powołania na urząd „zwykłego” sędziego sądu powszechnego (por. art. 60 Konstytucji „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach” oraz art. 57 ust. 1 u.s.p.: „Każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego, może zgłosić swoją kandydaturę [...]”, Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 185-196 oraz wyroki TK z: 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3 oraz 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). Powoływanie na funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu stanowi zaś domenę Ministra Sprawiedliwości, którego swoboda w tym zakresie jest ograniczona jedynie przez wymogi proceduralne wskazane w art. 23-25 u.s.p. (są to m.in.: konieczność powołania prezesa lub wiceprezesa spośród sędziów danego sądu i obowiązek uzyskania pozytywnej opinii zgromadzenia ogólnego tego sądu, a w wypadku opinii negatywnej – pozytywnej rekomendacji KRS). Nie można więc powiedzieć, że sędziemu sądu powszechnego przysługuje roszczenie o wybór na funkcję kierowniczą w sądzie, ani tym bardziej, że ma ono charakter prawa konstytucyjnego, podlegającego ochronie za pomocą wniosku KRS do Trybunału Konstytucyjnego.

Nie wydaje się ponadto przekonujący argument, że skoro art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie formułuje wobec sędziów-kandydatów do KRS żadnych dodatkowych ograniczeń poza tym, że muszą oni być czynnymi sędziami jednego ze wskazanych w tym przepisie sądów, to wprowadzanie takich ograniczeń na drodze ustawowej jest niedopuszczalne.

Po pierwsze, nie uważam, aby z istnienia w Konstytucji art. 178 ust. 3 („Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”), można było wyprowadzać wniosek o niedopuszczalności wskazania w ustawie innych wypadków niepołączalności stanowisk w ramach szeroko rozumianej władzy sądowniczej, w tym niepołączalności funkcji kierowniczych w sądach z członkostwem w KRS. Akceptacja takiego założenia prowadziłaby do absurdalnych wniosków, np. do uznania możliwości bycia sędzią równocześnie dwóch różnych sądów (np. powszechnego i wojskowego albo okręgowego i rejonowego). Wszak art. 179 Konstytucji mówi tylko, że

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”, a to, że sędzia jest powoływany na stanowisko w konkretnym, jednym sądzie uregulowane jest już na poziomie ustawowym (por. art. 55 u.s.p.). Za niekonstytucyjny należałoby wobec tego uznać także art. 6 u.s.p., zgodnie z którym „Osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo nie mogą być sędziami, asesorami sądowymi ani referendarzami sądowymi w tym samym wydziale sądu”, a za zbędne – regulacje dopuszczające możliwość łączenia funkcji prezesa (wiceprezesa) sądu i przewodniczącego wydziału (art. 11 u.s.p.). Nie ulega wątpliwości, że wymóg wprowadzenia wszelkich tego typu regulacji szczegółowych, dotyczących łączenia stanowisk w ramach władzy sądowniczej, do Konstytucji – mimo niewątpliwie zwiększenia w ten sposób funkcji gwarancyjnych i trwałości takich rozwiązań – jest niemożliwy do realizacji i sprzeczny z rolą Konstytucji jako ustawy zasadniczej.

Po drugie, art. 187 Konstytucji w sposób wyraźny reguluje tylko podstawowe, najważniejsze kwestie związane z organizacją Krajowej Rady Sądownictwa. Wyrażnie o tym świadczy odesłanie zawarte w ust. 4 tego przepisu: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. W świetle tej regulacji, doprecyzowanie i rozwinięcie regulacji konstytucyjnych jest nie tylko możliwe, ale i konieczne dla prawidłowego funkcjonowania Rady. Przepisy w tym zakresie muszą jednak spełniać co najmniej trzy warunki, wynikające z ustawy zasadniczej:

- być zawarte w ustawie,
- ograniczać się do wskazanych w tym przepisie materii,
- pozostawać w zgodzie w przepisami wyższej rangi, w tym uregulowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi KRS (por. np. wyrok z 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 255, dotyczący zakresu immunitetu poselskiego).

Art. 25a u.s.p. moim zdaniem odpowiada tym wymogom: jest przepisem rangi ustawowej, dotyczy kwestii związanej ze sposobem wyboru członków Rady i nie zmienia jej konstytucyjnej roli.

W moim przekonaniu, to, czy w Krajowej Radzie Sądownictwa zasiadają aktualni prezesi sądów, byli prezesi czy też zwykli „niefunkcyjni” sędziowie pozostaje bez większego wpływu na możliwość stania przez Radę na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie przekonują mnie w tym zakresie argumenty wnioskodawcy, podkreślające użyteczność doświadczenia prezesów i wiceprezesów w ich działalności w KRS. Zaskarżone rozwiązanie nie stanowi bowiem przeszkody dla ich pełnego wykorzystania (pod warunkiem gotowości tychże prezesów i wiceprezesów do zakończenia swojej funkcji w sądach w momencie wyboru do Rady), nie jest w tym celu konieczne pełnienie funkcji kierowniczych w sądach równoległe z zasiadaniem w Radzie. Co więcej, można domniemywać, że zwykli sędziowie będą mogli poświęcić więcej czasu na pracę w Radzie niż sędziowie „funkcyjni” odpowiedzialni równocześnie za organizację pracy w sądach, co umożliwi większą intensywność prac KRS i przyczyni się do lepszego spełniania jej konstytucyjnych zadań.

Nie wydaje mi się również, aby w imię „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” istniała konieczność zapewnienia większej reprezentatywności Rady przez umożliwienie zasiadania w niej aktualnie urzędującym prezesom i wiceprezesom sądów. Funkcje kierownicze w sądach sprawuje wprawdzie dosyć duża liczba sędziów (według danych przytoczonych na rozprawie przez wnioskodawcę – ok. 800 osób), ale nie muszą oni mieć koniecznie swoich przedstawicieli w Radzie. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest przecież organem samorządowym sędziów (tę funkcję pełnią

wszak zgromadzenia ogólne sędziów danego rodzaju sądu – art. 33-36 u.s.p.), a instytucją o konkretnych konstytucyjnych zadaniach wobec władzy sądowniczej, w skład której wchodzi także przedstawiciele władzy wykonawczej (por. niżej).

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę (zob. zwłaszcza orzeczenia z: 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2; 4 października 1995 r., sygn. K 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8; 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1; 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6), ale rozstrzyganie o hierarchicznej zgodności przepisów prawnych. W moim przekonaniu, zarówno wprowadzenie zasady niepołączalności funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu z członkostwem w Krajowej Radzie Sądownictwa, jak decyzja o braku takiej zasady, nie naruszają wskazanego wzorca kontroli. Ponieważ zaś nie można obalić jej konstytucyjności, należy uznać, że rozstrzygnięcie to mieści się w sferze swobodnego uznania ustawodawcy. Jako argument pomocniczy można w tym kontekście przywołać, że w Europie znane są odpowiedniki polskiej Krajowej Rady Sądownictwa, w których obowiązuje zarówno niewybieralność lub niepołączalność stanowisk kierowniczych w sądach z członkostwem w radach sądownictwa (m.in. Chorwacja, Macedonia, Belgia, wkrótce prawdopodobnie także Bułgaria), jak i takie, w których podobnego ograniczenia nie ma (np. Węgry) albo w których stosowane są rozwiązania mieszane (np. Francja).

Tym samym nie widzę wystarczających przesłanek, aby podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego o sprzeczności art. 25a u.s.p. z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

2. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa.

Niezależnie od powyższych wątpliwości odnośnie *meritum* wyroku Trybunału, uważam za konieczne podniesienie także argumentów przemawiających za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie w trybie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na brak legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa do skutecznego zainicjowania postępowania w zaskarżonym zakresie.

KRS jako formalną podstawę swojego wniosku wymieniła art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te jednoznacznie wskazują, że – w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – Rada ma legitymację szczególną do występowania przed TK (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 207 oraz A. Jasiński, *Pojęcie legitymacji szczególnej w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Biuletyn TK” nr 1/1999, s. 70-90). Zgodnie z art. 186 ust. 2 ustawy zasadniczej, może ona wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych wyłącznie „w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Konieczne jest więc nie tylko wskazanie przez wnioskodawcę, że zaskarżone przepisy dotyczą spraw sędziów i sądów, ale też uzasadnienie, że wiążą się one z niezawisłością lub niezależnością tych podmiotów, a nie z innymi aspektami ich funkcjonowania. Precyzyjność i przekonujący charakter argumentacji ma w tym wypadku ogromne znaczenie, ponieważ legitymacja szczególna jest uprawnieniem o charakterze wyjątku i nie podlega interpretacji rozszerzającej (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8 oraz liczne orzeczenia TK, m.in. postanowienia z: 18 listopada 1998 r., sygn. K 20/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 5; 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; 29 stycznia 2002 r., sygn. K 32/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 10 oraz –

wśród najnowszego orzecznictwa – wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49).

Zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy w mojej opinii nie dotyczą wprost „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Regulują one niepołączalność członkostwa w Krajowej Radzie Sądownictwa z pełnieniem funkcji prezesa lub wiceprezesa sądu (art. 25a u.s.p.) oraz kwestie intertemporalne, związane z wprowadzeniem tego nowego rozwiązania ustrojowego (art. 5 w związku z art. 6 ustawy nowelizującej). Są to więc zagadnienia związane z organizacją Krajowej Rady Sądownictwa, których nie można automatycznie uznać za tożsame ze sprawami „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Pod uwagę należy wziąć m.in. następujące okoliczności:

Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa jest trudna do zaklasyfikowania i wywołuje duże spory w doktrynie i orzecznictwie (por. szerokie omówienie m.in. w: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 2-8 oraz T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, „Przegląd Sądowy” nr 5/1994, s. 3-18). Niekiedy jest ona traktowana jako *sui generis* odrębny, konstytucyjny organ państwa (tak m.in. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 514), czasem zalicza się ją do organów władzy sądowniczej w znaczeniu szerokim (por. np. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 241), a nawet określa mianem korporacji sędziowskiej (por. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” z. 7/1998, s. 10-11) albo organu administracji państwowej (por. uchwała Sądu Najwyższego z 23 lipca 1992 r., sygn. akt III AZP 9/92, OSNC nr 7-8/1994, poz. 147). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć elementy wszystkich tych koncepcji (por. zwłaszcza wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 11 lipca 2000 r., sygn. K 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145; 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164).

Nie powtarzając wszystkich powoływanych w tym kontekście argumentów, w tym miejscu należy ograniczyć się do najbardziej podstawowych ustaleń.

Po pierwsze, choć KRS jest uregulowana w rozdziale VIII Konstytucji zatytułowanym „Sądy i Trybunały”, to pełni ona jedynie funkcje gwarancyjne i organizacyjne w stosunku do władzy sądowniczej (por. zwłaszcza art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Ze względu na brak uprawnień judykacyjnych nie można więc jej uznać za sąd lub trybunał, których podstawowym zadaniem – w świetle art. 174 Konstytucji – jest wydawanie wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Po drugie, skoro KRS nie jest ani sądem ani trybunałem, to nie może ona korzystać z takich samych gwarancji niezależności jak organy władzy sądowniczej. Także jej członkowie nie dysponują samoistnymi gwarancjami niezawisłości na wzór niezawisłości sędziowskiej, zwłaszcza, że część z nich jest wybierana spoza grona sędziów (jedna osoba wybrana przez Prezydenta, czterech posłów wybranych przez Sejm i dwóch senatorów wybranych przez Senat – art. 187 ust. 1 Konstytucji). Wprawdzie wchodzący w skład Rady sędziowie są niezawisli, ale wynika to z faktu, że są sędziami (a nie z faktu, że zasiadają w KRS) i znajduje swój wyraz przede wszystkim (a może nawet wyłącznie) w ich działalności orzeczniczej. Jak bowiem słusznie zauważa się w literaturze, mimo formalnie wolnego mandatu sędziów-członków KRS, mogą oni być odwołani w każdym czasie np. z powodu niespełnienia oczekiwań osób, które reprezentują, tj. sędziów danego rodzaju sądów (por. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS oraz T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 531).

W świetle powyższych ustaleń, nie wydaje się, aby przepisy dotyczące organizacji

KRS (także jej niezależności i ewentualnej niezawisłości jej członków) można było uznać za wchodzące bezpośrednio w zakres problematyki „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Ciężar wykazania, że istnieją między nimi związki funkcjonalne, uzasadniające złożenie wniosku w niniejszej sprawie, spoczywał przy tym – zgodnie z ogólnymi zasadami legitymacji szczególnej w postępowaniu przed TK – na wnioskodawcy (por. postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. K 13/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 305 oraz 20 czerwca 2001 r., sygn. K 35/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 167).

W swoim piśmie procesowym Krajowa Rada Sądownictwa – jak słusznie zauważył Prokurator Generalny – nie rozważała jednak tej kwestii, poprzestając na merytorycznym uzasadnieniu podniesionych zarzutów. Głównym argumentem podniesionym przez przedstawicieli wnioskodawcy na rozprawie było zaś wskazywanie zależności między sprawnością działania Rady i zasiadaniem w niej osób posiadających doświadczenie kierownicze w sądach, co jest argumentem raczej praktycznym, a nie prawnym, opiera się bowiem na obserwacji, że dotychczas do KRS wybierani byli w większości sędziowie „funkcyjni”. Skoro ani Konstytucja, ani ustawa o KRS nie formułują wobec sędziów-członków Rady żadnych dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych, należy przyjąć, że w świetle prawa zadaniom związanym z członkostwem w tej instytucji (czyli: „strzeżeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów” – art. 186 ust. 1 Konstytucji) powinni sprostać wszyscy sędziowie, niezależnie od stażu pracy czy dotychczasowego przebiegu kariery zawodowej. Ocena możliwości sędziów-kandydatów na członków KRS pod tym względem jest dokonywana w wyborach, w których uczestniczą sędziowie danego rodzaju sądów. Trzeba także zauważyć, że zgodnie z zaskarżonym art. 25a u.s.p. istnieje możliwość wyboru do składu KRS prezesów lub wiceprezesów sądów z tym, że z chwilą wyboru ich funkcje kierownicze w sądach wygasają. Zaskarżone rozwiązanie samo w sobie nie przesądza więc o zmniejszeniu „potencjału” Rady.

W mojej opinii istnieje wątpliwość, czy Rada uzasadniła swoją legitymację w niniejszej sprawie w sposób wystarczający. Rodzi to pytanie, czy złożona przez nią skarga jest faktycznie instrumentem „obronnym” wobec naruszenia praw sądów i sędziów (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7), czy też (przekraczając granice wskazane w art. 186 ust. 1 Konstytucji) nie jest przypadkiem instrumentem ochrony *status quo* samej Rady.

Na marginesie można zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny traktował legitymację szczególną Krajowej Rady Sądownictwa dosyć liberalnie. Merytoryczne orzeczenia wydano bowiem m.in. w sprawach dotyczących: uzależnienia budżetowego KRS od Kancelarii Prezydenta (wyrok z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81), uposażeń członków rodziny zmarłych sędziów w stanie spoczynku (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K 30/99), odwoływania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji przez Ministra Sprawiedliwości (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K 12/03) oraz ograniczenia wykonywania zawodu sędziego i adwokata lub radcy prawnego przez małżonków oraz osoby bliskie sędziów (wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98). Wyroków tych nie można jednak wprost porównywać z niniejszą sprawą, ponieważ wzorcami kontroli w tych sprawach nie były przepisy Konstytucji dotyczące pozycji ustrojowej Rady, tzn. art. 186 i art. 187 Konstytucji. Wskazane rozwiązania były kontrolowane z punktu widzenia m.in. zasady odrębności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziów (art. 178 Konstytucji), a więc wzorców niewątpliwie odpowiadających konstytucyjnej roli Rady. Fakt posiadania przez KRS legitymacji szczególnej był podkreślany w orzecznictwie TK – przykładowo w powołanej wyżej sprawie o sygn. K 28/04 Trybunał stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa „może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2

Konstytucji). Tak określona przedmiotowo legitymacja KRS do wystąpienia z wnioskiem, pozwala oceniać zakwestionowane przepisy tylko w tym aspekcie. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny ocenia w niniejszej sprawie, czy «odroczenie» wejścia w życie regulacji przewidującej «finansową niezależność» KRS ma przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 10 i art. 173 Konstytucji”. Tym samym Trybunał dopuścił merytoryczne rozpatrzenie wniosku zawężając jego zakres do obszaru, w którym Rada mogła skutecznie wszczynać postępowanie o kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych.

Z powyższych względów uznałem za niezbędne zgłoszenie zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. K 25/07.

Wojciech Hermeliński