

44/3/A/2008

WYROK

z dnia 16 kwietnia 2008 r.

Sygn. akt K 40/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Miroslaw Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2008 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 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. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 i art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 3 ust. 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy z 16 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1, z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji;
- 3) art. 4 ust. 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z 16 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji;
- 4) art. 12 ust. 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 ustawy z 16 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 72, poz. 427.

1. Art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 i Nr 249, poz. 2104 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 73, poz. 484 i Nr 227, poz. 1680) jest niezgodny z art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 186 ust. 2 Konstytucji.

2. Art. 3 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

3. Art. 4 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „. Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie,”, jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

4. Art. 12 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „w głosowaniu jawnym”, jest niezgodny z art. 2 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, na podstawie uchwały nr 25a/2007 z 17 kwietnia 2007 r., wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 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. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 i art. 187 ust. 4 Konstytucji;

2) art. 3 ust. 4 ustawy o KRS, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej, z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji;

3) art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji;

4) art. 12 ust. 4 ustawy o KRS, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej, z art. 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza w swym wystąpieniu do Trybunału, że art. 2a ustawy o KRS, obligujący Radę do inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów (ust. 1) oraz informowania o podejmowanych działaniach Sejmu, Senatu i Prezydenta (ust. 2) narusza art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. KRS, na podstawie art. 186 Konstytucji, stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zaś działania na rzecz ujednolicania wykładni prawa w orzecznictwie sądów wykraczają poza ramy jej konstytucyjnych uprawnień. Wskazuje również, że wykładnia zakresu działania Rady (art. 187 ust. 4 Konstytucji) przemawia za tym, że zakres działania powinien mieścić się w zadaniach, o których mowa w art. 186 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, że stosownie do treści art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy, a z art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153 poz. 1269, ze zm.) wynika, że taki nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych sprawuje

Naczelny Sąd Administracyjny. Tak więc, zdaniem wnioskodawcy, działania na rzecz ujednolicenia wykładni prawa zmierzające do uzyskania jednolitości orzecznictwa sądów mieszczą się niewątpliwie w zakresie nadzoru judykacyjnego. Nadzór ten sprawują Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny i one są wyposażone w odpowiednie środki judykacyjne. Działania Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz ujednolicenia wykładni prawa w orzecznictwie sądów nie tylko wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w art. 186 Konstytucji, ale nie znajdują konkretnego odniesienia w instrumentach prawnych, w które wyposażono Radę.

Wnioskodawca wskazuje, że użyty w art. 2a ust. 1 zwrot „inspirowanie i wspieranie działań” ma charakter niedookreślony. Niedookreśloność kompetencji konstytucyjnego organu, którym jest Krajowa Rada Sądownictwa, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), gdyż może prowadzić do kolizji z kompetencjami innych organów konstytucyjnych (Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Brak skonkretyzowania działań Rady w sferze związanej ze sprawowaniem pieczy nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, których to wartości strażnikiem jest Rada, narusza zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji, tak samo jak w zasadę demokratycznego państwa prawnego godzi stanowienie przepisów, które mogłyby prowadzić do powstawania kolizji w systemie wykładni prawa. Wprowadzenie do systemu prawnego art. 2a ust. 1 ustawy o KRS prowadzi do kolizji z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.), a w konsekwencji również do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 183 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje zgodność art. 3 ust. 4 ustawy z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji. Przepis art. 3 ust. 4 ustawy o KRS przewiduje przeprowadzenie wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej, lustracji działalności sądu w określonym zakresie oraz lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę – przez Krajową Radę Sądownictwa z urzędu lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego bądź Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poprzednio obowiązujące rozwiązania zawarte w art. 3 ustawy o KRS pozwalały na zarządzenie wizytacji bądź lustracji z własnej inicjatywy Rady, a zwłaszcza lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa była przedmiotem obrad tego organu. Dotychczasowe rozwiązanie było, zdaniem wnioskodawcy, wystarczające do prawidłowego wypełniania zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych zadań Rady. Art. 187 ust. 1 Konstytucji nie różnicuje bowiem uprawnień poszczególnych członków Krajowej Rady Sądownictwa i nie wyposaża członków wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 1 wchodzących w skład Rady z racji sprawowanego urzędu w dodatkowe uprawnienia w porównaniu z innymi członkami Rady pochodzącymi z wyboru lub powołania. Ustawodawca zwykły nie jest upoważniony do różnicowania ich statusu. Różnicowanie wprowadzone w kwestionowanym przepisie ustawy nie mieści się ani w zasadach ustroju, ani w zakresie działania, ani też w sposobie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa zarzuca niezgodność z przepisami Konstytucji art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, który zakłada, że w przypadku gdy Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Minister Sprawiedliwości nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady, w posiedzeniu tym biorą udział ich upoważnieni przedstawiciele, którzy mogą wyrażać stanowisko w każdej sprawie, jednakże nie mogą uczestniczyć w głosowaniu. Zdaniem wnioskodawcy przepis ten jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji. Uzasadniając swe stanowisko, KRS stwierdza, że jej skład został określony w art. 187 ust. 1 Konstytucji, a zatem stanowi materię konstytucyjną. Każdy członek Krajowej Rady Sądownictwa ma prawo i obowiązek uczestniczyć w realizacji jej

zadań, także poprzez udział w jej posiedzeniach i wyrażanie stanowiska w każdej sprawie, a Konstytucja nie przewiduje w składzie Rady upoważnionych przedstawicieli ani innych zastępców członków Rady. Przyjęte rozwiązanie narusza także art. 187 ust. 4 Konstytucji, który upoważnia do ustawowego uregulowania ustroju, zakresu działania i trybu pracy Rady oraz sposobu wyboru jej członków. Krajowa Rada Sądownictwa wyraża przekonanie, że Konstytucja w art. 187 ust. 1 i 4 zawiera jedyną przesłankę różnicującą członków Rady, polegającą na sposobie powstania ich członkostwa w Radzie. Uważa za niedopuszczalne wprowadzanie innych przesłanek różnicujących w drodze ustawy. Udział upoważnionych przedstawicieli trzech członków Rady w posiedzeniach tego organu, którego uchwały podejmowane mają być, zgodnie z nowo wprowadzonym art. 12 ust. 4 ustawy, wyłącznie w głosowaniu jawnym, sprowadzałby się do czuwania przez te osoby nad przebiegiem głosowań i mógłby wpływać na ich wyniki. Godziłoby to w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

KRS kwestionuje również, jako niezgodną z art. 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, zmianę art. 12 ust. 4 ustawy o KRS, która polegała na skreśleniu drugiego zdania tego przepisu w brzmieniu: „Na żądanie członka Rady głosowanie jest tajne”. Zmianę uzasadniono tym, że zasada jawności jest gwarancją przejrzystości działania w zakresie rozstrzygania o konkurencyjnych kandydatach i jest ona niezbędnym uzupełnieniem takich decyzji. Powyższe względy nie mogą jednak, zdaniem wnioskodawcy, ograniczać Krajowej Rady Sądownictwa w realizacji jej konstytucyjnych zadań, określonych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wyrażając swoje stanowisko w poddanych głosowaniu kwestiach, członek Rady powinien kierować się wyłącznie przekonaniem o jego słuszności. Nie może pozostawać pod presją, że ujawniony określony sposób głosowania wpłynie na jego osobistą sytuację, tym bardziej że w Radzie zasiadają Minister Sprawiedliwości i parlamentarzyści. Kwestionowana zmiana stanowi istotne, zdaniem wnioskodawcy, ograniczenie niezależności KRS, niezbędnej dla prawidłowego wykonywania jej konstytucyjnych obowiązków. Pogarsza warunki podejmowania obiektywnych decyzji, w szczególności personalnych należących do podstawowych zadań tego organu i mających związek ze strzeżeniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Godzi więc w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Sejm, w piśmie Marszałka z 5 marca 2008 r., zajął stanowisko, że art. 2a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, art. 3 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji zaś art. 4 ust. 2 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o KRS są zgodne z Konstytucją.

Uzasadniając stanowisko o niekonstytucyjności art. 2a ustawy, Marszałek podniósł, że od samego początku przepis ten budził wątpliwości ekspertów co do jego konstytucyjności. Cytując opinię P. Winczorka, a także przytaczając przebieg procesu legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia tego przepisu, Marszałek Sejmu wskazał, że budził on wątpliwości co do jego merytorycznej treści nie tylko wnioskodawcy, ale również przedstawiciele doktryny prawa, z uwagi na jego nieprecyzyjność i niejednoznaczność, a tym samym niezgodność z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Możliwość oddziaływania przez KRS na orzecznictwo sądowe, wynikająca z kwestionowanego przepisu jest, zdaniem Marszałka, naruszeniem art. 178 ust. 1 Konstytucji. Marszałek stwierdził – przywoławszy w tym zakresie wypowiedź przedstawiciela Kancelarii Prezydenta w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 15 marca 2007 r. – że zakwestionowany przepis, wprowadzając ryzyko sporu kompetencyjnego między Radą a Sądem Najwyższym, narusza art. 183 ust. 1 Konstytucji. Przekraczając z kolei ramy kompetencyjne KRS określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca przekroczył

również upoważnienie zawarte w art. 187 ust. 4 Konstytucji. Z tego względu Marszałek Sejmu wniosł o uznanie niezgodności art. 2a także z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów niekonstytucyjności art. 3 ust. 4 ustawy, Marszałek Sejmu przypomniał umiejscowienie Rady w strukturze Konstytucji „w pionie” organów władzy sądowniczej. Członkostwo Ministra Sprawiedliwości w Radzie, będące wyjątkiem od zasady podziału władz, zawartej w art. 10 Konstytucji, jest zdaniem Marszałka wyjątkiem od reguły i jako taki nie może stanowić podstawy prawnej uregulowań ustawowych rozszerzających ten wyjątek. Nadto Marszałek wskazał, że różnicowanie członków Rady pod względem ich uprawnień nie znajduje żadnych istotnych podstaw merytorycznych. W związku z powyższym uznał, że art. 3 ust. 4 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Przedstawiając stanowisko w zakresie dotyczącym art. 4 ust. 2 ustawy, Marszałek Sejmu podniósł w uzasadnieniu swego stanowiska, inaczej niż w jego *petitum*, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji jako sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Odnosząc się do zgodności art. 4 ust. 2 ustawy o KRS z art. 187 ust. 1 Konstytucji Marszałek uznał natomiast, powołując się na przykład Rady Ministrów i regulaminu jej pracy, że rozwiązanie wprowadzające przedstawicieli członków Rady na jej posiedzenie jest zgodne z Konstytucją.

Odnosząc się do zmiany art. 12 ust. 4 ustawy o KRS i usunięcia możliwości głosowania tajnego przez Radę, Marszałek Sejmu powołał się na opinię W. Pawelki dla Biura Analiz Sejmowych, w której został przedstawiony pogląd o konstytucyjności takiego uregulowania. Marszałek Sejmu podzielił ten pogląd, przypominając jednak zastrzeżenie autora opinii, iż zmiana ta może stanowić zagrożenie dla należytego wykonywania przez Radę jej konstytucyjnych obowiązków. Marszałek Sejmu powołał się również na opinię P. Winczorka, której konkluzją w tym zakresie było, iż za lepsze i warte obrony rozwiązanie należałoby uznać wcześniejsze brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o KRS, uwzględniające zasadę tajności. Jednak, jak reasumuje Marszałek, rozwiązanie uznane za gorsze nie musi być niekonstytucyjne i w związku z powyższym wniosł o uznanie konstytucyjności art. 12 ust. 4 ustawy o KRS jako umacniającego zasadę jawności, a więc przejrzystości działania KRS.

3. W piśmie z 5 marca 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł on o uznanie, że: art. 2a ustawy o KRS jest zgodny z art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 oraz nie jest niezgodny z art. 186 ust. 2 Konstytucji, art. 3 ust. 4 jest niezgodny z art. 187 ust. 1 i jest zgodny z art. 187 ust. 4 Konstytucji, art. 4 ust. 2 jest zgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 12 ust. 4 jest zgodny z art. 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny odniósł się do legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie objętym wnioskiem w niniejszej sprawie. Jego zdaniem mieści się w niej, jako dotyczący pośrednio niezawisłości sądów, jedynie art. 2a ustawy o KRS, zaś w pozostałym zakresie wyraził swe wątpliwości co do umocowania Rady do wystąpienia o kontrolę konstytucyjności art. 3 ust. 4, art. 4 ust. 2 oraz art. 12 ust. 4 ustawy o KRS.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że art. 2a ust. 1 ustawy o KRS, który brzmi: „Do zadań Rady należy także inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów” ma sprzyjać umocnieniu niezawisłości sędziów, prowadzi bowiem do zapewnienia sądom i sędziom wymaganego prestiżu społecznego. Nie można również twierdzić, iż kwestionowany przepis może budzić trudności interpretacyjne, gdyż żaden z użytych terminów nie wywołuje kłopotów przy zastosowaniu wykładni językowej, inspirowanie działań obejmuje bowiem identyfikację problemu i zachęcenie do podjęcia działań zmierzających do osiągnięcia

założonego celu, wspieranie zaś może przybierać różne formy. Kwestionowany art. 2a nie wskazuje ani nie narzuca Radzie sposobu podejmowania czynności, zaś jego niedoprecyzowanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest celowe, gdyż ustawodawca pozostawił „Radzie pełną swobodę w tym zakresie, w przekonaniu, że przyjęte formy działania nie będą skierowane przeciwko niezawisłości sędziów”. Znaczenie jednolitości wykładni prawa w orzecznictwie sądowym pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjnymi kompetencjami Rady i w związku z tym mieści się w normie art. 186 ust. 1 Konstytucji i jest zgodne z upoważnieniem zawartym w art. 187 ust. 4 Konstytucji. Prokurator Generalny uznał za nietrafny pogląd, że art. 187 ust. 4 Konstytucji zamyka możliwości regulowania ustawowego innych związanych z działalnością KRS kwestii, gdyż w ten sposób nie byłoby możliwe uregulowanie zasad wynagradzania członków KRS czy też określenie zasad i trybu wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 ust. 4 ustawy o KRS, Prokurator Generalny stwierdził, że nadany tym przepisem specjalny status Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości mieści się w materii określenia trybu pracy KRS i jest zgodny z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Za niezgodne z art. 187 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny uznał jednak przyznanie im, w świetle jednakowego statusu wszystkich członków KRS, szczególnych zdolności postulacyjnych.

Za zgodny z Konstytucją Prokurator Generalny uznał art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, ponieważ jego zdaniem przepis ten nie poszerza składu Rady, a jedynie wprowadza możliwość zaprezentowania na posiedzeniu Rady stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości oraz zapoznania się przez nich *ex post* z przebiegiem posiedzenia. Nieprzyznanie przedstawicielom tych członków Rady prawa głosowania powoduje, zdaniem Prokuratora Generalnego, że nie mogą oni bezpośrednio oddziaływać na treść podejmowanych przez Radę uchwał. Ze względu na zakres obowiązków tych członków Rady powołanie ich umocowanych przedstawicieli nie narusza sposobu funkcjonowania Rady, nie wpływa na sposób podejmowania przez nią rozstrzygnięć ani nie różnicuje kompetencji członków Rady, a w konsekwencji nie narusza Konstytucji.

Analizując konstytucyjność zmiany art. 12 ust. 4 ustawy o KRS, Prokurator Generalny nie przychylił się do stanowiska wnioskodawcy. Przyznał wprawdzie, że dopuszczenie możliwości tajnego głosowania może mieć znaczenie dla komfortu podejmowania decyzji przez uczestników głosowania ze względu na nieujawnienie ich stanowiska, jednak nie można przyjąć, by obowiązek głosowania jawnego został uznany za ograniczenie swobody wypowiedzi, wynikające z pozostawiania członków Rady pod presją wpływającą na osobistą sytuację, albo by w takich głosowaniach zachodziły sytuacje, w których na wynik głosowania miałyby wpływ czynniki pozamerytoryczne. Prokurator Generalny nie podzielił wątpliwości Rady co do niekonstytucyjności art. 12 ust. 4 ustawy o KRS.

II

Na rozprawę 2 kwietnia 2008 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy – Krajowej Rady Sądownictwa oraz Prokuratora Generalnego i Sejmu. Podtrzymali oni pisemne stanowiska zajęte w toku postępowania przed Trybunałem oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału.

Po ustosunkowaniu się uczestników postępowania do zajętych stanowisk oraz uzyskaniu przez Trybunał odpowiedzi na zadane pytania rozprawa została zamknięta.

Trybunał Konstytucyjny postanowił, że ogłoszenie wyroku nastąpi 16 kwietnia 2008 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Konstytucja ściśle określa zakres zdolności wnioskowej przysługującej Krajowej Radzie Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle art. 186 ust. 2 Konstytucji „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”, realizując swe konstytucyjne zadania stania „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

Rozpatrując wniosek Rady o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych przez Radę przepisów, Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest zbadać, czy podniesione przez Radę zarzuty nie wykraczają poza zakres działania Rady i jej zdolności wnioskowej (art. 186 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz czy wzorce konstytucyjne wskazane przez wnioskodawcę odnoszą się do Rady i wartości konstytucyjnych, na których straży ustrojodawca ją postawił.

Trybunał przypomina, że ustrojodawca, nadając Radzie kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów, wprowadził również mechanizm chroniący niezależność Rady poprzez konstytucyjne unormowanie członkostwa w Radzie. 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 władzy ustawodawczej (czterech posłów i dwóch senatorów). Konstytucja wprowadziła swymi regulacjami bezpośrednio konstytucyjne reguły dotyczące składu Rady, określiła kadencję jej członków oraz sposób ich powoływania i wybierania, nadając znaczną przewagę w składzie Rady pochodzącym z wyboru sędziom Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych. 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. Przepisy art. 187 ust. 1-3 Konstytucji mają w znacznym zakresie charakter wykonawczy (por. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 oraz L. Garlicki, komentarz do art. 187, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już stwierdzał, że Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym, kolegialnym organem państwa, a jej zadania statuuja ją w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej, co wynika z systematyki Konstytucji, konstytucyjnie określonego składu Rady i jej kompetencji. Przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa (zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001) jest nawet traktowana jako „niezależny pozajudykacyjny organ władzy sądowniczej”. Znalazło to 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. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), podkreślił, że Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym

przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału.

W wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K. 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że Krajowa Rada Sądownictwa jako organ konstytucyjny „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, a emanacją jej ustrojowej pozycji jest wskazana *expressis verbis* zdolność inicjowania w takich sprawach abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej ustaw dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tych sprawach KRS ma dalej idącą zdolność wnioskowania o kontrolę konstytucyjną, wynikającą z konstytucyjnej pozycji KRS. Skoro kompetencje KRS w kwestiach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów mają konstytucyjne zakotwiczenie, to ustawodawca zwykły ma prawo jedynie w konstytucyjnych granicach je doprecyzowywać. Trybunał w wyżej powołanym wyroku o sygn. K 39/07, stwierdził, iż „rozumując zatem *a rubrica* z treści art. 186 Konstytucji, należy uznać, że pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym”.

Nie jest to tylko stanowisko Trybunału. Warto w tym miejscu przywołać poglądy przedstawione w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przy redagowaniu art. 186 Konstytucji, konstytuującego KRS. Podczas posiedzenia podkomisji redakcyjnej, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję (18, 19 i 20 stycznia 1995 r., Biuletyn KKZN nr XI, s. 325-327), stwierdzono m.in., że troska o niezależność sądów i niezawisłość sędziów w stosunku do innych władz wymaga podkreślenia w tekście Konstytucji, a podkreśleniem tego obowiązku KRS w założeniu ustrojodawcy jest właśnie „stanie na straży” (głosy przedstawiciela Prezydenta PR prof. A. Rzeplińskiego i eksperta Komisji prof. P. Winczorka oraz członków Komisji senatora H. Rota i posła J. Ciemnińskiego). Tezy te znalazły potwierdzenie w czasie obrad Komisji Konstytucyjnej 27 września 1995 r. oraz 20 sierpnia 1996 r. (Biuletyny KKZN Nr XXV, s. 71-72 oraz nr XXXVIII, s. 109-110) i w konsekwencji w tekście uchwalonej Konstytucji.

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 na urząd sędziowski 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 wnioski o powołanie tych sędziów,
- rozpatrując wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku i ich wystąpienia 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.

Trybunał przypomina, że sprawa rozpatrywana obecnie dotyczy objętych wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa kolejnych przepisów ustawy o KRS, w brzmieniu nadanym ustawą 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 16 marca 2007 r.). W wydanym 18 lipca 2007 r. wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 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 zmieniającej z 16 marca 2007 r., zmieniający wewnętrzny ustrój Rady, jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, oraz że art. 5 w związku z art. 6 ustawy zmieniającej z 16 marca 2007 r., wprowadzający tę zmianę z naruszeniem zasady kadencyjności członków Rady, jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wynikająca stąd zdolność wnioskowa Rady przed Trybunałem obejmuje w efekcie nie tylko czuwanie nad formalnym przebiegiem postępowania nominacyjnego oraz procesu legislacyjnego w sprawach ustrojowo dotyczących tych dziedzin, ale również obronę pozycji ustrojowej samej Rady jako ustanowionej w Konstytucji instytucji o charakterze gwarancyjnym zabezpieczającej rzeczywistość ich niezależność i niezawisłość.

2. Zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 2a ustawy o KRS brzmi:

„1. Do zadań Rady należy także inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów.

2. Informację o podejmowanych działaniach na rzecz ujednolicania wykładni prawa w orzecznictwie sądów, Rada zamieszcza w informacji, o której mowa w art. 2 ust. 3”.

Wnioskodawca zarzucił, że tak sformułowane zadanie Rady, niedookreślone w swej treści, wychodzące poza konstytucyjnie ustalony zakres zadań Rady, która „stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji), godzi wręcz w mającą być chronioną niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Zawarty w ustawie nieprecyzyjny zwrot „inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów” dopuścił możliwość lub konieczność podejmowania przez Radę przedsięwzięć polegających na wskazywaniu sądom „właściwej wykładni” przepisów prawa, co jest już wkroczeniem w sferę nadzoru nad orzecznictwem działalnością sądów, do czego Rada jest konstytucyjnie nieuprawniona.

Uzasadniając swe pisemne stanowisko z 5 marca 2008 r. o niekonstytucyjności art. 2a ustawy o KRS, Marszałek Sejmu podniósł także, że od samego początku budził on wątpliwości ekspertów co do jego konstytucyjności. Cytując opinię prof. P. Winczorka, a także odnosząc się do przebiegu procesu legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia tego przepisu, Marszałek Sejmu wskazał na podnoszone wątpliwości co do jego merytorycznej treści z uwagi na jego nieprecyzyjność i niejednoznaczność oraz co do jego niezgodności z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na aspekt ten zwracał też uwagę w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w swej opinii z 13 czerwca 2006 r. o art. 2a ustawy, stwierdzając: „Przypisanie Radzie nowych zadań polegających na ocenie praktyki sądowej w zakresie uwzględniania w orzecznictwie polskich sądów działalności międzynarodowych organów sądowych rozstrzygających na podstawie przepisów wiążących Polskę w związku z ratyfikowaną umową międzynarodową oraz na inspirowaniu i wspieraniu działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów budzi wątpliwości. Z uzasadnienia projektu (k. 1) wynika, że celem ustawy jest «zwiększenie zakresu odpowiedzialności (KRS) za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości»”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zadanie takie nie mieści się w art. 187 ust 4 Konstytucji, który zawiera upoważnienie do określenia w ustawie: ustroju, zakresu działania, trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków. Ustrój i wybór członków KRS określa co do zasady art. 187 Konstytucji, natomiast zakres działania określa art. 186 ust. 1 Konstytucji, zawężając go do obowiązku stania na straży niezależności sądu i niezawisłości sędziów (por. też L. Garlicki, Komentarz do art. 186, *op.cit.* 9 s. 4-6, T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 512).

Skoro zgodnie z art. 1 ustawy o KRS realizuje ona cele określone w Konstytucji, to jej kompetencje, określone ustawowo, nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, a tym bardziej pozostawać z nimi w sprzeczności. Nakładanie na KRS obowiązku związanego z ujednolicaniem wykładni prawa stanowi naruszenie art. 186 Konstytucji. Przepis art. 186 ust. 1, stanowiący podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów, jest przepisem ustrojowym, który konstituuje Radę i określa jej kompetencje dotyczące ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) stwierdził, że: „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (...) ustawodawca musi zachować szczególną staranność, aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego (...)”. W wyroku tym Trybunał przyjął, za doktryną tam powołaną, synonimiczność pojęć niezależność i niezawisłość, co podkreślił również J. Trzcíński w komentarzu do art. 173 Konstytucji (zob. J. Trzcíński [w:] *Konstytucja ...* Warszawa 2005).

Art. 178 Konstytucji ustanawia regułę, iż: „1. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Ustrojodawca określił w art. 173 Konstytucji sądy i trybunały jako władzę „odrębną i niezależną” od innych władz, co nakazuje, aby cechy te, jakkolwiek w analizowanym przepisie art. 186 ust. 1 Konstytucji niewystępujące razem, traktować jako ściśle połączone. Ze względu na przyjęcie trójpodziału władz każda z nich, w tym sądownicza, aby zachować swą niezależność, musi być od pozostałych odrębna i zjawisko to należy przyjąć za konieczne na kilku płaszczyznach. Jak to stwierdził Trybunał w wyroku z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), sądy i trybunały muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie w ramach aparatu państwowego, dysponować wewnętrznym systemem kontroli oraz prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz sygnalizowania pozostałym władzom swych uwag/zastrzeżeń w celu poprawienia efektywności procedowania.

W wyroku o sygn. Kp 2/05 z 9 listopada 2005 r. (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114) Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że nawet potencjalne nieograniczone prawo wglądu

przez pracowników Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego w zakresie kompetencji tej instytucji kontrolnej do wszelkich dokumentów sądowych oraz żądania wszelkich wyjaśnień stanowi zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej, a przez to narusza art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad administracyjną działalnością sądów, zgodnie z art. 9 u.s.p. Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.) minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy do spraw sądownictwa w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych. Czynnościami z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, zgodnie z art. 38 u.s.p., są w szczególności wizytacje, lustracje oraz badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. W regulacjach ustawy o ustroju sądów powszechnych sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchni nadzór nad działalnością ogólnoadministracyjną sądów jest wyraźnie przeciwstawiony sprawowaniu przez Sąd Najwyższy nadzoru nad działalnością sądów w zakresie orzekania (art. 7 u.s.p.).

Zgodnie z art. 183 ust. 1 Konstytucji nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy (art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.), a z art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.) wynika, że taki sam nadzór nad orzecznictwem sądów administracyjnych sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny po wdrożeniu w roku 2002 dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Działania na rzecz ujednolicenia wykładni prawa zmierzające do uzyskania jednolitości orzecznictwa sądów, zapisane w przepisach dotyczących wskazanych wyżej sądów, mieszczą się w zakresie ich nadzoru judykacyjnego. Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny są wyposażone w odpowiednie środki judykacyjne. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażane wielokrotnie stanowisko, że kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ich ujednolicenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Realizacja tych zadań następuje w wewnątrzsądowych postępowaniach instancyjnych, w ramach ściśle rozumianej władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji, a poprzez niedookreślenie zawartych w nim uprawnień i jego dysfunkcjonalność narusza także standardy przyzwoitej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że ze względu na naruszenie postulatów jasności i komunikatywności oraz brak właściwego określenia kompetencji organu konstytucyjnego, którego przepis kontrolowany dotyczy, ustawodawca naruszył art. 2 w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji w zakresie, w jakim zobowiązują one do stanowienia prawa w sposób staranny i rzetelny oraz umożliwiający jego właściwe stosowanie. Zdaniem Trybunału wprowadzenie do systemu prawa, przez art. 2a ust. 1 ustawy o KRS, z naruszeniem zasad poprawnej legislacji, regulacji nieprecyzyjnej, wkraczającej w sferę niezawisłości sędziów i niezależności sądów, traktowaną przez Konstytucję jako obejmującą wartości szczególnie chronione, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (por. wyrok o sygn. K. 3/98 oraz wyrok o sygn. K 39/07).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że art. 2a ust. 1 ustawy o KRS ma na celu „inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów” i ma sprzyjać umocnieniu niezawisłości sędziów („bowiem prowadzi do zapewnienia sądom i sędziom wymaganego prestiżu społecznego”) oraz że ustawodawca, nie narzucając KRS sposobu podejmowania jej czynności inspirowania i wspierania ujednolicania wykładni prawa, pozostawił „Radzie

pełną swobodę w tym zakresie, w przekonaniu, że przyjęte formy działania nie będą skierowane przeciwko niezawisłości sędziów”. Domniemane „przekonanie ustawodawcy” nie może zastąpić niezbędnych w ustawie gwarancji prawnych.

Przepis art. 2a ust. 2 ustawy o KRS jest integralnie związany z jej regulacją art. 2a ust. 1. Niekonstytucyjność działań unormowanych art. 2a ust. 1 ustawy o KRS czyni niezgodną z tymi wzorcami i bezprzedmiotową informację o podejmowanych niekonstytucyjnych działaniach oraz wyklucza zamieszczanie jej w informacji przedstawianej Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza niezgodność ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi art. 2a zaskarżonej ustawy w całości.

3. Artykuł 3 ustawy o KRS brzmi:

„1. Rada może zarządzić przeprowadzenie:

- 1) wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej,
- 2) lustracji działalności sądu w określonym zakresie,
- 3) lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę.

2. Czynności, o których mowa w ust. 1, nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

3. Czynności, o których mowa w ust. 1, mogą być przeprowadzane przez członków Rady lub przez sędziów delegowanych do Biura Rady na podstawie odrębnych przepisów.

4. Przeprowadzenie czynności, o których mowa w ust. 1, Rada może zarządzić z urzędu lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 3 ust. 4 ustawy o KRS nadającego Ministrowi Sprawiedliwości, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego lub Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego prawo wnioskowania do Rady o przeprowadzenie czynności, o których mowa w ust. 1, zarzucając temu przepisowi niezgodność z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji. Argumentuje, że poprzednie uregulowanie, zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy o KRS było wystarczające, zaś nowelizacja wprowadza uprzywilejowanie wskazanych wyżej członków Rady. Z zarzutem tym zgadzają się Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny.

Wykładnia językowa art. 3 ustawy o KRS wskazuje, że Krajowa Rada Sądownictwa może zarządzić przeprowadzenie czynności wskazanych w jego ust. 1, a uwzględnienie przez nią wniosków wysuwanych przez Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz Ministra Sprawiedliwości we wskazanym zakresie nie jest obligatoryjne. Zawarte w zaskarżonym przepisie art. 3 ust. 4 ustawy sformułowanie „może” daje Radzie prawo do odrzucenia wniosku tych podmiotów i nie wprowadza żadnego nowego ich uprawnienia, co zdają się sugerować uczestnicy postępowania. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że uprawnienie wskazanych wyżej osób określone w art. 3 ust. 4 ustawy nie jest szczególnym uprawnieniem wynikającym z piastowanych przez nie funkcji, lecz wynika z samego faktu członkostwa w Radzie.

Badanie orzecznictwa sądowego w drodze wizytacji i lustracji dotyczy spraw już prawomocnie zakończonych i służy – w razie stwierdzonych uchybień – dyskusji szkoleniowej wśród sędziów w celu niedopuszczenia do podobnych uchybień w przyszłości (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 104). Służy też Radzie przy rozpatrywaniu zawisłych przed nią spraw. Analogiczne uprawnienia ma, na mocy art. 22 p.u.s.a Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, a Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego dysponuje takimi uprawnieniami na mocy § 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M. P. Nr 57, poz. 898).

W tej sytuacji można zaskarżonemu przepisowi przypisać jedynie charakter porządkujący, potwierdzający uprawnienia tych podmiotów z tytułu ich zasiadania w Radzie.

Zaskarżona regulacja, nienaruszająca wskazanych przez ustawodawcę wzorców konstytucyjnych, mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny – nie podzielając wątpliwości Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego – stwierdza, że kwestionowany przepis art. 3 ust. 4 ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

4. Krajowa Rada Sądownictwa zarzuca, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, stanowiący, że: „W przypadku niemożności uczestnictwa w posiedzeniu plenarnym Rady osoby lub osób, o których mowa w ust. 1, na posiedzeniu plenarnym może być obecny upoważniony przedstawiciel Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Ministra Sprawiedliwości. Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie, jednakże bez prawa głosu”, jest niezgodny z art. 2 i art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu swe wcześniejsze orzecznictwo dotyczące charakteru prawnego i statusu Krajowej Rady Sądownictwa jako konstytucyjnego, kolegiального organu państwa, usytuowanego w bliskości władzy sądowniczej, stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, oraz sytuacji prawnej członków Rady, przedstawione syntetycznie w punkcie 1 części III uzasadnienia niniejszego wyroku.

Art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji reguluje tę materię w sposób bezpośredni, stanowiąc, iż w skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Wskazany przepis Konstytucji ani w stosunku to tych osób, ani do innych członków Rady nie przewiduje instytucji ich zastępców czy pełnomocników przedstawicieli. Wszyscy członkowie Rady są równoprawnymi członkami tego niezależnego ustrojowo organu konstytucyjnego. W stosunku do wskazanych w zaskarżonym przepisie wirylistów ich udział w Radzie ma charakter osobisty i w świetle art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji nie może być przez ustawodawcę zwykłego cedowany na inne osoby. Już w opinii przedstawionej Sejmowi w toku prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o KRS podniesiono argument, że: „nie da się również kwestionowanej zmiany pogodzić z wskazanym w art. 187 ust. 4 Konstytucji uprawnieniem ustawodawcy do określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS oraz sposobu wyboru jej członków, gdyż – jak to wskazano wyżej – w tym zakresie ustrojodawca dokonał tego sam” (opinia P. Winczorka).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że ustrojodawca wobec wagi konstytucyjnego zadania Rady „stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji) nie zakładał fasadowości członkostwa w pracach Krajowej Rady Sądownictwa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego toteż nie przewidział, że wymienieni wyżej funkcjonariusze publiczni mogą brać udział w pracach rady przez swych przedstawicieli.

Jeszcze na etapie prac nad projektem Konstytucji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego kwestia uregulowania składu Krajowej Rady Sądownictwa, wyboru jej przewodniczącego oraz ewentualnego przekazania uprawnień w tym zakresie ustawodawcy zwykłemu budziła wątpliwości. Ustrojodawca jednak zdecydował się, odnosząc się do projektowanej pozycji ustrojowej Rady i jej zadań konstytucyjnych, aby skład KRS, ze względu na rolę tego podmiotu, dookreślić na poziomie konstytucyjnym (Biuletyn KKZN nr X, s. 242 i 243, nr XI, s. 325-328, nr XXIV, s. 19-25). Wyrażona na posiedzeniu Komisji wątpliwość, iż przepisy dotyczące Rady są zredagowane zbyt szeroko (Biuletyn KKZN nr XXIV, str. 23) została odrzucona, a Zgromadzenie Narodowe uchwaliło

art. 187 Konstytucji określający skład Rady w sposób wyczerpujący.

Nie można wykluczać celowości zapraszania na posiedzenia Rady osób spoza Rady, jeśli ich obecność jest merytorycznie uzasadniona potrzebami Rady. Możliwość taka jest przewidziana w § 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623) i Trybunał Konstytucyjny jej nie kwestionuje. Status taki mogą mieć też osoby wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy, które w razie niemożności uczestnictwa w posiedzeniu Rady Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa NSA lub Ministra Sprawiedliwości mogą być obecne na tym posiedzeniu z ich upoważnienia. Ich udział ogranicza się jednak, podobnie jak innych osób zaproszonych przez przewodniczącego Rady, do obecności na posiedzeniu. Nie mają one szczególnego statusu zastępcy członka KRS czy też pełnomocnika członka rady, zastępującego go *ex lege* na posiedzeniu i nie mogą – jako quasi-członkowie Rady – „wyrażać stanowiska w każdej sprawie”.

Nawiązując do swych wcześniejszych ustaleń dotyczących statusu członka Rady i jego konstytucyjnego umocowania (art. 187 ust. 1 Konstytucji) oraz niedopuszczalności ingerencji ustawodawcy zwykłego w materię konstytucyjną, jaką jest skład osobowy Rady Trybunał Konstytucyjny dostrzega niedookreśloność prawną statusu i kompetencji tych „przedstawicieli” w art. 4 ust. 2 ustawy o KRS oraz niejasność w tym kontekście zwrotu „może wyrażać stanowisko w każdej sprawie”. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, w części obejmującej zwrot: „. Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie,” jest niezgodny z analizowanymi wcześniej art. 2 oraz art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji.

5. Przepis art. 12 ust. 4 ustawy o KRS brzmi: „Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym”. Wnioskodawca zarzuca temu przepisowi niezgodność z art. 2 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez pozbawienie Rady możliwości przeprowadzenia głosowania, na żądanie członka Rady, w głosowaniu tajnym. Dotyczy to głównie głosowania nad sformułowaniem stanowisk w sprawach osobowych, rozpatrywania i oceny kandydatów na urząd sędziowski, przedstawiania Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów oraz wyrażania opinii w sprawie powoływania i odwoływania prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego lub wojskowego.

Już w opinii P. Winczorka przedstawionej w toku postępowania legislacyjnego nad nowelizacją zaskarżonego przepisu zwrócono uwagę, iż „wydaje się, że projektowane skreślenie zdania drugiego, przewidującego podejmowanie uchwały przez Radę na żądanie członka Rady, w głosowaniu tajnym, nie jest właściwe”. W opinii tej wskazano, że „podane w uzasadnieniu (k. 4) argumenty, że czyni się to w celu wzmocnienia obiektywizmu i dla gwarancji przejrzystości działania – nie są przekonujące, zwłaszcza wobec wprowadzenia obowiązku uzasadniania uchwał (pkt 8, dot. art. 13 ust. 1 zdanie drugie). Sporządzenie uzasadnienia podjętej w ten sposób uchwały oparte będzie na wypowiedziach członków Rady zamieszczonych w protokole posiedzenia. Będzie to wymagało odpowiedniego zapisu w projektowanym rozporządzeniu wykonawczym Prezydenta RP”. Także Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na zastrzeżenie zawarte w opinii W. Pawelki, iż pominięcie możliwości tajnego głosowania może stanowić zagrożenie dla należytego wykonywania przez Radę jej konstytucyjnych obowiązków. W konkluzji jednak Marszałek doszedł do wniosku, że rozwiązanie uznane za gorsze nie musi być niekonstytucyjne i wniósł o uznanie zgodności z Konstytucją art. 12 ust. 4 ustawy o KRS.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży „niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Jest rzeczą oczywistą, że podejmując w związku z realizacją tej misji uchwały i opinie, sama musi w

swym trybie pracy (art. 187 ust. 4 Konstytucji) przestrzegać zasad, na których straży ją postawiono. Rada i poszczególni jej członkowie muszą mieć gwarancje niezależności i swobody samodzielnego wyrażania swych stanowisk.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ze względu na konstytucyjnie ustalony skład osobowy KRS zachodzić mogą, podczas prac tego podmiotu, istotne rozbieżności między członkami Rady w formułowaniu stanowisk dotyczących spraw związanych z konstytucyjną rolą Rady, tj. ochroną niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Brak jest jasnych przesłanek, istniejących w poszczególnych procedurach sądowych, wyłączenia członka KRS z rozstrzygania. Można przyjąć, że poza sytuacjami skrajnymi, czyli rozstrzygnięciem wniosków dotyczących osób zasiadających w Radzie, ustrojodawca, kształtując skład Rady, dopuścił świadomie rozstrzyganie spraw przez osoby zainteresowane ich wynikiem np. przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie opiniowania kandydatów na stanowiska prezesów czy wiceprezesów sądów czy przez prezesa sądu w zakresie opiniowania awansu sędziego z sądu, którym kieruje.

Tak ukształtowana Rada ma obowiązek, działając dla dobra wymiaru sprawiedliwości i stojąc na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zapewnić maksymalnie przejrzystą procedurę rozstrzygania spraw w niej zawisłych. Służy temu zasada jawności proceduralnej, będąca wielokrotnie przedmiotem rozstrzygania Trybunału w zakresie poszczególnych postępowań prawnych. Zasada sprawiedliwości proceduralnej nakazuje zapewnienie uczestnikom postępowania możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienie im w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia i jego legitymizację przez przejrzystość, przewidywalność, odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym uczestnik postępowania jest poddany. W opinii Trybunału skorelowanie mechanizmów związanych ze sprawiedliwością proceduralną oraz jawności wydanego rozstrzygnięcia, a także obowiązek uzasadnienia decyzji są wystarczające dla zapewnienia w postępowaniu przed KRS możliwości poznania motywów, którymi Rada kieruje się w swych decyzjach zgodnie z oczekiwaniami projektodawcy zmian w ustawie o KRS.

Od koniecznych i uzasadnionych konstytucyjnie zewnętrznych znamion jawności procedowania odróżnić jednak należy konieczność zapewnienia członkom Rady możliwości suwerennego i zgodnego z wewnętrznym przekonaniem głosowania w sprawach poddanych rozstrzygnięciu przez KRS. Kształt osobowy Rady zakłada istnienie faktycznych związków jej członków ze środowiskiem zawodowym i politycznym, z którego są powołani do Rady. Brak możliwości wyłączenia się z większości spraw rozstrzyganych przez Radę oznacza, co Trybunał uważa za oczywiste, że dochodzić może do kolizji między wartościami ogólnymi, na których straży stoi Rada, a stanowiskami i interesami jednostek czy też grup zawodowych, których sprawy Rada opiniuje lub rozstrzyga.

Przedmiotem posiedzeń Rady jest przede wszystkim postępowanie w sprawach indywidualnych, dotyczących rozpatrywania kandydatur i oceny kandydatów na urząd sędziowski różnych szczebli, rozpatrywania i rozstrzygania wniosków o przeniesienie w stan spoczynku, a także o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego bądź powrotu na to stanowisko. Rada zobowiązana jest do przyjęcia protokołu z posiedzenia plenarnego, który staje się wtedy dokumentem jawnym, spełniającym konstytucyjne wymogi dostępu do informacji publicznej (§ 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą; Dz. U. Nr 219, poz. 1623). Trybunał Konstytucyjny przypomina jednak, że w wypadku rozstrzygnięć wydawanych przez sądy dopuszczalna i uzasadniona jest dychotomia postępowania na część jawną i tajną. Także w odniesieniu do Rady ewentualna forma podjęcia uchwały, w głosowaniu jawnym czy tajnym, nie ma wpływu na jawność dokumentów Rady.

W polskim prawie konstytucyjnym zasada tajności głosowania rozpatrywana jest głównie w związku z regulacjami dotyczącymi prawa wyborczego. W komentarzu do art. 96 Konstytucji L. Garlicki pisze, że treścią zasady tajności jest zagwarantowanie wyborcy pełnej swobody podejmowania decyzji i oddawania głosu na popieranego przez siebie kandydata (kandydatów). W tym sensie zasada tajności ma charakter przede wszystkim gwarancyjny: musi być rozpatrywana jako element pluralizmu (demokratyzmu wyborów), ale i jako element ogólnej wolności obywateli (art. 31 Konstytucji). Toteż zasadę tajności stosuje się w sposób uniwersalny do wszystkich procedur wyborczych (zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw europejskich*, Kraków 2004, s. 364).

W demokratycznym państwie prawnym także wiele decyzji niedotyczących prawa wyborczego rozstrzyganych jest w drodze demokratycznego głosowania przy zachowaniu zasady większości. Jest to regułą, jeśli decyzje zapadają w organach kolegialnych, a takim kolegialnym organem konstytucyjnym jest Rada. W demokratycznym głosowaniu zakłada się, że każdy z członków uczestniczących w głosowaniu ma prawo swobodnie przejawiać swą wolę, bez nacisków, i w warunkach, które pozwoliłyby tę swobodną wolę bez zniekształceń czy ograniczeń uzewnętrzniać. Obowiązujące w demokratycznym państwie prawnym procedury prawne zapewniają gwarancje swobodnego wyrażania swej woli w głosowaniu i eliminują możliwe w tym zakresie naciski i ograniczenia.

Zasada tajności głosowania sprzyja zapewnieniu możliwości wyrażenia swego stanowiska w sposób wolny i nieskrępowany. Można to też osiągnąć, przy generalnym przyjęciu w danych sprawach ogólnej zasady jawnego głosowania, przez dopuszczenie na żądanie członka gremium głosującego – głosowania tajnego. Taką też treść miał rozpatrywany przepis ustawy w brzmieniu pierwotnym, przed nowelizacją z 16 marca 2007 r.

Wnioskodawca podnosi w uzasadnieniu wniosku, że „wyrażając swoje stanowisko w poddanych głosowaniu kwestiach, członek rady powinien kierować się wyłącznie przekonaniem o jego słuszności. Nie może pozostawać pod presją, że określony sposób głosowania wpływa na jego osobistą sytuację, np. możliwość awansu czy reakcję środowiska zawodowego lub w przypadku parlamentarzystów – także partyjnego. Taką swobodę głosowania w kontrowersyjnych sprawach zapewnia wyłącznie głosowanie tajne. W szczególności jest to istotne z uwagi na udział w Radzie organów i osób wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 1 i 3 Konstytucji”.

Analizując konstytucyjność zmiany art. 12 ust. 4 ustawy o KRS i nie przychylając się do stanowiska wnioskodawcy co do jej niekonstytucyjności, uczestnicy postępowania przyznają jednak, że wyeliminowanie tajnego głosowania może mieć znaczenie dla komfortu podejmowania decyzji przez uczestników głosowania ze względu na ujawnienie ich stanowiska (Prokurator Generalny), a brak możliwości tajnego głosowania może stanowić zagrożenie dla należytego wykonywania obowiązków (Marszałek Sejmu). Trybunał podziela te obawy, dostrzegając, że „zniechęcające” działanie kwestionowanego przepisu może stwarzać zagrożenie dla realizacji zadań Rady, na które składają się głównie rozstrzygnięcia wydawane w formie uchwał, w sprawach objętych dyspozycją art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych. Zakwestionowane uregulowanie prawne art. 12 ust. 4 ustawy o KRS, nieuwzględniające potencjalnej zależności członków Rady, przy możliwej kumulacji tych przesłanek, jest nieproporcjonalne w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Zmiana treści art. 12 ust. 4 ustawy o KRS przez pominięcie jego zdania drugiego doprowadziła do ograniczenia gwarancji, że sposób podejmowania decyzji przez członków

Rady ma być sumą ich własnych poglądów i posiadanej wiedzy, i potęguje zagrożenie, że może on zostać zdominowany przez czynniki pozaprawne, co, jak uczy doświadczenie, nie jest to zagrożeniem tylko teoretycznym.

Działanie ustawodawcy, w wyniku nowelizacji art. 12 ust. 4 ustawy o KRS doprowadziło do przyjęcia wyłącznie trybu głosowania jawnego i w konsekwencji wyeliminowania z treści art. 12 ust. 4 ustawy normy o charakterze gwarancyjnym, jakim jest dopuszczenie do głosowania tajnego. Poprzez pominięcie zwrotu „na żądanie członka Rady głosowanie jest tajne” doszło do uszczuplenia uprawnień Rady do wyboru formy głosowania i nastąpiło ukształtowanie sytuacji prawnej Rady z naruszeniem zasady proporcjonalności. Osłabić to może w sposób realny Krajową Radę Sądownictwa i jej członków przy wykonywaniu ich konstytucyjnych zadań. Trybunał Konstytucyjny stwierdza w tej regulacji naruszenie art. 2 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji.

W wyniku wyeliminowania wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z treści przepisu art. 12 ust. 4 ustawy słów „w głosowaniu jawnym” Rada odzyskuje uprawnienie do samodecydowania o formie głosowań na podstawie jej samodzielnych uchwał: w głosowaniu jawnym albo w głosowaniu tajnym, na wniosek przewodniczącego lub na żądanie członka Rady.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07

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) oraz § 46 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. K 40/07 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją RP art. 2a oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS).

1. Kwestia zgodności z Konstytucją art. 2a ustawy o KRS.

1.1. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis stanowi, że do zadań Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: Rada lub KRS) należy także „inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów”, o których to działaniach Rady informuje ona Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiając informację z rocznej działalności przewidzianą w art. 2 ust. 3 ustawy o KRS. Powyższa treść normatywna art. 2a ustawy o KRS nie daje podstawy do zakwestionowania zgodności tego przepisu z art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 4 Konstytucji. Za takim wnioskiem przemawia szereg argumentów.

1.2. Krajowa Rada Sądownictwa, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizacja tego celu uwarunkowana jest, na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji, określeniem przez ustawodawcę zwykłego zakresu działania KRS. Tradycyjnie doktryna prawa administracyjnego odnosi pojęcie „zakresu działania” do tej kategorii norm ustrojowych, które ustanawiają zadania organów władzy publicznej (por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 57). Zatem pojęcie zadania jest podporządkowane pojęciu celu (zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” z. 12/1987, s. 18), jako kategorii kierunkowej, oznaczającej dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Tak więc relacja znaczeniowa między tymi pojęciami sprowadza się do relacji „tego co ma być realizowane teraz” do „tego co ma być osiągnięte w przyszłości”. Inaczej mówiąc, zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu (Z. Ziemiński, *op.cit.*, s. 18).

W powyższym kontekście zadanie Rady określone w art. 2a ust. 1 ustawy o KRS, polegające na inspirowaniu i wspieraniu działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów, ma sprzyjać realizacji dobra wspólnego, które to pojęcie agreguje na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości będące uzasadnieniem dla stanowienia prawa. Istotnym komponentem dobra wspólnego jest również zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów statuowana w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego na akceptację zasługuje pogląd wyrażony w piśmie Prokuratora Generalnego, że art. 2a ustawy o KRS służy umocnieniu niezawisłości sędziów, a przez to „nie tylko nie kłóci się z konstytucyjnymi zadaniami Krajowej Rady Sądownictwa, ale je uzupełnia”.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, nie można mówić o zasadniczej sprzeczności

idei ujednolicania wykładni prawa w orzecznictwie z ideą niezawisłości sędziowskiej (por. D. Dąbek, *Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. J. Filipek, Kraków 1999, s. 86). Niezawisłość sędziowska oznacza w jednym z aspektów, że sędzia podlega (powinien podlegać) w procesie orzekania wyłącznie prawu (*ibidem*; zob. też wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 i powołane tam orzeczenia). Jego prawidłowej interpretacji – dokonywaniu wyboru odpowiedniej normy obowiązującej – sprzyja właśnie ujednolicenie wykładni w orzecznictwie, która – co należy podkreślić – nie stoi zasadniczo na przeszkodzie temu, aby sędzia w poszczególnych wypadkach korzystał z gwarantowanej mu samodzielności jurysdykcyjnej. Do sprzeczności idei jednolitości wykładni z zasadą niezawisłości sędziowskiej mogą jedynie prowadzić niektóre rozwiązania instytucjonalne mające na celu zapewnienie jednolitości, np. konstrukcja wiążących wytycznych wymiaru sprawiedliwości (por. D. Dąbek, *op.cit.*, s. 87). Niemniej jednak, co do zasady, ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów służy realizacji idei niezawisłości sędziowskiej i podległości sędziów jedynie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

1.3. Podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności art. 2a ustawy o KRS były m.in. zarzuty niedookreślenia zawartych w nim uprawnień, dysfunkcjonalności przepisu oraz naruszenia zasad właściwego określania kompetencji organu konstytucyjnego. Tymczasem zauważyć należy, że ustawodawca w sposób zamierzony ukształtował treść kwestionowanego przepisu, odwołując się przy tym do akceptowanej przez naukę prawa administracyjnego konstrukcji tzw. norm zadaniowych. Ich cechą charakterystyczną jest bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez prawodawcę, które przyjmuje postać nałożonego na określony podmiot obowiązku działania nakierowanego na realizację jakiejś wartości (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63). Jednocześnie podmiotowi temu przysługuje możliwość nieskrępowanej normatywnie oceny warunków podjęcia działania i swoboda decyzji w kwestii sposobu działania (*ibidem*, s. 67). Jak bowiem stwierdził J. Filipek, normy zadaniowe „regulują zadania bez uwzględniania innych elementów, między innymi elementów metod lub dróg działania. Powoduje to, że regulują tylko zadania, albo innymi słowami – regulują zadania w czystej postaci” (J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCXXVII, Prace Prawnicze z. 99/1982, s. 67). Wobec tego *differentia specifica* norm zadaniowych stanowi właśnie intencjonalne niedookreślenie uprawnień i form działania, które będą najodpowiedniejsze z punktu widzenia realizacji założonych wartości. Odmienną konstrukcję pod tym względem posiadają zaś normy kompetencyjne, wyznaczające przedmiotowo-podmiotowe granice sformalizowanej w stopniu co najmniej dostatecznym aktywności podmiotów (zob. Z. Cieślak, *op.cit.*, s. 75). Zatem dopiero w przypadku norm tego rodzaju pierwszorzędne znaczenie ma ich związek z prawnymi formami działania, które są jednoznacznie zdeterminowane normatywnie.

1.4. Wykładnia art. 2a ust. 1 ustawy o KRS powinna zakładać przyznanie odpowiedniej wagi znaczeniu pojęć: „inspirowania” i „wspierania”. Odwołanie się przez ustawodawcę do określeń: „inspirować”, a więc m.in. dawać impuls do czegoś, poddawać myśl, wpływać na coś, pobudzać do aktu twórczego (zob. *Słownik języka polskiego. Tom pierwszy A-K*, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 794), jak również „wspierać”, czyli dać czemuś podporę, udzielić pomocy, wspomóc kogoś (zob. *Słownik języka polskiego. Tom trzeci R-Ż*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 681), ma na celu podkreślenie

jedynie pośredniego wpływu KRS na ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów. Inna interpretacja art. 2a ustawy o KRS jest niedopuszczalna, jako że kompetencje w zakresie bezpośrednich działań ujednolicających wykładnię przysługują Sądowi Najwyższemu z tytułu sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji). Tezę tę potwierdza również uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy), zgodnie z którym „działalność badawcza (analityczna), niebudząca obaw o ingerencję w sferę orzecznictwa, pozwoli Radzie na formułowanie postulatów *de lege ferenda*, albo inicjowanie wykładni prawa, dokonywanej przez Sąd Najwyższy albo Naczelny Sąd Administracyjny, względnie usuwania niekonstytucyjnych przepisów prawa, przez Trybunał Konstytucyjny” (druk sejmowy nr 713, Sejm V kadencji). Wszystko powyższe wskazuje na jedynie wspomagającą rolę KRS w ujednolicaniu wykładni prawa w orzecznictwie sądów, nie kolidującą z podstawowymi w tym zakresie kompetencjami Sądu Najwyższego gwarantowanymi konstytucyjnie.

2. Kwestia zgodności z Konstytucją art. 4 ust. 2 ustawy o KRS.

2.1. Zgodnie z kwestionowanym przepisem, w przypadku niemożności uczestnictwa w posiedzeniu plenarnym Rady Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Ministra Sprawiedliwości, na posiedzeniu plenarnym może być obecny upoważniony przedstawiciel tej osoby; przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie, jednakże bez prawa głosu. Wyniki kontroli konstytucyjności art. 4 ust. 2 ustawy o KRS, dokonanej z punktu widzenia wzorców z art. 2 oraz art. 187 ust. 1 i 2 Konstytucji, nie dostarczają dostatecznych powodów dla derogacji niniejszego przepisu. Taka konstatacja jest zasadna z kilku względów.

2.2. Przede wszystkim zauważyć należy, że art. 4 ust. 2 ustawy o KRS nie oznacza ingerencji ustawodawcy zwykłego w konstytucyjnie określony skład Krajowej Rady Sądownictwa. Przedstawiciele Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości nie stają się członkami KRS, co wyraźnie podkreślono w kwestionowanym przepisie poprzez niezapewnienie tym osobom prawa głosu. Zaskarżona regulacja, zgodnie z delegacją z art. 187 ust. 4 Konstytucji, doprecyzowuje tryb pracy Rady, minimalizując jednocześnie negatywne konsekwencje wynikające z nieobecności niektórych jej członków i zapewniając mimo to sprawne funkcjonowanie kolegium.

Podkreślić ponadto należy, że przedstawiciele Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości nie są zastępcami reprezentowanych podmiotów, nie mogą reprezentować własnego stanowiska (wskazuje na to m.in. pozbawienie ich prawa głosu), a jedynie przekazywać wolę mocodawcy. Członkostwo w Radzie Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości ma bowiem charakter ściśle osobisty (wirylny), związany z konkretną osobą sprawującą urząd, i tylko ono uprawnia do czynnego udziału w pracach KRS w szczególności poprzez wyrażanie własnego stanowiska.

Za wprowadzeniem art. 4 ust. 2 ustawy o KRS przemawiały zatem względy prakseologiczne i, jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy, obserwacja dotychczasowej praktyki funkcjonowania KRS. Zakwestionowany przepis ma na celu zagwarantowanie sprawnego przepływu informacji między nieobecnymi członkami KRS a samą Radą. Przedstawiciele Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości pełnią funkcję pośredników w przekazywaniu tych informacji, nie mając

przy tym normatywnie gwarantowanego wpływu na jej treść.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. K 40/07.

Zdanie odrębne
sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz
do wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 40/07) w zakresie punktu 1 i 3 sentencji oraz stosownych fragmentów uzasadnienia tego wyroku.

1. Nie podzielam zdania większości składu orzekającego co do uznania niekonstytucyjności art. 2a oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Wychodzę bowiem z założenia, że podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów ma art. 187 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Przy ocenie ustawowego uregulowania zakresu działania oraz trybu prac Krajowej Rady Sądownictwa nie można przejść do porządku dziennego nad faktem, że sama Konstytucja właśnie ustawodawcy zwykłemu powierzyła unormowanie tych kwestii. Nie ulega przy tym wątpliwości, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona. Wyznaczają ją przede wszystkim te przepisy Konstytucji, które bezpośrednio regulują zakres działania, kompetencje oraz skład Krajowej Rady Sądownictwa. Kluczową rolę ma art. 186 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Jest to konstytucyjna funkcja Krajowej Rady Sądownictwa determinująca wszelkie prawne aspekty unormowania tej instytucji. Tym samym art. 186 ust. 1 Konstytucji wyznacza ogólne ramy konstytucyjne dla zakresu działania i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, jakie na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji zostały powierzone do określenia w drodze ustawy.

W doktrynie podkreśla się, że ustawowy zakres działania KRS winien być ujęty w taki sposób, aby z jednej strony pozwalał na rzeczywiste wypełnianie „stania na straży”, a z drugiej nie wykraczał poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 6). Nie ulega wątpliwości, że ustawowy zakres działania KRS, a zatem i kompetencje Rady powinny pozostawać w logicznym związku z jej podstawową funkcją, a więc stanieniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konieczność ustawowego uregulowania zakresu działania KRS wynika także z faktu, że Konstytucja nie precyzuje kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ograniczając się do wskazania, że Prezydent powołuje sędziów na wniosek KRS oraz przyznaje KRS legitymację szczególną do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, jednak tylko w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 179 i art. 186 ust. 2 Konstytucji). Tym bardziej niezbędne jest uregulowanie na poziomie ustawowym trybu pracy KRS, skoro Konstytucja w ogóle nie normuje tej kwestii.

Kwestionowane przepisy zostały wprowadzone do ustawy o KRS na mocy ustawy z 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). Powyższa nowelizacja była podyktowana koniecznością usprawnienia prac KRS oraz poszerzenia zakresu działania tej instytucji o nowe kompetencje, pożądane z punktu widzenia zadań wymiaru sprawiedliwości (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, Druk Sejmu V

Kadencji, nr 713). Zgodnie z kwestionowanym art. 2a ustawy o KRS do zadań Rady należy także inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicenie wykładni prawa w orzecznictwie sądów. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 ustawy o KRS w przypadku niemożności uczestnictwa w posiedzeniu plenarnym Rady Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Ministra Sprawiedliwości na posiedzeniu plenarnym może być obecny i wyrażać stanowisko w każdej sprawie upoważniony przedstawiciel tej osoby, jednakże bez prawa głosu. Oba kwestionowane przepisy należą do materii przekazanej, na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji, do określenia w drodze ustawy, dotyczą bowiem zakresu działania oraz trybu prac Krajowej Rady Sądownictwa.

2. Ocena ich konstytucyjności winna być zatem dokonana przede wszystkim z punktu widzenia konstytucyjnych ram wyznaczających funkcjonowanie, w tym skład, oraz ogólny zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa, a więc art. 186 ust. 1 i art. 187 ust. 1 Konstytucji. Decydujące znaczenie dla tej oceny ma określony konstytucyjnie charakter Krajowej Rady Sądownictwa.

Charakter ustrojowy Krajowej Rady Sądownictwa od początku budził liczne kontrowersje w doktrynie (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, pod red. J. Gudowskiego, Warszawa 2002, s. 510-512), a wejście w życie Konstytucji z 1997 r. nie doprowadziło do ujednolicenia poglądów w tym zakresie. Niesporne jest, że Rada stanowi odrębny, konstytucyjny i kolegialny organ państwa. Przyjmuje się, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegialnym o szczególnym charakterze, uplasowanym niejako pomiędzy władzami. W jej skład wchodzi bowiem przedstawiciele wszystkich trzech władz, ale z wyraźną przewagą czynnika sędziowskiego. Skład i zadania Rady świadczą o bliskim związku z władzą sądowniczą. Jednak obecność w jej składzie także przedstawicieli pozostałych władz nie pozwala na traktowanie Rady jako organu władzy sądowniczej (zob. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 3).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą (wyrok z 15 grudnia 1999 r., sygn. P. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164). „Jednakże zarówno funkcje, jak i prawne środki działania nie pozwalają utożsamiać Krajowej Rady Sądownictwa z sądami i trybunałami” (wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU 7/A/2005, poz. 81). A zatem z całą pewnością Rada nie jest organem władzy sądowniczej *sensu stricto*, przede wszystkim ze względu na jednoznaczne określenie w Konstytucji pozycji ustrojowej sądów i trybunałów, jako organów, które sprawują władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja zachowuje milczenie w odniesieniu do samorządu sędziowskiego. Czyni natomiast materią konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, jako stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konstytucja określa zatem misję KRS, a na ustawodawcę zwykłego nakłada obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania konstytucyjnej powinności. Krajowa Rada Sądownictwa traktowana jest „jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego” (wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU 7/A/2005, poz. 81 oraz wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Krajowa Rada Sądownictwa nie może być jednak postrzegana jako typowy organ samorządu sędziowskiego nie tylko ze względu na swój mieszany, a nie korporacyjny, skład, ale przede wszystkim zakres działania. Niesporne jest, że Rada wykonuje pewne uprawnienia specyficzne dla samorządu zawodowego, jednak „zakres jej działania jest

znacznie szerszy i obejmuje wiele zadań o <<państwowym>> charakterze” (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom. IV, Warszawa 2005, s. 5).

3. Poczynione ustalenia skłaniają mnie do odmiennego zdania co do konstytucyjności kwestionowanego art. 2a ustawy o KRS. Uważam, że wyznaczenie Radzie nowego zadania, polegającego na inspirowaniu i wspieraniu działań mających na celu ujednolicenie wykładni prawa w orzecznictwie sądów, nie narusza ani art. 186 ust. 1 Konstytucji, ani tym bardziej art. 187 ust. 4 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że ustawowe określenie zakresu działania Krajowej Rady Sądownictwa nie może wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, o których mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, ani tym bardziej pozostawać z nimi w sprzeczności. Konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu działania Rady nie można jednak postrzegać wyłącznie w aspekcie negatywnym. Określenia „stanie na straży” nie można bowiem rozumieć jedynie w znaczeniu ochronnym, a więc ograniczającym zadania Rady do przeciwdziałania naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Takie rozumienie pozbawiałoby Radę szeregu kompetencji i zadań, które właśnie w aspekcie pozytywnym pozwalają na realne i skuteczne wypełnianie jej podstawowej funkcji. Wyrazem tego pozytywnego rozumienia granic zakresu działania Rady jest z całą pewnością art. 2 ustawy o KRS, który przyznaje Radzie liczne zadania i kompetencje, w tym m.in. udział w podejmowaniu decyzji personalnych dotyczących sędziów, uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i czuwanie nad ich przestrzeganiem, wypowiadanie się o stanie kadry sędziowskiej, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. A zatem przyznanie Radzie, na mocy zakwestionowanego art. 2a ustawy o KRS, nowego zadania, należy postrzegać w pozytywnym kontekście jej zakresu działania. Zadanie to pozostaje ponadto, podobnie jak dotychczas określone, w logicznym związku z podstawową, konstytucyjną funkcją Rady, a więc „stanieniem na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Nie zgadzam się także ze zdaniem większości, jakoby przyznane Radzie, na mocy art. 2a ustawy o KRS, nowego zadania naruszało niezawisłość sędziowską (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i kompetencje Sądu Najwyższego do sprawowania nadzoru nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych (art. 183 ust. 1 Konstytucji).

Nie ulega wątpliwości, że nadzór nad działalnością orzeczniczą sądów powszechnych i wojskowych należy, na mocy art. 183 ust. 1 Konstytucji, do kompetencji Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 1 pkt 1a ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o SN) Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości m.in. przez zapewnienie w ramach nadzoru jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych. Z kolei nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny (art. 3 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.). Co więcej, z wnioskiem o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego może wystąpić Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny, a także w zakresie swojej właściwości Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Ubezpieczonych (art. 60 ustawy o SN). Z analogicznym wnioskiem w odniesieniu do orzecznictwa sądów administracyjnych wystąpić może jedynie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 36 § 1 p.u.s.a.).

Zatem przyznanie Radzie nowego zadania, o którym mowa w art. 2a ustawy o KRS, tylko wtedy mogłoby prowadzić do naruszenia konstytucyjnej kompetencji Sądu Najwyższego oraz niezawisłości sędziów, gdyby zadanie to przejawiało się w

podejmowaniu przez Radę czynności o charakterze władczym, a ponadto wkraczało w sferę zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji wymiaru sprawiedliwości.

Inspirowanie i wspieranie przez Radę działań zmierzających do uzyskania jednolitości orzecznictwa sądów trudno jednak rozpatrywać w kategoriach jakichkolwiek czynności o charakterze władczym. Zarówno „inspirowanie” jak i „wspieranie” mają bowiem jednoznaczne językowe znaczenie. „Inspiracja” to „impuls, bodziec, wpływ, który stał się przyczyną czyjegoś działania”, a „inspirować” oznacza po prostu „dostarczać komuś natchnienia, bodźca; pobudzać do działania, podsuwać myśl” (*Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1996, s. 324). Z kolei „wsparcie” znaczy ni mniej ni więcej tylko „pomoc okazaną komuś”, a „wspierać” to właśnie „udzielać pomocy” (jak wyżej, s. 1250). Zatem inspirowanie i wspieranie należą do tego rodzaju czynności, „które ze swej istoty nie mogą prowadzić do uszczuplenia kompetencji lub uprawnień innych organów, w tym przypadku właściwych do ustalania (ujednolicania) wykładni prawa” (M. Granat, *Opinia prawna w sprawie konstytucyjności zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, s. 3).

Należy z całą mocą podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie uzyskała na podstawie kwestionowanego przepisu ani kompetencji do występowania z wnioskiem o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy albo Naczelny Sąd Administracyjny rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów, ani tym bardziej kompetencji z zakresu nadzoru judykacyjnego do zapewnienia jednolitości w orzecznictwie sądowym.

Jej rola i zadanie sprowadza się jedynie do wspierania i inspirowania podjęcia takich działań przez wymiar sprawiedliwości. Kwestionowany przepis nie wskazuje sposobu realizacji określonego w nim zadania. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że Krajowa Rada Sądownictwa może jedynie, po uzyskaniu wiedzy o istotnych rozbieżnościach w wykładni prawa w orzecznictwie sądowym, skierować swoje niewiążące w istocie tylko postulaty do podmiotów uprawnionych do skierowania stosowanego wniosku w kwestii ujednolicenia wykładni prawa. Na marginesie można podkreślić, że zgodnie z wypowiedzią Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Rada wybrała właśnie wyżej opisaną drogę realizacji zadania określonego w art. 2a ustawy o KSR, a mianowicie wystąpienia do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zainteresowanie się zagadnieniem prawnym budzącym rozbieżności w orzecznictwie sądowym (*Rzeczpospolita* nr 38, z 14 lutego 2008 r.).

Trudno zatem uznać, że inspirowanie i wspieranie, o którym mowa w art. 2a ustawy o KRS, narusza kompetencje Sądu Najwyższego w zakresie nadzoru judykacyjnego albo też prowadzi bezpośrednio lub pośrednio do naruszenia istoty władzy sądowniczej, a tym samym niezawisłości sędziów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zadanie Rady, polegające na inspirowaniu i wspieraniu działań jedynie zmierzających do ujednolicenia wykładni prawa w orzecznictwie sądowym, nie wiąże się z naruszeniem niezależności wymiaru sprawiedliwości w zakresie funkcji jurysdykcyjnych. Niezależności, która stanowi podstawę niezawisłości sądów i sędziów. Co więcej, to właśnie Rada, jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, powołana jest do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Nie sposób także uznać, że kwestionowany przepis narusza zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jak wykazano wyżej, żaden z użytych w art. 2a ustawy o KRS terminów nie budzi wątpliwości co do ich znaczenia językowego. Także nie mamy do czynienia z niedookreśleniem zawartych w nim uprawnień. Kwestionowany przepis jednoznacznie wskazuje, że chodzi wyłącznie o inspirowanie i wspieranie, a więc z całą pewnością jedynie o takie działania, które nie mają charakteru władczego i które z natury rzeczy nie mogą wkraczać ani w zakres kompetencji organów władzy sądowniczej, w tym przypadku właściwych do ujednolicania wykładni prawa, ani tym bardziej naruszać

niezawisłość sędziowską.

Kwestionowany przepis art. 2a ustawy o KRS jest zatem zgodny art. 2, art. 178 ust. 1, art. 183 ust. 1, a nade wszystko z art. 186 ust. 1 i wręcz znajduje umocowanie w treści art. 187 ust. 4 Konstytucji.

4. Nie podzielam również zdania większości co do niekonstytucyjności art. 4 ust. 2 ustawy o KRS w części obejmującej zwrot „Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie”.

Po pierwsze, uważam, że kwestionowany przepis nie dotyczy składu, ale trybu prac Krajowej Rady Sądownictwa, który na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji został przekazany do określenia w drodze ustawy. Trudno zatem mówić o naruszeniu art. 187 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czym innym jest konstytucyjnie określony skład organu władzy publicznej, a czym innym tryb prac tego organu, w którym może uczestniczyć, ze względu na niemożność osobistego stawiennictwa instytucjonalnego członka, jego upoważniony przedstawiciel. Podzielam pogląd Marszałka Sejmu, że z określenia w Konstytucji składu Krajowej Rady Sądownictwa, nie można wyprowadzić zakazu ustanowienia w ustawie możliwości reprezentowania jej poszczególnych członków przez upoważnionych przedstawicieli. Możliwość sporadycznego desygnowania przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Ministra Sprawiedliwości do udziału w posiedzeniu plenarnym Rady swoich upoważnionych przedstawicieli w żadnym wypadku nie oznacza ani poszerzenia, ani zmiany konstytucyjnego składu Rady.

Po drugie, nie podzielam stanowiska jakoby użycie w zdaniu drugim ust. 2 art. 4 ustawy o KRS zwrotu „Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie” prowadziło do naruszenia wzorców konstytucyjnych. Z reguły bowiem interpretowanie częściowego zwrotu w oderwaniu od kontekstu normatywnego, w którym został użyty, może budzić wątpliwości co do jego precyzji, jak i znaczenia. Przeciwdziała temu wykładnia uwzględniająca pełną treść przepisu prawnego. Powyższy zwrot należy zatem odczytywać w kontekście całego art. 4 ust. 2 ustawy o KRS. Ze zdania pierwszego kwestionowanego przepisu wynika jednoznacznie, że mamy do czynienia jedynie z upoważnionym przedstawicielem, a nie *quasi* członkiem Rady. Co więcej, wobec jednoznacznego brzmienia zdania drugiego *in fine*, upoważniony przedstawiciel nie ma prawa głosu, a więc nie uczestniczy w podejmowaniu przez Radę uchwał. Będąc upoważnionym przedstawicielem może on zatem przedstawiać stanowisko w każdej sprawie, ale tylko w granicach udzielonego mu upoważnienia. Jego obecność na posiedzeniu plenarnym Rady ogranicza się wyłącznie do wyrażenia stanowiska, jakie w danej kwestii, skierowanej pod obrady plenarne, reprezentuje nieobecny członek Rady. Podkreślmy, że chodzi jedynie o stanowisko, do którego przedstawienia został upoważniony przez swojego mocodawcę. Treść art. 4 ust. 2 ustawy o KRS wskazuje zatem jednoznacznie na zawężającą wykładnię zwrotu „w każdej sprawie”, ograniczając możliwość wyrażenia przez upoważnionego przedstawiciela stanowiska jedynie do granic udzielonego mu upoważnienia.

Reprezentowanie wskazanych wyżej podmiotów przez ich upoważnionych przedstawicieli nie pociąga zatem w żadnym wypadku ani zmiany konstytucyjnego składu Rady, ani też nie wpływa na zakres kompetencji decyzyjnych Rady.

Kwestionowany przepis art. 4 ust. 2 ustawy o KRS stanowi wykonanie konstytucyjnego upoważnienia do uregulowania w ustawie trybu prac Rady i jest zatem zgodny z art. 187 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Za bezzasadny uważam zarzut naruszenia

przez kwestionowany przepis zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Ze względu na przedstawione wyżej okoliczności zdecydowałam się złożyć zdanie odrębne do niniejszego wyroku.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07

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 punktu 2 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. K 40/07. Moim zdaniem postępowanie w sprawie zgodności art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) z art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji powinno zostać umorzone w trybie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na brak legitymacji wnioskodawcy do skutecznego zainicjowania postępowania w tym zakresie.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, Rada, wnioskodawca) 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” 1999, nr 1, 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. Ciężar wykazania, że istnieją między nimi związki funkcjonalne, uzasadniające złożenie wniosku w niniejszej sprawie, spoczywa 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 z 20 czerwca 2001 r., sygn. K 35/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 167). Wysoce profesjonalny skład KRS, której członkami są w przeważającej mierze sędziowie, w tym sędziowie Sądu Najwyższego, zobowiązuje zaś tę instytucję do dochowywania szczególnej staranności przy sporządzaniu wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, tak aby mogły one stanowić wzór dla innych podmiotów.

Krajowa Rada Sądownictwa w swoim wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak we wcześniejszych swoich wnioskach (por. np. wyroki: z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, z 11 lipca 2000 r., sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 oraz z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), nie uzasadniła wprost swojej legitymacji w odniesieniu do zaskarżonych przepisów. W moim przekonaniu, jako podmiot o legitymacji szczególnej ma ona taki obowiązek, zwłaszcza że – jak wskazałem w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 – nie wszystkie przepisy dotyczące sądów, sędziów i samej Rady dotyczą „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, wobec czego nie można automatycznie domniemywać

kompetencji Rady do ich skutecznego zaskarżania w trybie przewidzianym w art. 186 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdza się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, legitymacja szczególna jest wszak uprawnieniem o charakterze wyjątku i nie może być interpretowana rozszerzająco (por. L. Garlicki, uwaga do art. 186, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, 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).

W wypadku przepisów zaskarżonych w niniejszej sprawie, brak dostatecznego wykazania przez wnioskodawcę związku między zakwestionowanymi przepisami i „niezależnością sądów i niezawisłością sędziów” jest szczególnie widoczny w odniesieniu do art. 3 ust. 4 ustawy o KRS. Przepis ten wskazuje, że Krajowa Rada Sądownictwa może zarządzać przeprowadzenie czynności wskazanych w art. 3 ust. 1 tej ustawy, tj.:

- wizytacji sądu albo jego jednostki organizacyjnej,
- lustracji działalności sądu w określonym zakresie,
- lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę,

z urzędu lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: SN) lub Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

Nawet przy bardzo liberalnym podejściu do legitymacji Rady, zarówno w pisemnym uzasadnieniu jej wniosku, jak i w wyjaśnieniach jej przedstawicieli, udzielonych na rozprawie, trudno dopatrzyć się wpływu tego przepisu na wartości wymienione w art. 186 ust. 2 Konstytucji. W moim przekonaniu świadczą o tym m.in. następujące argumenty:

Po pierwsze, wnioskodawca nie wniósł w badanej sprawie o uznanie niezgodności art. 3 ust. 4 ustawy o KRS z przepisami Konstytucji, w których wyrażona jest zasada niezależności sądów (a więc art. 173) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1), lecz zwrócił się o ich kontrolę pod względem zgodności z przepisami ustawy zasadniczej regulującymi wewnętrzną organizację Krajowej Rady Sądownictwa – art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji. Z całą pewnością więc przynależność zaskarżonego przepisu do unormowań, które mogą być zaskarżane przez KRS, nie jest oczywista, wobec czego zdolność wnioskowa tego podmiotu w postępowaniu przed TK powinna zostać uzasadniona.

Po drugie, w świetle – skądinąd dosyć lakonicznego – uzasadnienia wniosku, należy uznać, że Rada nie kwestionuje samego prawa do przeprowadzania wizytacji lub lustracji. Co więcej odnosi się aprobowo do dwóch z nich, funkcjonujących w ustawie o KRS jeszcze przed jej nowelizacją ustawą z dnia 16 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73, poz. 484, ze zm.; dalej: nowelizacja ustawy o KRS) – stwierdzając, że były to rozwiązania „wystarczające dla prawidłowego wypełniania zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych zadań Rady” (s. 4 uzasadnienia wniosku). Powodem zastrzeżeń wnioskodawcy jest natomiast to, że – w jego opinii – art. 3 ust. 4 ustawy o KRS wyposaża wymienionych w nim wirylistów-członków Rady (Ministra Sprawiedliwości, Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA) „w dodatkowe uprawnienia w porównaniu z członkami Rady, pochodzącymi z wyboru lub powołania” i w związku z tym dokonuje nieuzasadnionego zróżnicowania członków tej instytucji. Podobnie więc, jak w cytowanej sprawie o sygn. K 25/07, uzasadniając swój wniosek, Rada koncentruje się na regulacjach dotyczących bezpośrednio jej statusu i organizacji wewnętrznej, a nie wskazuje ich związku ze sprawami sędziów i sądów.

Po trzecie, argumenty podnoszone przez KRS nie są wystarczające dla

uzasadnienia, że zakwestionowany przepis w sposób negatywny może odbić się na chronionej przez Radę „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, a więc że ma ona w tym zakresie prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, jak słusznie ustalił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu niniejszego wyroku, są one w sposób oczywisty błędne, przynajmniej w odniesieniu do tych form lustracji i wizytacji, które istniały przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o KRS (tj. wizytacji działalności sądu w określonym zakresie oraz lustracji pracy sędziego, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę). W tym bowiem zakresie Minister Sprawiedliwości, Pierwszy Prezes SN i Prezes NSA zawsze mieli – tak jak pozostali członkowie Rady – prawo do zgłaszania wniosków o przeprowadzanie lustracji (wizytacji). Nie można więc argumentować, że art. 3 ust. 4 ustawy o KRS dał im „dodatkowe” uprawnienia, wykraczające poza ich dotychczasowe uprawnienia. W żadnym wypadku nie można też twierdzić, że zaskarżony przepis prowadzi do uprzywilejowania wniosków tych podmiotów w porównaniu z wnioskami pozostałych członków Rady – wszystkie wnioski o przeprowadzenie lustracji lub wizytacji, niezależnie od ich autora, są rozpatrywane w takiej samej procedurze i nie mają charakteru wiążącego, bo mogą zostać nieuwzględnione. W wypadku zaś podjęcia przez Radę uchwały o zarządzeniu wizytacji (lustracji), wizytacja (lustracja) przebiega według takich samych zasad i może mieć identyczne skutki dla sądów i sędziów jej poddanych niezależnie od tego, który z członków Rady zgłosił postulat jej przeprowadzenia.

Założenie, że wnioski podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 4 ustawy o KRS mogłyby godzić w „niezależność sądów i niezawisłość sędziów”, jest tym bardziej nieracjonalne, że – jak trafnie zauważa w uzasadnieniu niniejszego wyroku TK – na przykład Prezes NSA dysponuje samodzielnymi możliwościami zarządzania lustracją sądu lub wizytacją w sądzie (art. 22 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.). Nie musi więc w tym celu korzystać z pośrednictwa Rady i składać do niej wniosku, który – jak wspomniano wyżej – wcale nie musi zostać uwzględniony. Ewentualnie większe wątpliwości pod tym względem mogłyby wzbudzać – niezakwestionowany jednak przez Radę i istniejący w ustawie o KRS od momentu jej wejścia w życie – art. 3 ust. 3 tej ustawy (przed nowelizacją oznaczony jako art. 3 ust. 2). Przepis ten wskazuje, że lustracje lub wizytacje mogą być wykonywane „przez członków Rady lub przez sędziów delegowanych do Biura Rady na podstawie odrębnych przepisów”, co prowadzi do wniosku, że KRS może powierzyć wykonywanie tego zadania także – będącemu członkiem Rady – Prokuratorowi Generalnemu, a więc – w obecnym stanie prawnym – Ministrowi Sprawiedliwości, jak również wchodzącym w jej skład posłom lub senatorom. Tym samym wizytacje i lustracje mogłyby być przeprowadzane nie „przez sędziów wobec sędziów”, ale przez reprezentantów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej. Sytuacja taka jest wprawdzie trudna do wyobrażenia, niemniej jednak w świetle omawianego przepisu wydaje się całkowicie dopuszczalna.

Reasumując, choć zgadzam się z merytoryczną oceną art. 3 ust. 4 ustawy o KRS, wyrażoną w wyroku w niniejszej sprawie, uważam, że Trybunał Konstytucyjny powinien był umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na brak legitymacji wnioskodawcy. Legitymacja ta nie tylko bowiem nie została przez Krajową Radę Sądownictwa uzasadniona, ale także nie można jej wyinterpretować ani uzasadnienia wniosku czy wypowiedzi przedstawicieli KRS podczas rozprawy, ani też z samego brzmienia zaskarżonej regulacji.

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) przedstawiam zdanie odrębne do wyżej wskazanego wyroku – w części, w jakiej uznaje on za niezgodne z Konstytucją przepisy art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) oraz art. 4 ust. 2 tejże ustawy, w części obejmującej zwrot „. Przedstawiciel może wyrażać stanowisko w każdej sprawie”.

UZASADNIENIE

Nie zgadzam się ze stanowiskiem większości składu orzekającego Trybunału, że przepis art. 2a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) jest niezgodny z Konstytucją. Przepis ten zobowiązuje Krajową Radę do inspirowania i wspierania działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów. Trybunał uznał, że narusza on art. 2 Konstytucji, w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności wchodzącą do jej treści zasadę przyzwoitej legislacji, przez to, że zawiera niedookreślone pojęcia „inicjować” i „wspierać”. Nie mogę zgodzić się z tym zarzutem, ponieważ czasowniki te są powszechnie używane w języku polskim i nie ma problemu z ich rozumieniem w tym języku. W znaczeniu słownikowym inspiracja to „poddawanie myśli, sugestia” (*Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1988), bądź „impuls, bodziec, wpływ, który stał się przyczyną czyjegoś działania, zrealizowania czego; poddanie myśli” (*Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2001). Wspieranie zaś to „udzielanie sobie nawzajem pomocy, wspomaganie się” (*Słownik języka polskiego*, j.w.) bądź „znajdowanie solidnego uzasadnienia, podstawy, czynienie bardziej przekonującym, rzetelnym” (*Słownik współczesnego języka polskiego*, j.w.). Słownikowe objaśnienia wyrazów „inspirować” i „wspierać” nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że wskazane zadania Rady nie wiążą się z jakimikolwiek działaniami o charakterze stanowczym, władczym. W szczególności, obowiązek „inspirowania i wspierania” działań na rzecz ujednolicania wykładni prawa sądowego przez KRS nie może być utożsamiany ze sprawowaniem przez ten organ nadzoru nad sądami, co zarzuca temu rozwiązaniu sama KRS, jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem i co za wnioskiem przyjmuje większość Trybunału.

Tym samym niezasadne jest, moim zdaniem, uznanie, że kwestionowana regulacja narusza postanowienie art. 183 ust. 1 Konstytucji, powierzające Sądowi Najwyższemu sprawowanie nadzoru nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. W ramach „inicjowania i wspierania” działań na rzecz ujednolicania wykładni prawa sądowego Krajowa Rada może co najwyżej zwrócić się do Sądu Najwyższego, aby ten, korzystając z przysługujących mu środków nadzoru, podjął właściwe działania w celu ujednolicenia czy zbliżenia wykładni przepisów prawnych różnie interpretowanych w sądowej praktyce stosowania prawa, ze szkodą dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Znamienny jest fakt, iż – jak podała Rzeczpospolita z 14 lutego 2008 r., powołując się na wypowiedź przewodniczącego KRS – Rada, wobec zaistniałych po wyroku TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07, kontrowersji wokół tzw. wcześniejszych emerytur dla mężczyzn, którzy ukończyli 60 lat życia i mając odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy, i różnej praktyki sądów powszechnych w tych sprawach, podjęła uchwałę na podstawie

zaskarżonego przepisu art. 2a ustawy o KRS, apelując do Sądu Najwyższego o zajęcie stanowiska w tej sprawie celem wpłynięcia na ujednolicenie orzecznictwa.

Nie ma przy tym znaczenia dla oceny charakteru zadania KRS w zakresie inicjowania i wspierania działań zmierzających do ujednolicania wykładni prawa to, że ustawa przewiduje zamieszczenie wzmianki o tego rodzaju działaniach w dorocznej informacji o działalności składanej przez KRS Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP. Nad informacją KRS nie przeprowadza się bowiem głosowania w parlamencie i nikt nie jest władny do wyciągania jakichkolwiek konsekwencji, chociażby o charakterze moralnym, w stosunku do KRS w związku z jej działalnością bądź treścią informacji, która nie jest wszak sprawozdaniem.

Większość składu orzekającego Trybunału uznała jednocześnie, że obowiązek KRS inicjowania i wspierania działań na rzecz ujednolicania wykładni prawa w praktyce sądowej oznacza zagrożenie dla fundamentalnej zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów, wyrażonej w art. 178 Konstytucji, ze strony samej Krajowej Rady (*sic!*) oraz narusza postanowienie art. 186 ust. 1 Konstytucji, ustanawiające jedyną kompetencję Rady, którą jest stanie na straży tej niezawisłości i niezależności.

Jak już wyżej wskazywałam, zachowania Krajowej Rady mieszczące się w pojęciu inspiracji i wspierania nie mogą się odnosić bezpośrednio do sądów i sędziów orzekających, a tylko do działań innych organów, wyposażonych w odpowiednie instrumenty prawne pozwalające im na wpływanie na ujednolicanie wykładni. Takim organem jest przede wszystkim Sąd Najwyższy. Z obowiązku „inspirowania” i „wspierania” nie wynikają żadne możliwości oddziaływania przez Krajową Radę na sposób orzekania sądów w konkretnych sprawach. Poza apelem do Sądu Najwyższego o podjęcie właściwych działań, Krajowa Rada może jeszcze prowadzić działania zmierzające do ułatwienia sędziom zapoznania się z metodami wykładni oraz orzecznictwem Sądu Najwyższego i innych sądów, przez inspirowanie badań naukowych, publikacji oraz organizowanie konferencji naukowych. Takie działania KRS w żaden sposób nie kolidują z jej konstytucyjną kompetencją stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Przeciwnie, to zadanie, wyraźnie sformułowane obecnie w art. 2 ustawy o KRS, doskonale wpisuje się w tę kompetencję. Niezawisłość sędziów nie może bowiem być pojmowana jako całkowita dowolność w orzekaniu, bez liczenia się z powszechnie przyjętymi metodami wykładni treści norm prawnych. Tak opacznie rozumiana, mogłaby ona prowadzić do szkodliwej społecznie nieprzewidywalności orzekania przez sądy i podważania zaufania obywateli do nich. Działanie na rzecz ujednolicania wykładni niejednoznacznych norm prawnych wpływa korzystnie na kompetencje sędziów i pogłębienie zaufania społecznego do sądów, a to może tylko umacniać ich niezależność i niezawisłość, gdyż najbardziej szkodzi niezawisłości – obok braku charakteru i zasad moralnych u sędziego – jego niekompetencja.

Większość Trybunału uznała też za niekonstytucyjny przepis art. 3 ust. 4 ustawy o KRS, w zakresie, w jakim zezwala on, aby przedstawiciele tzw. wirylistów w Radzie, tj. Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA i Ministra Sprawiedliwości, obecni na posiedzeniu Rady, w którym nie może uczestniczyć wirylista, mogli „wyrażać stanowisko w każdej sprawie”. Zdaniem większości, jest on niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, gdyż nie wiadomo, co oznacza „każda sprawa” i czy ów przedstawiciel ma reprezentować stanowisko mocodawcy, czy własne. Uważam, że przepis ten można z łatwością zinterpretować w sposób zgodny z Konstytucją, jako dający przedstawicielowi prawo do przedstawiania stanowiska mocodawcy, w ramach jego upoważnienia, w sprawach będących przedmiotem obrad KRS na posiedzeniu, na którym jest obecny przedstawiciel. Celem tego unormowania jest zapewnienie Prezesom wymienionych Sądów oraz Ministrowi Sprawiedliwości uzyskania wiedzy na temat przebiegu obrad oraz możliwości

przekazania pozostałym członkom Rady ich stanowisk w rozważanych przez KRS sprawach, w sytuacji, gdy – z powodu kolizji obowiązków – nie mogą uczestniczyć w określonym posiedzeniu KRS.

Większość Trybunału uznała ponadto, że wskazany fragment art. 4 ust. 2 ustawy o KRS narusza ponadto postanowienia art. 187 ust. 1 i 4 Konstytucji. Pierwsze z tych postanowień określa skład Krajowej Rady Sądownictwa. Zarzut, że przepis pozwalający na obecność przedstawiciela jednego z członków KRS na posiedzeniu oraz na zabieranie przez niego głosu w sprawach dotyczących porządku obrad, narusza wskazaną normę, jest, moim zdaniem, całkowicie bezpodstawny. Nie ma bowiem wątpliwości, że przedstawiciel wirylisty nie staje się – nawet na czas posiedzenia – członkiem ani „zastępcą członka” KRS. Świadczy o tym dobitnie pozbawienie go prawa udziału w głosowaniu, a także użycie w zaskarżonym przepisie określenia „może być obecny na posiedzeniu”, a nie „może uczestniczyć w posiedzeniu”.

Nie mogę się też dopatrzeć nawet najmniejszego zagrożenia dla realizacji zadań KRS z powodu sporadycznej obecności przedstawicieli wirylistów i przedstawiania przez nich stanowiska mocodawców na jej posiedzeniach, a dostrzegam korzyści, które z tego mogą wynikać, w postaci dostarczania na bieżąco, w czasie posiedzenia, określonej wiedzy członkom KRS.

Postanowienie art. 187 ust. 4 Konstytucji, również przywołane w wyroku jako wzorzec, zawiera upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do określenia w ustawie między innymi trybu pracy KRS. Sprawa obecności przedstawicieli wirylistów na posiedzeniach KRS mieści się niewątpliwie w pojęciu trybu pracy Rady, toteż nie rozumiem, w jaki sposób przepis normujący tę kwestię narusza przywołany wzorzec, nie zawierający przy tym żadnych „wytycznych” dla ustawodawcy zwykłego.

Z powyższych względów uznałam za konieczne złożenie zdania odrębnego do powyższego wyroku.

Zdanie odrębne
sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07

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) przedstawiam zdanie odrębne do pkt 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2007 r. w sprawie o sygn. K 40/07.

Moim zdaniem art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 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. 186, art. 187 ust. 4, 178 ust. 1 a także z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 183 ust. 1 Konstytucji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

I. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

1. „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”, stanowi art. 186 ust. 1 Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa [dalej: KRS] w swojej uchwale z dnia 17 kwietnia 2007 roku nr 25a/2007 postanowiła wystąpić do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z tym wzorcem przepisu art. 2a. ustawy o KRS, którego ust. 1 stanowi, iż „Do zadań Rady należy także inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów”.

2. Wnioskodawczyni lakonicznie uzasadnia tezę o niezgodności, ograniczając się do powtórzenia treści art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz do stwierdzenia, że „wykładnia systemowa przepisów dotyczących Rady zawartych w ustawie zasadniczej przemawia za wnioskiem, że zakres ten powinien mieścić się w zagadnieniach, o których mowa w art. 186”.

3. Z całości wniosku można się zorientować, że KRS podstawą wniosku do TK uczyniła zarzut sprzeczności zaskarżonego przepisu z jej konstytucyjnym obowiązkiem stania na „straży (...) niezawisłości sądów”. A zatem „inspirowanie i wspieranie działań mających na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów” miałoby godzić – nie wiadomo czy pośrednio, czy także bezpośrednio – w niezawisłość sędziego orzekającego w konkretnej sprawie.

4. Podzielam przytoczone w niniejszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowisko zawarte w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52), w którym określił on – powołując się na poglądy doktryny – jakie elementy obejmuje niezawisłość sędziego. Sędzia w sprawowaniu swojego urzędu, orzekając w danej sprawie ma być (a) bezstronny w stosunku do uczestników postępowania, (b) niezależny wobec organów (instytucji) pozasądowych, (c) samodzielny wobec władz i innych organów sądowych, (d) niezależny od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, (e) wewnętrznie niezależny. Taki obowiązek nakłada wprost na każdego sędziego art. 178 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc, że „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.”. Ustawa

zasadnicza zakazuje im jednocześnie należenia do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3). Aby niezawisłość sędziego nie była tylko postulatem, Konstytucja gwarantuje mu szczególny tryb powołania na urząd (art. 179), wyjątkową na tle wszystkich innych zawodów ochronę trwałości sprawowania urzędu, w tym zwłaszcza nieusuwalność (art. 180), immunitet (art. 181) oraz warunki pracy i wynagrodzenie godne sprawowanego urzędu oraz zakresu jego obowiązków (art. 178 ust. 2).

5. Aby każdy sędzia mógł podolać obowiązkowi niezawisłego sprawowania powierzonego mu urzędu powinien mieć „poczucie godności osobistej i zawodowej, prawości i nienaganej przeszłości, wiedzy zawodowej i życiowej oraz dojrzałości psychicznej by za każde, wydane zgodnie z prawem i własnym sumieniem, orzeczenie brać pełną odpowiedzialność. Każdego sędziego musi cechować dobra organizacja pracy, aby zaniedbania w niej nie budziły pokusy ułagodzenia «zwierzchności» czy jednej ze stron. Sędzia musi mieć odwagę nie tylko podejmowania decyzji, ale także moralną odwagę sądzenia konkretnych osób. (...) Przedmiotem pracy sędziego są ludzie, ich konflikty, spory i problemy, decyduje on o statusie prawnym obywateli – o ich imieniu, godności, wolności” (A. Rzepliński, *Zasada niezawisłości sądów i jej ustawowa aplikacja w Rzeczypospolitej Polskiej*. [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*. Andrzej Rzepliński (red.). Warszawa 1993, s. 118-130). Społeczeństwa domagają się sędziów prawych, o odpowiednich zdolnościach intelektualnych, umiejętności organizacji własnej pracy oraz solidnej znajomości prawa i jego stosowania. Zasada 8 „Podstawowych zasad niezawisłości sądownictwa” ONZ (Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 40/146 z 13 grudnia 1985 r.) nakazuje, aby sędziowie byli „jednostkami prawnymi i kompetentnymi, mającymi odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze” (zob. A. Rzepliński, *Niezawisłość sądownictwa w świetle norm ONZ*, Tygodnik Powszechny 1987, nr 33). Prawo i praktyka wymiaru sprawiedliwości muszą być dostosowane do poziomu przeciętnego sędziego, choć prawego i szanującego swoją profesję. Wyraźnie dostrzegał to przedwojenny teoretyk procesu sądowego E. Waśkowski, który podkreślił, że „ustawodawca zmuszony jest mieć do czynienia z ludźmi przeciętnymi, niezdolnymi do bohaterstwa i poświęcenia się. Aby mogli oni zbliżyć się mniej więcej do ideału sędziego, nie narażając zbyt silnie własnych interesów, trzeba, aby się nie obawiali nikogo, aby nikomu nie potrzebowali się przypochlebiać. Pierwszym i głównym warunkiem jest niezawisłość sędziów” (*System prawa cywilnego*, Wilno 1932, s. 43). Sędzia niezawisły to również ten, który stosuje prawo z „profesjonalną znajomością rzeczy” (zob. Edgar Isermann, *Kwalifikacje sędziowskie i niezawisłość sędziowska*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2007 nr 2 s. 24-25).

6. Sędzia niezawisły to sędzia który w przypadłej mu do rozstrzygnięcia sprawie poznał wszystkie istotne dla sprawy fakty, który zna przepisy prawa będące podstawą orzeczenia oraz który zna istotne dla rozstrzygnięcia dotychczasowe orzecznictwo sądów polskich, i jeżeli ma to znaczenie, orzecznictwo międzynarodowych trybunałów, których wyrokami związana jest RP. Wówczas sędzia taki będzie w konkretnej sprawie rzeczywiście najwyższym biegłym w prawie, a szansa na sprawiedliwe orzeczenie już w pierwszej instancji będzie bardzo wysoka.

7. Po co te wszystkie gwarancje oraz szczególne wymogi kierowane pod adresem kandydatów na sędziego oraz sędziów? Ano po to, aby nikt nie był pozbawiony w RP sądu, któremu z prawa podlega, aby nikt nie miał zamkniętej drogi sądowej dla

dochodzenia krzywdy lub straty (art. 77 Konstytucji) oraz aby dochodzenie sprawiedliwości zapewnił każdemu rzetelny proces (art. 45 Konstytucji). Na straży tego fundamentalnego prawa człowieka – prawa do sprawiedliwego orzeczenia sądowego – stoi Krajowa Rada Sądownictwa, a niezależność sądów oraz niezawisłość sędziów jest jedynie instrumentem strażnika, nie zaś celem samym w sobie (zob. na temat prawa każdego do sprawiedliwego sądu zgodny co do tego pogląd TK oraz sędziów Ferdynanda Rymarza i Mariana Zdyba którzy złożyli zdania odrębne w powołanym tu wyroku z 24 czerwca 1998 r. w sprawie o sygn. K. 3/98).

8. Taki cel kompetencji strażniczych Krajowej Rady Sądownictwa której powołanie uzgodniły – na wniosek „Solidarności” – strony negocjujące przy Okrągłym Stole (zob. *Porozumienia Okrągłego Stołu, Warszawa 6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.*, Olsztyn 1989, s. 60 oraz 68) legł u podstaw ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435), której projekt został przygotowany jesienią 1989 r. w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Obywatelskich (zob. *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980-1990*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Sejmowe, s. 127-134). Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa brzmiał: „Krajowa Rada Sądownictwa strzeże niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów”. Przepis ten stał się, jak widać, podstawą brzmienia art. 186 ust. 1 Konstytucji, z charakterystycznym jednak przestawieniem akcentów, w 1989 r. dla ochrony prawa do sądu ważniejsze było strzeżenie niezawisłości sędziów.

9. Przedmiotem badania w niniejszej sprawie konstytucyjności art. 2a ust. 1 zaskarżonej ustawy w świetle treści art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej jest właśnie kwestia, czy (1) KRS ma konstytucyjny obowiązek przyczyniania się do pogłębieniu wiedzy sędziów w RP na temat dotychczasowego orzecznictwa sądów polskich, zwłaszcza SN, NSA, sądów apelacyjnych oraz trybunałów międzynarodowych, a także czy (2) prowadzenie takich działań przez KRS stanowiłoby w jakiegokolwiek mierze ingerencję Rady w niezawisłe orzekanie przez sędziego w sprawie.

10. Możemy przyjąć takie założenie, sędzia niezawisły ma po prostu obowiązek poznawania orzecznictwa we własnym zakresie a jego ewentualne błędy skoryguje SN bądź NSA w trybie nadzoru judykacyjnego. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) przewiduje w art. 82a, że „Sędzia jest obowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, których organizację określa odrębna ustawa”. Nie sposób pominąć niezbyt wyszukany język tego przepisu, w którym ustawodawca mówi o nieokreślonych „formach doskonalenia zawodowego”, o organizowaniu „szkoleń” sędziów oraz to, że w ustawie ustrojowej sądownictwa w tak kluczowej dla niezawisłości sędziów kwestii odsyła się do odrębnej ustawy. Konstytucyjność tego przepisu nigdy, ani w fazie legislacyjnej, ani potem nie niepokoiła wnioskodawcy. Tak szczególnego obowiązku jak poddawanie się „szkoleniu” nie nałożył ustawodawca na sędziów sądów wojskowych, bowiem z treści art. 10 § 3 pkt 7 wynika, że Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych ma m.in. takie zadanie: „podejmowanie działań w zakresie doskonalenia kwalifikacji zawodowych sędziów i działalności sądów wojskowych” (ustawa dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.). Sędziowie sądów wojskowych mają po prostu obowiązek „stale podnosić kwalifikacje zawodowe” (art. 21 § 1). Jeszcze skromniejsza jest w tym względzie ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269). Tam najzwyczajniej nie ma ani jednego

przepisu mówiącego o podnoszeniu przez sędziów sądów administracyjnych kwalifikacji zawodowych, o obowiązku poddawania się „doskonaleniu”, o obowiązku poddawania się „szkoleniu”. Te obowiązki nałożone są zatem w polskim prawie ustroju sądów tylko na sędziów sądów powszechnych: rejonowych, okręgowych oraz apelacyjnych. Wnioskodawczynie nie dostrzega niespójności w tych uregulowaniach ustawowych dotyczących kwestii kształtowania wiedzy oraz zwłaszcza poglądów sędziów na temat orzecznictwa, a więc okoliczności równie istotnej dla niezawisłości jak każda inna, np. godziwe uposażenie sędziów.

11. Podobnie wnioskodawczynie nie widziały żadnego zagrożenia dla niezawisłości sędziów w przepisach wspomnianej w prawie o u.s.p. ustawy odrębnej, uchwalonej dnia 1 lipca 2005 r. ustawie o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury (Dz. U. Nr 169, poz. 1410, ze zm.; dalej: Centrum). Krajowe Centrum jest jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości (art. 1 ust. 1 ustawy). KRS ma skromne kompetencje, które określają przepisy art. 9 ust. 2 oraz art. 15 pkt 2c. Ten pierwszy nakazuje, aby Minister Sprawiedliwości powołując Dyrektora Centrum, zasięgnął „opinii Krajowej Rady Sądownictwa i Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym”, ten drugi nakazuje, aby Minister Sprawiedliwości zasięgnął opinii Krajowej Rady Sądownictwa o treści projektu rozporządzenia określającego tryb i szczegółowe warunki delegowania sędziów do „pełnienia czynności administracyjnych lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz tryb, szczegółowe warunki i zakres świadczeń dodatkowych związanych z delegowaniem sędziów poza stałe miejsce służbowe, mając na względzie poziom świadczeń przysługujących pracownikom odbywającym podróże służbowe oraz czasowo przenoszonym”. Ponadto art. 6 tej ustawy tworzy Radę Programową Centrum, do której większość (5) członków powołuje Minister Sprawiedliwości a po 2 członków wskazują KRS oraz Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Centrum jest utworzone dla sędziów sądów powszechnych. Ustawa pozostawia poza kręgiem „szkoleń”, „doskonalenia zawodowego”, „konferencji, sympozjów, seminariów” sędziów sądów administracyjnych oraz wojskowych. Jedną z podstawowych spraw które były dotychczas w innych formach, a od 2005 roku w ramach Centrum, są omawiane i dyskutowane oraz oczekiwane przez sędziów, to seminaria na temat głównych oraz pobocznych linii orzeczniczych w obszarze określonych instytucji prawnych czy radzenie sobie przez sędziów w sprawach zmian przepisów procesowych, w tym zwłaszcza w postępowaniu cywilnym. Czyż te dyskusje seminaryjne, ale i szkolenia czy „cykliczne formy doskonalenia zawodowego” nie mają „na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów”. Tym obszarem jakże wrażliwym w efekcie dla kształtowania wiedzy oraz poglądów sędziów na temat głównych i pobocznych linii orzeczniczych, na temat ciekawych, nowych, w sposób przekonywujących uzasadnionych orzeczeń odmiennych od dotychczas znanych – a zatem kto zawiaduje obszarem istotnym dla niezawisłości sędziów kieruje Minister Sprawiedliwości. KRS, strażniczka niezawisłości sędziów nie dostrzega tu zagrożenia. Wnioskodawczynie dostrzega natomiast problem konstytucyjny w art. 2a ust. 1 ustawy o KRS, to jest w tym, że sama miałaby za zadanie nie programować, organizować, a jedynie – inspirować i wspierać – działania mające „na celu ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów”; a zatem działania, które w efekcie chcącym w nich brać udział sędziom dostarczyć mają wiedzy na temat dotychczasowych nurtów w orzecznictwie, na temat problemów orzeczniczych, jakie oni stawiają i pytań na jakie w swoje praktyce poszukują odpowiedzi.

12. Wielu sędziów, w tym rejonowych, może sobie poradzić bez przedstawionych

wyżej form pozyskiwania wiedzy o orzecznictwie. Mogą śledzić publikowane orzecznictwo, poszukiwać wyroków umieszczonych na stronach internetowych SN, NSA, sądów apelacyjnych. Mogą czytać książki i czasopisma prawnicze. Mogą nawet sięgać do dokumentów międzynarodowych. Zawsze mogą być tacy sędziowie. Warto przywołać w takim miejscu przykład ówczesnego asesora Sądu Śląskiego Okręgu Wojskowego we Wrocławiu, por. Andrzeja Kudłaszyka, w sprawie, w której Sąd ten wymierzył sprawcy zabójstwa karę śmierci (sygn. akt So 69/72, wyrok z 18 maja 1972 r.). A. Kudłaszyk napisał w tej sprawie zdanie odrębne, głosując przeciwko tej karze i powołując się m.in. na „prace ONZ i zawarte w formie umów międzynarodowych akty praw i wolności człowieka z 1966 r.” Mimo, że Polska nie ratyfikowała jeszcze wówczas Paktu praw osobistych i politycznych, wyraził on przekonanie że „z pewnością to uczyni”. Wielu jednak sędziów, także współcześnie, tak dobrze sobie nie radzi, także z powodu obciążenia pracą. Nie jest wystarczające korzystanie z komercyjnych baz danych, one bowiem publikują fragmenty orzeczeń do których zdołały dotrzeć. Nie w każdej sprawie sędzia orzekający może zadać pytanie prawne czy prejudycjalne kierowane do TK, SN, NSA czy ETS. Bogactwo orzecznictwa może obecnie utrudniać sędziom jego w miarę szybkie poznawanie. Musimy też pamiętać, że sędziowie polscy powinni śledzić orzecznictwo ETS w Luksemburgu, że powinni śledzić orzecznictwo ETPC w Strasburgu oraz orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka ONZ w Genewie. Wiadomo również, że orzecznictwo dwóch w pełni odrębnych obecnie w RP systemów sądowych: administracyjnego oraz powszechnego obejmuje kilka zachodzących na siebie obszarów – w tym stosunków własnościowych oraz stosunków pracy. Orzecznictwo to podlega nadzorowi judykacyjnemu dwóch odrębnych sądów: SN (na podstawie Konstytucji) oraz NSA (na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Rozbieżności są nieuniknione. Czyż bieżące ich śledzenie i wyjaśnianie nie jest istotne? Powtórzmy tu za E. Waśkowskim: ustrój sądów i sposób ich funkcjonowania powinien być konstruowany na miarę solidnych acz przeciętnych sędziów, po to by umacniać ich niezawisłość.

13. Kwestionowany przepis art. 2a ustawy o KRS, w którym na KRS nałożone zostało zadanie podejmowania oraz inspirowanie działań mających na celu – wobec zarysowanej skali wiedzy o orzecznictwie jaką powinien dysponować dzisiejszy sędzia polski – ujednolicanie wykładni prawa w orzecznictwie sądów. Moim zdaniem nie można. takiego zadania zrównywać z działaniem, którego przedmiotem jest nadzór judykacyjny – a tak rozumie ten przepis wnioskodawczyni i większość sędziów TK?

14. Art. 2a ustawy stanowił dobre wyjście naprzeciw potrzebie oferowania sędziom przez organ konstytucyjny (KRS) powołany do stania na straży ich niezawisłości, profesjonalnie przygotowanej wiedzy o bieżących głównych oraz pobocznych liniach orzecznictwa sądów i trybunałów polskich oraz międzynarodowych, wiedzy o rozstrzygnięciach mogących odegrać rolę kamieni milowych w budowaniu kultury prawnej w Polsce, w stabilizowaniu orzecznictwa. Kwestionowany przepis art. 2a ustawy o KRS nie wyposażał wnioskodawczynię w jakiekolwiek instrumenty władcze. Przepis ten nakładał na wnioskodawczynię jedynie zadanie oferowania sędziom dobrych usług i w rezultacie zapewniania im dostępu do profesjonalnie przygotowanej wiedzy o orzecznictwie sądów apelacyjnych, SN, NSA oraz trybunałów polskich i międzynarodowych. „Ujednolicanie” przez inspirowanie i/lub wspieranie to nigdy niekończący się proces. Jego efektem może być inspirowanie najzdolniejszych sędziów sądów – także pierwszoinstancyjnych – do twórczego rozwijania orzecznictwa, do wychodzenia naprzeciw ochronie praw podstawowych oraz potrzebom gospodarczym i społecznym kraju. Instrumenty władcze, „bogate” – nadzór judykacyjny – przed i po

uchwaleniu kwestionowanego przepisu pozostawały wyłącznie w gestii SN oraz NSA.

15. Uważam zatem, że zaskarżony przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

II. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 186 ust. 2 Konstytucji.

16. Wnioskodawczynie zaskarżyła konstytucyjność art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z całym przepisem art. 186 Konstytucji. Nie wyjaśniła jednocześnie, na czym jej zdaniem miałyby polegać sprzeczność tego przepisu z ust. 2 art. 186. Ja takiej sprzeczności nie widzę. W tym zakresie przyłączam się do zdania większości TK.

III. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

17. Skoro – jak wykazałem w części I zdania odrębnego – kwestionowany przepis nie wyposażał KRS w jakiekolwiek narzędzia nadzorcze nad orzecznictwem sądów, to nie sposób doszukiwać się słabego choćby zagrożenia do podległości niezawisłych sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom. Oferowanie sędziom usług przez KRS w zakresie możliwości lepszej, bieżącej znajomości ważnych orzeczeń sądowych, zamawianie opracowań na temat głównych i pobocznych linii orzeczniczych u cieszących się uznaniem glosatorów mogło wprost służyć umacnianiu niezawisłości sędziów, w tym zwłaszcza tych zadających pytania, poszukujących, ciekawych nowych rozstrzygnięć. Wybór zawsze należałby do sędziego wyposażonego w szerszą wiedzę.

18. Z tej racji uważam zatem, że zaskarżony przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS jest zgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

IV. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 183 ust. 1 Konstytucji.

19. Referując mój pogląd na temat konstytucyjności kwestionowanego przepisu art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 186 ust. 1 Konstytucji wystarczająco wykazałem, że nałożone na KRS w tym przepisie zadanie ma zupełnie inny charakter niż sprawowanie nadzoru Sądu Najwyższego „nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania” (nadzór judykacyjny). Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała wyłącznie miękkie, „ubogie” obowiązki oferowania usług sędziom. Charakterystyczne, że wnioskodawczynie nie zaskarżyła, gdyż nie mogła zaskarżyć analogicznego uprawnienia NSA wobec wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie mogła, gdyż Konstytucja wyposażała w silny, „bogaty” instrument bezpośredniego kształtowania orzecznictwa sądów w Polsce wyłącznie Sąd Najwyższy. Naczelny Sąd Administracyjny otrzymał prawo do sprawowania nadzoru judykacyjnego jedynie w powołanej już ustawie z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych: „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania...” (art. 3 § 2).

20. Uważam zatem, że zaskarżony przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS nie jest niezgodny z art. 183 ust. 1 Konstytucji.

V. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

21. Wbrew zaprezentowanemu przez wnioskodawczynię pogładowi nie dostrzegam

sprzeczności zaskarżonego przepisu art. 2a ust. 1 ustawy o KRA) z przepisem stanowiącym, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa” (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Brak tej sprzeczności wynika nie tylko z tego, że kwestionowany przepis zgodny jest – moim zdaniem – ze wskazanymi wyżej przepisami konstytucyjnymi i że stosowany przez KRS – mógł wprost służyć umacnianiu niezawisłości sędziów a więc służyć w ten sposób prawu każdego do rzetelnego procesu sądowego i do sprawiedliwego orzeczenia, ale również z tego, że nakładanie przez ustawodawcę na KRS zadań służących umacnianiu rządów prawa jest zgodne z powołanym wzorcem. Mamy tego przykłady. Pragnę tu wskazać jeden. Oto w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 155, poz. 1016, ze zm.) ustawodawca nałożył na KRS zadanie zgłoszenia Sejmowi do Kolegium Instytutu Pamięci dwóch kandydatów. Wnioskodawczyni nie kwestionowała tego przepisu. Podzielam też w tej kwestii argumenty przedstawione w stanowisku Prokuratora Generalnego przedstawione TK w piśmie z 5 marca 2008 r. (PR II 850/106/07).

22. Uważam zatem, że zaskarżony przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

VI. Kwestia zgodności art. 2a ust. 1 ustawy o KRS z art. 2 Konstytucji.

23. Zdaniem wnioskodawczyni kwestionowany przepis zawierając zwrot niedookreślony „inspirowanie i wspieranie działań...” może „prowadzić do kolizji z kompetencjami innych organów konstytucyjnych (Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Ponadto brak skonkretyzowania zadań Rady w sferze, która może kolidować z dziedzinami (niezależnością sądów i niezawisłością sędziów), których strażnikiem jest Rada”. Taki przepis narusza – zdaniem wnioskodawczyni – zasadę poprawnej legislacji, także wynikająca z art. 2 Konstytucji. Pogląd ten podzielił TK, stwierdzając, że kwestionowany przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS „poprzez niedookreślenie zawartych w nim uprawnień i jego dysfunkcjonalność narusza także standardy przyzwoitej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że ze względu na naruszenie postulatów jasności i komunikatywności oraz braku właściwego określenia kompetencji organowi konstytucyjnemu, którego przepis kontrolowany dotyczy, ustawodawca naruszył art. 2 w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji w zakresie, w jakim zobowiązują one do stanowienia prawa w sposób staranny i rzetelny oraz umożliwiający jego właściwe stosowanie. Zdaniem Trybunału wadliwe wprowadzenie do systemu prawa, przez art. 2a ust. 1 ustawy o KRS, regulacji nieprecyzyjnej, wkraczającej w sferę niezawisłości sędziów i niezależności sądów, traktowaną przez Konstytucję jako obejmującą wartości szczególnie chronione, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji”.

24. Nie podzielam tego stanowiska. Po pierwsze dlatego, że użyte w kwestionowanym przepisie sformułowanie „inspirowanie i wspieranie działań” zawiera terminy, których treść jest w języku polskim oczywista oraz – przede wszystkim – są one często stosowane w ustawodawstwie polskim wówczas, gdy chodzi o nałożenie zadań uzupełniających zadania podstawowe danego organu władzy publicznej. Oto przykłady: art. 44a ust. 2 pkt 1 oraz art. 44b ust. 2 pkt 1 ustawy dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92); art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493); art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r.

o kinematografii (Dz. U. Nr 132, poz. 1111, ze zm.); art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 121, poz. 1019); art. 9a ust. 2 pkt 4, art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.); art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, ze zm.); art. 22 ust. 4 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001, ze zm.); art. 21 pkt 4 art. 23 ust. 1 pkt 5, art. 87 ust. 2 i ust. 4 pkt 3, art. 119 ust. 1 pkt 6, 8 i 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, ze zm.); art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689, ze zm.); art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz. U. Nr 30, poz. 163, ze zm.); art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. Nr 2, poz. 2, ze zm.); art. 103 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.); art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz. U. Nr 115, poz. 789); art. 4 ust. 1, ust. 4 pkt 2, art. 4a ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. 2007 r. Nr 42, poz. 275); art. 2 pkt 12-14 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, ze zm.); art. 10 ust. 1 pkt 9, art. 12 ust. 5 pkt 16 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667, ze zm.); art. 6 ust. 3 pkt 3 i 5, art. 19 ust. 2 pkt 5, art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, ze zm.);

25. Przedstawione pierwsze z rzędu, nieusystematyzowane przykłady ustaw pokazują szerokie spektrum spraw, w których inspirowanie i/lub wspieranie działań przez wskazane w powołanych ustawach organy jest jednym z ważnych sposobów regulowania ich zadań „miękkich”, uzupełniających ich władcze kompetencje.

26. Uważam, że kwestionowany przepis art. 2a ust. 1 ustawy służyć mógł stabilizowaniu orzecznictwa w RP, wartości szczególnie ważnej dla państwa prawnego. To z kolei mogło sprzyjać umocnieniu niezawisłości sędziów, prowadząc, jak podniósł w swoim stanowisku Prokurator Generalny „do zapewnienia sądom i sędziom wymaganego prestiżu społecznego”, a zatem umacniać zaufanie obywateli do demokratycznego państwa.

27. Uważam zatem, że zaskarżony przepis art. 2a ust. 1 ustawy o KRS jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

VII. Kwestia zgodności art. 2a ust. 2 ustawy o KRS z art. 2 Konstytucji.

28. Przedstawianie przez KRS Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do 31 maja roku następnego, informacji o podejmowanych działaniach na rzecz ujednolicania wykładni prawa w orzecznictwie sądów (art. 2a ust. 2) nie jest sprzeczne z którymkolwiek z przywołanych w sprawie wzorców konstytucyjnych. Tak jak nie jest sprzeczny z tymi wzorcami obowiązek przedkładania przez KRS Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do 31 maja roku następnego, informacji „z rocznej działalności Rady oraz postulaty co do aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości” (art. 2 ust. 3 ustawy o KRS). Ten sam przepis art. 2 ust. 2 stanowi w zdaniu drugim, że „Nad informacją w Sejmie i Senacie nie przeprowadza się głosowania”. Zapewnia też lepszy wgląd społeczeństwa w pracę

Krajowej Rady Sądownictwa, a przejrzystość działania każdego organu władzy publicznej jest jednym z warunków umacniania zasady demokratycznego państwa prawnego.