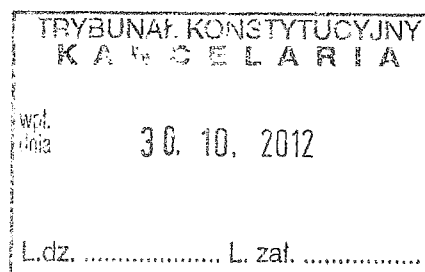




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 22/12
BAS-WPTK-933/12

Warszawa, dnia 30 października 2012 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Poznaniu, Wydział VI Pracy z 12 stycznia 2012 r. (sygn. akt P 22/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4) w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym stają się sędziami sądów rejonowych, które stanowią ich miejsce służbowe, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W pytaniu prawnym z 12 stycznia 2012 r. (uzupełnionym 30 marca 2012 r.), Sąd Okręgowy w Poznaniu, Wydział VI Pracy (dalej sąd albo sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności art. 4 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4, dalej ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 oraz z art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 4.

Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

- 1) sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stają się, odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, zachowując prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959); [...]
- 3) wnioski złożone w trybie art. 65a ustawy, o której mowa w art. 1 i art. 11a ustawy, o której mowa w art. 2, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają rozpoznaniu na podstawie przepisów dotychczasowych”.

Wskazane przepisy ustawy zmieniającej zniosły instytucję tzw. awansu poziomego sędziów, która została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959 ze zm., dalej ustawa z 29 czerwca 2007 r.) i wyrażała się w ustanowieniu nowych stanowisk sędziowskich – sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Na wymienione stanowiska awansowe mogli zostać powołani wyłącznie sędziowie pełniący aktualnie urząd – odpowiednio – sędziego sądu rejonowego oraz

sędziemu sądu okręgowego, legitymujący się co najmniej 15-letnim stażem na zajmowanym stanowisku. Zgodnie z intencją ustawodawcy, powołanie na stanowiska utworzone w ramach instytucji awansu poziomego miało stanowić uhonorowanie długoletniej, nienagannej służby na zajmowanym stanowisku sędziowskim (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1057/V kad.). Awans na nowoutworzone stanowiska służbowe miał wymiar przede wszystkim awansu płacowego – pod względem otrzymywanej płacy stanowiska utworzone w ramach awansu poziomego zostały zrównane odpowiednio ze stanowiskami sędziemu sądu okręgowego oraz sędziemu sądu apelacyjnego. Nie był on natomiast związany ze zmianą miejsca służbowego, czy też ze zmianą zakresu powierzonej inwestytury. Przeniesienie na stanowisko awansowe następowało na podstawie aktu powołania przez Prezydenta RP, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Powołanie odbywało się bez względu na utworzenie nowego bądź zwolnienie stanowiska sędziowskiego, z uwagi na zachowanie dotychczasowego miejsca służbowego.

Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy zniósł instytucję awansu poziomego, co nastąpiło przez likwidację stanowisk awansowych utworzonych w 2007 r. Sędziowie, którzy zostali powołani na stanowiska awansowe, powrócili na stanowiska tytularne zajmowane przed awansem. I tak, zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej, z dniem jej wejścia w życie (22 stycznia 2009 r.), sędziowie powołani na stanowiska sędziemu sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziemu sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym stali się, odpowiednio, sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, jednocześnie zachowując prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 29 czerwca 2007 r.

Ustawa zmieniająca, w art. 4 pkt 3, uregulowała również kwestię wniosków w sprawach awansu poziomego, złożonych przez uprawnionych sędziów przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, które w tej dacie nie zostały jeszcze rozpoznane. Przyjęty w tym przepisie mechanizm powodował w praktyce, że na podstawie wniosku złożonego przez zainteresowanego sędziemu Prezydent mógł powołać na stanowisko awansowe także po 21 stycznia 2009 r., a więc po wejściu w życie ustawy zmieniającej znoszącej instytucję awansu poziomego (taka sytuacja miała miejsce w sprawie, w związku z którą zostało przedstawione pytanie prawne). W przypadku powołania na stanowisko awansowe po 21 stycznia 2009 r.

awansowany sędzia powracał jednak w tym samym momencie *ex lege* na dotychczas zajmowane stanowisko (sędziego sądu rejonowego bądź sędziego sądu okręgowego), przy zachowaniu jednak uposażenia przypisanego do stanowiska awansowego.

II. Analiza formalnoprawna

1. Wyrokiem z 8 maja 2012 r. (sygn. akt K 7/10) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 pkt 3 ustawy zmieniającej jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Oznacza to, że wraz z ogłoszeniem niniejszego wyroku, co nastąpiło 22 maja 2012 r. (wyrok został opublikowany w Dz. U. z 2012 r. Poz. 562), art. 4 pkt 3 ustawy zmieniającej utracił moc prawną.

Przedstawiona okoliczność stanowi ujemną przesłankę procesową, przewidzianą w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK). Zgodnie z tym przepisem, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

Równocześnie trzeba mieć na względzie, że ustawa o TK dopuszcza – na zasadzie wyjątku – wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w sprawie przepisów, które utraciły moc prawną, o ile jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK). W niniejszym postępowaniu brak jest jednak podstaw do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK w zakresie kontroli art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej. Wynika to stąd, że pytający sąd nie sformułował zarzutów naruszenia przepisów Konstytucji przybierających postać praw i wolności jednostki, co stanowi konieczną przesłankę warunkującą możliwość zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. W tym stanie, ewentualna ocena zasadności zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK musiałaby zostać przeprowadzona w oparciu o wzorce kontroli statuujące prawa i wolności jednostki, które nie zostały przywołane przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem i których podmiot ten w żaden sposób nie uzasadnił. Z uwagi na

wyrażoną w art. 66 ustawy o TK zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego zakresem wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej) jest to niedopuszczalne, co wyłącza możliwość wydania orzeczenia w sprawie uchylonego przepisu na podstawie na art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Tylko na marginesie wypada zauważyć, że w wyroku w sprawie o sygn. akt K 7/10 Trybunał poddał kontroli zgodność art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych (zasada ta, zawierając prawo podmiotowe jednostki, mogłaby ewentualnie w niniejszym postępowaniu rzutować na zasadność zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK), stwierdzając brak naruszenia Konstytucji.

W konsekwencji postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 4 pkt 3 ustawy zmieniającej z Konstytucją **podlega umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Powołanym wyżej wyrokiem z 8 maja 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł także, że art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, stają się odpowiednio sędziami sądów rejonowych i sędziami sądów okręgowych, które stanowią ich miejsce służbowe, nie jest niezgodny z art. 2, art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jedną z zasad postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zasada *ne bis in idem* (rozumiana z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed sądem konstytucyjnym, por. np. postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 29/98; 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01 oraz 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04), która wyraża zakaz ponownego orzekania w sprawie zgodności tego samego przepisu z tym samym wzorcem kontroli i w oparciu o tożsamą argumentację. Powyższa zasada – z jednej strony – stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego, z drugiej zaś, nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. Z tego względu zastosowanie zasady *ne bis in idem* znajduje pełne uzasadnienie w przypadku wcześniejszego orzeczenia Trybunału o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub w przypadku, gdy Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach gdy przedmiot badania

pozostaje nadal w systemie prawa (por. postanowienie TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 33/11).

Przechodząc na grunt sprawy zawisłej przed Trybunałem trzeba wskazać, że formułując zarzut niekonstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej sąd przywołał w pytaniu prawnym te same wzorce kontroli oraz oparł się na tożsamej argumentacji, co podmiot inicjujący postępowanie w sprawie o sygn. akt K 7/10. Taką intencję sąd wyraził zresztą wyraźnie w uzasadnieniu pytania stwierdzając wprost, że: „Wątpliwości [podniesione w pytaniu prawnym – uwaga własna] są zbieżne z przedstawionymi we wniosku Prezydenta z dnia 18.02.2010 r. [wniosek ten zainicjował postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 7/10 – uwaga własna] o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy z dnia 19.02.2008 r. [...] stanowiska tam zawarte Sąd Okręgowy w Poznaniu przyjmuje także jako własne i czyni integralną częścią niniejszego pytania” (pytanie, s. 6-7).

W konsekwencji należy stwierdzić, że wątpliwości podniesione przez sąd w pkt 2 *petitum* pytania, a więc kwestia zgodności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z art. 178 ust. 2, art. 179 i art. 180 ust. 2 Konstytucji stanowiły już przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w powołanym wyroku. W związku z powyższym postępowanie w niniejszej sprawie powinno **podlegać umorzeniu**, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na zbędność wydania wyroku.

3. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o TK sąd przedstawiający pytanie prawne zobowiązany jest wykazać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. W pytaniu prawnym z 12 stycznia 2012 r. sąd nie zawarł żadnych wskazań w tym zakresie. W związku z powyższym zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2012 r. (sygn. akt Tp 8/12) sąd pytający został zobowiązany, pod rygorem zwrotu pytania prawnego m.in. do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (pkt 2 sentencji zarządzenia).

W odpowiedzi na zarządzenie sąd pytający w uzupełnieniu pytania prawnego z 26 marca 2012 r. podniósł, że: „Odpowiedź na pytanie prawne będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się sprawy sądowej w której zwrócono się z pytaniem prawnym [...] w przypadku stwierdzenia: zgodności przepisu z Konstytucją sąd będzie dokonywał wykładni art. 4 w tym oceny wykładni dokonanej przez sąd

rejonowy; [w przypadku stwierdzenia – uwaga własna] niezgodności przepisu z Konstytucją art. 4 nie będzie stanowił podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a zatem orzeczenie sądowe opierać się będzie na innych podstawach prawnych tj. przepisach regulujących status sędziego sądu okręgowego zarówno w zakresie dochodzonego roszczenia o ustalenie jak i roszczenia o wyrównanie wynagrodzenia [...]. Kwestie zatem ustalenia stanowiska sędziego jak i związanych z jego ustaleniem stawki wynagrodzenia powoda są uzależnione od odpowiedzi na pytanie czy oceny sprawy należy dokonać na podstawie art. 4 ustawy z dnia 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, czy też przepis ten z uwagi na jego niezgodność z Konstytucją nie powinien stanowić normy prawnej, w oparciu o którą (po dokonaniu jej wykładni) należy rozstrzygać sprawę” (pismo procesowe z 26 marca 2012 r., s. 2-3).

Należy uznać, że przedstawione przez sąd wyjaśnienia realizują wymóg zawarty w art. 32 ust. 3 ustawy o TK w zakresie, w jakim postępowanie to nie podlega umorzeniu (por. pkt II.1-2 i 4-5 stanowiska). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnienie pytania prawnego powinno w szczególności wskazywać, w jaki sposób zmieniałaby się treść rozstrzygnięcia sądu przedstawiającego pytanie w przypadku, gdyby Trybunał uznał kwestionowany przepis za niezgodny z Konstytucją. Cytowany powyżej fragment uzasadnienia, zawarty w piśmie procesowym z 26 marca 2012 r., czyni zadość temu wymaganiu.

4. W przywołanym w punktach poprzedzających wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 7/10 Trybunał w części umorzył badanie konstytucyjności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 29 czerwca 2007 r. Wspomniane umorzenie było następstwem utraty przez art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej – w powołanym zakresie – mocy obowiązującej. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459) nastąpiła bowiem zmiana systemu wynagradzania sędziów awansowanych w trybie awansu poziomego, która absorbowała skutki płacowe wynikające z tego awansu. W tym kontekście, oceniając skutki wynikające z odwołania zawartego w art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej Trybunał stwierdził, że: „[O]desłanie zawarte w art. 4 pkt 1 *in fine* i pkt 2 *in fine* ustawy z 2008 r. stało się bezprzedmiotowe, wobec utraty mocy

obowiązującej przez przepisy p.u.s.p. oraz ustawy o prokuraturze w brzmieniu nadanym im ustawą z 2007 r. Nowy system wynagradzania i stawek awansowych objął sędziów i prokuratorów, którzy zostali awansowani w trybie tzw. awansu poziomego, co wynika z treści art. 8 ustawy z 2009 r. Z podległości tym przepisom ustawodawca w żaden sposób nie wyłączył sędziów i prokuratorów awansowanych w trybie ustanowionym przez ustawę z 2007 r. [...] w konsekwencji wyeliminowanie z systemu prawnego tejże normy [art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu obowiązującym do 21 kwietnia 2009 r.- uwaga własna] oznacza utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie, w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK”.

Od chwili wydania wyroku w sprawie o sygn. akt K 7/10 kontekst normatywny związany z odesłaniem zawartym w art. 4 pkt 1 *in fine* ustawy zmieniającej pozostał bez zmian. W szczególności, nie została przywrócona moc obowiązująca art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu obowiązującym w chwili wejścia w życie art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej, ani też nie został w jego miejsce wprowadzony inny przepis odpowiadający mu treściowo. W konsekwencji, postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie, o których mowa w tym przepisie, zachowują prawo do wynagrodzenia nabyte na podstawie ustawy z 29 czerwca 2007 r., podlega umorzeniu ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisu w tym względzie.

5. Pytanie prawne jako instrument inicjujący kontrolę norm o charakterze konkretnym nakazuje rozważyć, czy wskazany przez sąd przedmiot kontroli może stanowić – w całości – podstawę prawną rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Wymóg istnienia takiego powiązania, określanego mianem przesłanki funkcjonalnej, znajduje podstawę w wyraźnym brzmieniu art. 193 Konstytucji („jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”). W konsekwencji, jeżeli (np.) przepis objęty pytaniem prawnym reguluje sytuację prawną różnych grup adresatów, zaś przed sądem pytającym toczy się postępowanie w sprawie podmiotu zaliczającego się tylko do jednej z tych grup, wówczas Trybunał Konstytucyjny rozpatruje zarzut niekonstytucyjności wyłącznie w tym zakresie.

Na gruncie niniejszego postępowania trzeba zauważyć, że kwestionowany przez sąd pytający przepis dotyczy sędziów powołanych na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. Natomiast sprawa zawisła przed sądem pytającym dotyczy sędziego sądu rejonowego, który na podstawie ustawy z 29 czerwca 2007 r. został powołany na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym. W konsekwencji, realizując wymóg wynikający z przesłanki funkcjonalnej, rozpoznanie zarzutów podniesionych przez sąd w pytaniu prawnym może obejmować jedynie sytuację sędziów sądów okręgowego w sądach rejonowych, nie zaś sędziów sądów apelacyjnych w sądach okręgowych. Tym samym, kontrola zarzutów odnoszących się do sędziów sądów apelacyjnych w sądach okręgowych staje się niedopuszczalna, a postępowanie w tym zakresie powinno **podlegać umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Znalazło to odpowiednie odzwierciedlenie w sentencji stanowiska Sejmu.

6. Mając na względzie przytoczone w punktach poprzedzających rezultaty kontroli dopuszczalności rozpoznania zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym należy stwierdzić, że merytorycznemu badaniu może podlegać wyłącznie kwestia zgodności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim stanowi, że sędziowie powołani na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym stają się sędziami sądów rejonowych, które stanowią ich miejsce służbowe, z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

III. Uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa

1. Zarzuty sądu

Zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji pytający sąd powiązał z niedochowaniem trybu ustawodawczego w trakcie prac nad projektem ustawy zmieniającej. Wyrażało się ono, w ocenie sądu, w zaniechaniu przeprowadzenia przez Sejm rozpatrujący przedmiotowy projekt konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa (dalej KRS). Jak wskazał sąd: „[...] uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmienia ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4) świadczy o tym, że zawartej w nim regulacji ustawodawca: – nie poddawał ocenie zgodności z Konstytucji; – jak i zaniechał zapytania KRS o opinię dotyczącą nowej regulacji sytuacji prawnej sędziego” (pytanie, s. 10). Uzasadniając powyższy zarzut sąd stwierdził, że projekt ustawy zmieniającej bezpośrednio dotyczy statusu sędziów (nieusuwalność ze stanowiska sędziowskiego) i ingeruje w sferę ich niezawisłości, podlegał zatem obowiązkowi konsultacji ze strony KRS. Jego zdaniem, materia ta jest szczególnie niedostępna dla ustawodawcy. Sąd podkreślił jednocześnie, że uprawnienia opiniodawcze KRS znajdują zakorzenienie w przepisach konstytucyjnych, w związku z czym ich niedochowanie jest jakościowo cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej, niż w przypadku naruszenia przepisów wyłącznie rangi ustawowej.

2. Wzorce kontroli

1. Wątpliwości dotyczące prawidłowości przebiegu postępowania ustawodawczego wnioskodawca powiązał – w pierwszym rzędzie – z zarzutem naruszenia zasady legalizmu. Na gruncie ustawy zasadniczej zasadę legalizmu wyraża bezpośrednio art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Przyjmuje się ponadto, że zasada ta stanowi element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego, kształtując jej treść w ujęciu formalnym (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 60-61).

Treścią zasady legalizmu jest związanie działalności organów władzy publicznej prawem. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obejmuje wszelkie przejawy działalności tychże władz. Wynikają z niego dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, organ władzy publicznej podejmuje czynności tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach prawnych. Zarazem organ władzy publicznej zobowiązany jest podjąć aktywność w każdym przypadku, gdy obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów. Po drugie, działania podejmowane przez organ władzy publicznej muszą się mieścić w granicach upoważnień kompetencyjnych. Wykroczenie poza te granice będzie kwalifikowane jako działanie bez podstawy prawnej, a więc niedopuszczalne z punktu widzenia zasady legalizmu.

W realiach niniejszego postępowania zarzut naruszenia zasady legalizmu został powiązany z niedochowaniem uprawnień organów władz publicznych w procedurze stanowienia prawa. Wymaga podkreślenia, że w takim przypadku art. 7 Konstytucji (a także art. 2 Konstytucji) nie stanowi, jako przepis mający charakter zasady prawnej, bezpośredniego wzorca kontroli. Tryb stanowienia aktów normatywnych został uregulowany w przepisach szczegółowych (Konstytucji, ustaw, regulaminów parlamentarnych), zatem to zawarte w nich postanowienia są rzeczywistym wzorcem kontroli. Jednak stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej każdorazowo może być także kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) czy też szerzej zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, zgodnie z którym: „[J]ednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). W związku z tym „naruszenie [...] elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji”. Przy czym chodzi o „te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym, [...] w przepisach rangi ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

W uzasadnieniu sąd pytający nie odniósł się szczegółowo do zarzutu naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jednocześnie potraktował oba wymienione przepisy jako wyrażające jednolicie – tożsamą treściowo – zasadę legalizmu.

2. Jako kolejny wzorzec kontroli wnioskodawca powołał art. 186 ust. 1 Konstytucji, w brzmieniu: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Treścią powyższego unormowania jest określenie zadań („stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”) spoczywających na Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanie na straży rozumiane jest jako podejmowanie czynności polegających na czuwaniu nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Konstytucja nie precyzuje zarazem, za wyjątkiem art. 179 (wnioski w sprawie powołania sędziów) oraz art. 186 ust. 2 (wnioski do Trybunału Konstytucyjnego), środków i procedur służących realizacji powyższego zadania. Określenie konkretnych kompetencji w tej mierze stanowi zatem materię ustawową, choć jednocześnie ustawodawca zobowiązany jest wyposażyć KRS w takie instrumenty, które zapewnią realną możliwość skutecznego wypełnienia zadań, o których mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Z drugiej strony, ustawowo wyznaczone kompetencje Rady nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów (por. wyroki TK z 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 40/07 i 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Ustawą konkretyzującą ustrojowe zadanie KRS, określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest obecnie ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej ustawa z 12 maja 2011 r.).

Naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca powiązał z zaniechaniem zasięgnięcia w toku prac nad ustawą zmieniającą opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Uprawnienia opiniodawcze KRS w tym względzie statuuje obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12 maja 2011 r., natomiast w okresie prac nad ustawą zmieniającą był to – obowiązujący wówczas – art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67, dalej ustawa z 27 lipca 2001 r.). Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 lipca 2001 r.: „Rada ponadto [...] opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Istotą uprawnień opiniodawczych, o których mowa w tym przepisie, jest umożliwienie Krajowej Radzie Sądownictwa wyrażenia swojego stanowiska wobec proponowanych zmian legislacyjnych. Podkreśla się równocześnie okoliczność, że: „Uprawnienie Krajowej

Rady Sądownictwa do «zajmowania stanowiska» nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; tożsame stanowisko zostało wyrażone w wyroku TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

3. Analiza zgodności

3.1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące przepisów dotyczących sfery niezależności sądów i niezawisłości sędziów stanowią jeden z instrumentów realizacji przez KRS zadań wskazanych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym przyjmuje się, że uprawnienia opiniodawcze KRS określone na poziomie ustawowym znajdują zakorzenienie konstytucyjne. Tę kwestię podniósł wyraźnie Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że: „Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa. [...] W takich wypadkach powinność zasięgnięcia przez Sejm opinii KRS (i to w sposób umożliwiający temu kolegialnemu organowi podjęcie stosownej uchwały) jest (jak to Trybunał wskazał na tle sprawy o sygn. K 39/07) elementem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego” (wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

Niezasięgnięcie w toku postępowania ustawodawczego obowiązku opiniodawczego uregulowanego na poziomie ustawowym może być zatem kwalifikowane jako naruszenie Konstytucji. Zgodnie z zasadą *tempus regit actum* przepisem, na podstawie którego należało wywodzić uprawnienia opiniodawcze KRS

był art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 lipca 2001 r., obowiązujący w okresie prac nad ustawą zmieniającą.

3.2. Odnosząc się *in concreto* do zarzutów sformułowanych przez pytający sąd trzeba wskazać, że Krajowa Rada Sądownictwa ustosunkowała się do rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy zmieniającej, podejmując 10 września 2008 r. uchwałę zawierającą opinię w tym względzie (*Opinia w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, tekst opinii dostępny pod adresem: <http://www.krs.pl/admin/files/100440.pdf>). W opinii tej KRS wyraziła w części negatywne stanowisko co do projektowanych zmian, stwierdzając, iż: „[...] likwidacja tzw. awansu poziomego może budzić uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją z uwagi na ochronę praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP)”. Z kolei w stanowisku przyjętym 9 października 2008 r., a więc w okresie prac nad projektem ustawy zmieniającej, KRS zaproponowała konkretną poprawkę do art. 4 ustawy projektu nowelizującej (tekst stanowiska dostępny pod adresem: <http://www.krs.pl/admin/files/100448.pdf>).

Stanowiska (opinie) wyrażane przez KRS były – nie tylko – znane posłom w okresie prac nad przedmiotowym projektem, ale – co więcej – zgłaszane przez Radę zastrzeżenia, zarówno w opinii z 10 września 2008 r., jak i stanowisku z 9 października 2008 r., miały bezpośredni wpływ na przebieg prac legislacyjnych. W trakcie pierwszego czytania posłowie biorący udział w dyskusji powoływali się wprost na wątpliwości konstytucyjnoprawne podniesione w opiniach KRS (por. przebieg dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 69 w dniu 17 września 2008 r., Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Nr 1143/VI kad.). Przewodniczący Komisji stwierdził w tym kontekście, że opinia KRS dotycząca projektowanych zmian została doręczona posłom, a na szczególną uwagę zasługują podniesione w niej wątpliwości związane z likwidacją awansu poziomego na tle konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych (*ibidem*). Przedstawione okoliczności bezsprzecznie świadczą o tym, że opinia (stanowisko) KRS w sprawie ustawy zmieniającej nie tylko została doręczona posłom, ale przewodniczący Komisji *in extenso* odczytał ją w trakcie posiedzenia. Jednocześnie, w związku z podniesionymi przez KRS wątpliwościami, pierwsze czytanie zostało przerwane, a Komisja zwróciła się do Biura Analiz Sejmowych o sporządzenie opinii w kwestii zasadności powyższych zarzutów. Opinia Biura

Analiz Sejmowych (opinia z 22 września 2008 r., sporządzona przez K. Kubuj) została doręczona posłom na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 23 września 2008 r., na którym zakończono pierwsze czytanie.

W dalszej kolejności trzeba wskazać, że sformułowane przez KRS w stanowisku z 9 października 2008 r. propozycje zmian w obrębie projektowanego art. 4 ustawy nowelizującej zostały uwzględnione i znalazły się w ostatecznym brzmieniu ustawy. Odpowiednią poprawkę, inkorporującą propozycję KRS, zaproponował Senat i została ona uwzględniona przez sejmową komisję Sprawiedliwości na posiedzeniu w dniu 5 listopada 2008 r. (por. wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, który stwierdził, iż: „poprawka ta jest wyrazem poparcia stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, że procedura rozpoczęta, powinna być zakończona, a nie umorzona w trakcie jej trwania. W ocenie rządu ta poprawka jest do przyjęcia. Gwarantuje ona spełnienie standardu konstytucyjnego, który każe raz rozpoczęte postępowanie zakończyć decyzją merytoryczną”, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Nr 1456/VI kad.).

Wskazane powyżej okoliczności dowodzą, że na etapie prac nad projektem ustawy zmieniającej obowiązek zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, znajdujący podstawę w obowiązującym wówczas art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 lipca 2001 r., został zrealizowany. Oznacza to, że zarzut naruszenia w tym względzie art. 186 ust. 1 Konstytucji nie znajduje potwierdzenia.

3.3. Sformułowany przez pytający sąd z uwagi na zaniechanie zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji ma charakter akcesoryjny względem zarzutu niezgodności art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Potwierdza to zresztą pytający sąd, w ocenie którego niedopełnienie obowiązków konsultacyjnych wobec KRS znajdujących zakorzenienie w przepisach ustawy zasadniczej winno być jednocześnie kwalifikowane jako naruszenie obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji).

Przeprowadzona powyżej analiza nie potwierdziła zarzutu niezgodności ustawy zmieniającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do powyższego trzeba stwierdzić, że brak jest podstaw do uznania za zasadny zarzutu naruszenia zasady legalizmu i zasady demokratycznego państwa prawnego, w zakresie w jakim wynika

z nich wymóg respektowania trybu prawodawczego ustanowionego w przepisach prawa. W konsekwencji należy przyjąć, że art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej nie narusza – w świetle podniesionych zarzutów – art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

3.4. Przedstawione powyższe okoliczności nakazują uznać, że art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej, w zakresie w jakim podlega kontroli w niniejszym postępowaniu, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kppacz