

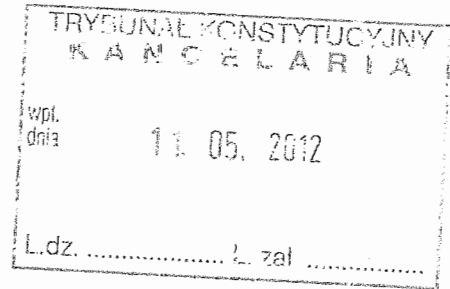


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 maja 2012 r.

Sygn. akt K 8/12

BAS-WPTK-395/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 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 wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z 8 lutego 2012 r. (sygn. akt K 8/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca albo KRS) złożyła 8 lutego 2012 r. wniosek o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa nowelizująca).

2. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, KRS jest uprawniona do inicjowania kontroli konstytucyjności prawa. W tym celu składa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który pełni dwie zasadnicze funkcje: (a) inicjuje postępowanie, (b) wyznacza granice orzekania w sprawie.

Konstytucja ściśle określa zakres zdolności wnioskowej KRS 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). Oznacza to, że legitymacja KRS jest ograniczona (szczególna) i może dotyczyć jedynie materii określonej bezpośrednio w ustawie zasadniczej (zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 818; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 186, s. 7; zob. wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07).

Wola podmiotów legitymowanych do zainicjowania kontroli konstytucyjności prawa w sposób ograniczony (szczególny) mających strukturę kolegiálną (takim organem jest KRS — art. 187 Konstytucji) znajduje wyraz w podejmowanych przez nie uchwałach, co w wypadku KRS określa art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.; dalej: ustawa o KRS). W piśmiennictwie podkreśla się z kolei, że ze względu na przyznanie KRS legitymacji szczególnej wystąpienie do Trybunału z wnioskiem może nastąpić wyłącznie przez podjęcie przez nią stosownej uchwały na posiedzeniu plenarnym. Uprawnienie to nie może być delegowane na rzecz jakiegokolwiek organu

wewnętrznego KRS. Zakres legitymacji KRS nie może też podlegać interpretacji rozszerzającej (L. Garlicki, *op. cit.*, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 186, s. 7; L. Garlicki, *op. cit.*, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 191, s. 7; pozostające nadal aktualne wyjaśnienia w: T Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawie o KRS*, Warszawa 2009, s. 699).

3. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się szerzej na temat przesłanek formalnych wniesienia wniosku przez KRS, istnieje natomiast bogate orzecznictwo dotyczące warunków złożenia wniosku do Trybunału przez inne podmioty legitymowane w sposób ograniczony, zwłaszcza te wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Jak wynika z ustaleń sądu konstytucyjnego, uchwała takiego podmiotu w sprawie wystąpienia z wnioskiem jest warunkiem *sine qua non* wszczęcia i prowadzenia kontroli konstytucyjności prawa. Dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od podmiotu uprawnionego, a nie na przykład od osoby, która go sporządziła i podpisała, potrzebny jest bowiem dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały umocowanego prawnie organu. Uchwała musi zatem wyrażać wolę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z aktem o wyższej mocy prawnej w celu wyeliminowania z porządku prawnego przepisu, który — zdaniem wnioskodawcy — jest wadliwy. Innymi słowy, uchwała musi precyzować zarówno przedmiot zaskarżenia i podstawę kontroli, jak również jednoznacznie wyrażać intencję zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Brak takiej uchwały powoduje, że dany podmiot jest pozbawiony legitymacji czynnej, co stanowi nieusuwalną przeszkodę procesową (por. postanowienia TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt Tw 24/08; 19 lutego 2008 r., sygn. akt Tw 48/07; 2 lipca 2007 r., sygn. akt Tw 26/06; 16 lutego 2005, sygn. akt Tw 21/04; 31 marca 2003 r., sygn. akt Tw 3/03; wyrok TK z 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02).

4. Jak już wspomniano, jednym z warunków skutecznego wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, które doprowadzi do rozstrzygnięcia merytorycznego, jest precyzyjne wskazanie przedmiotu i podstawy kontroli w uchwale wyrażającej wolę zainicjowania kontroli konstytucyjności prawa. Osoba (pełnomocnik, inny podmiot) sporządzająca wniosek nie jest władna określić tych elementów samodzielnie, może ona bowiem działać jedynie w ramach

upoważnienia udzielonego przez podmiot uprawniony. Oznacza to, że wniosek i uchwała muszą pod tym względem wykazywać zbieżność. We wniosku nie można zatem ani rozszerzyć przedmiotu zaskarżenia, ani wskazać dodatkowych wzorców kontroli ponad te, które wyznaczył podmiot legitymowany szczególnie (por. postanowienia TK z: 19 lutego 2008 r., sygn. akt Tw 48/07; 16 lutego 2005 r., sygn. akt Tw 21/04; 31 marca 2003 r., sygn. akt Tw 3/03).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że uchwała może zawierać dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności zobligować inny podmiot (pełnomocnika) do sporządzenia wniosku, złożenia go w Trybunale, czy reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu. Nie ulega jednakże wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały określonemu podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy (postanowienie TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt Tw 48/07). Akt wyrażenia woli nie może być także zastąpiony lub utożsamiany z udzieleniem pełnomocnictwa do reprezentowania wnioskodawcy przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 2 lipca 2007 r., sygn. akt Tw 26/06).

Przedstawiciel (pełnomocnik, podmiot sporządzający czy podpisujący wniosek) wnioskodawcy jest zobowiązany do działania w granicach i w zakresie udzielonego umocowania. Nie może samodzielnie, niejako w zastępstwie mocodawcy, składać oświadczeń woli, wyznaczyć zakresu zaskarżenia czy dobierać wzorców kontroli (por. postanowienia TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt Tw 24/08; 19 lutego 2008 r., sygn. akt Tw 48/07; 31 marca 2003 r., sygn. akt Tw 3/03). W takim wypadku nie istnieje bowiem wnioskodawca w rozumieniu przepisów konstytucyjnych — pismo procesowe pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

5. Wskazane powyżej warunki formalne, odnoszące się generalnie do podmiotów legitymowanych szczególnie, wiążą również KRS. Różnice, jakie występują między częścią organów i instytucji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, a KRS nie dotyczą bowiem wymagań co do sposobu sformułowania wniosku i poprzedzającej go uchwały (jeśli wnioskodawcą jest organ kolegialny), a więc tych elementów proceduralnych, które warunkują skuteczne zainicjowanie postępowania przed sądem konstytucyjnym.

Tym samym także KRS powinna w uchwale o wystąpieniu do Trybunału w sprawie hierarchicznej zgodności przepisów określić przedmiot kontroli

i stanowiące dla nich punkt odniesienia wzorce. Uchwała taka musi zostać podjęta albo przed sporządzeniem wniosku, albo łącznie z wnioskiem (stanowiącym załącznik do uchwały), bądź też po sporządzeniu projektu wniosku, ale zawsze przed dniem wystąpienia do Trybunału (zob. postanowienie TK z 16 lutego 2005 r., sygn. akt Tw 21/04 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem). Sposób działania KRS nie wyróżnia jej w tym zakresie na tle innych organów kolegialnych, które występują do Trybunału na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Stanowisko to wspierają przepisy ustawy o KRS (zob. cytowany powyżej art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 20-21 ww. ustawy).

6. Dotychczasowa praktyka potwierdza, że KRS respektowała zaprezentowane wcześniej ustalenia Trybunału Konstytucyjnego na temat wymogów formalnych pism procesowych podmiotów legitymowanych szczególnie. Przykładowo można wymienić uchwały KRS podjęte w 2007 r., których przedmiotem było wystąpienie do sądu konstytucyjnego:

a) uchwała nr 25/2007 r. z dnia 17 kwietnia 2007 r.;

b) uchwała nr 25a/2007 z dnia 17 kwietnia 2007 r.;

c) uchwała nr 139/2007 z dnia 18 lipca 2007 r.;

d) uchwała nr 142/2007 z dnia 19 lipca 2007 r.;

e) uchwała nr 153/07 z dnia 12 września 2007 r. (zob. Biuletyn Informacyjny KRS 2007, nr 14).

Wszystkie uchwały wskazywały przedmiot kontroli, czyli konkretny przepis kwestionowanej ustawy, a wzorzec kontroli — pomimo że w samym tekście uchwał przedstawiany ogólnie (np.: „w sprawie niezgodności z Konstytucją”) — był precyzowany we wniosku, który z kolei stanowił załącznik do uchwały (załącznik był integralnym elementem uchwały KRS, opatrzonym tą samą datą).

7. Jak wynika z dokumentacji sprawy przekazanej Sejmowi, KRS podjęła 7 grudnia 2011 r. uchwałę nr 2082/2011. Z jej treści wynika, że — na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji — KRS postanawia wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192). W treści uchwały KRS nie określiła ani przedmiotu kontroli (konkretnych

jednostek redakcyjnych ustawy, które kwestionuje), ani wzorców kontroli. Skonkretyzowanie przedmiotu i wzorców kontroli nastąpiło dopiero w piśmie procesowym z 23 stycznia 2012 r. (data na końcowej stronie dokumentu pod podpisem Przewodniczącego KRS), złożonym do Trybunału przez Przewodniczącego KRS. Wbrew dotychczasowej praktyce wniosek nie stanowi załącznika do uchwały nr 2082/2011, lecz został sporządzony po podjęciu uchwały, 23 stycznia 2012 r. Natomiast datowane na 8 lutego 2012 r. pismo Przewodniczącego KRS jest jedynie pismem przewodnim, do którego są załączone zarówno uchwała nr 2082/2011 jak i wniosek (pismo to ma charakter sprawozdawczy, informuje jakie dokumenty zostały przekazane do Trybunału).

Należy przypomnieć, że przedstawiciel (pełnomocnik) wnioskodawcy (również podmiot sporządzający czy podpisujący wniosek) jest zobowiązany do działania w granicach i w zakresie udzielonego mu umocowania. Nie ma kompetencji do samodzielnego kształtowania wzorców i przedmiotu kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do inicjowania postępowania przed Trybunałem. Uchwała nie wskazuje natomiast, w jakim zakresie ustawa nowelizująca ma zostać zaskarżona oraz jakie przepisy Konstytucji mają stanowić podstawę jej badania. Prowadzi to do konkluzji, że dopiero podmiot sporządzający wniosek określił (skonkretyzował) jego zakres. W tym stanie rzeczy wniosek pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

8. Wnioski KRS nie podlegają wstępnemu rozpoznaniu (zob. art. 36 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o TK). Z uwagi na brak terminu limitującego kontrolę warunków dopuszczalności wniosku wniesionego przez podmiot o legitymacji ograniczonej Trybunał jest władny przeprowadzić kontrolę takiego wniosku i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na ujawnione przeszkody formalne. Trybunał Konstytucyjny w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, jest bowiem zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (wyrok TK z 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; postanowienia TK z: 20 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 14/99; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt U 6/01; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 18/01; 16 października 2002 r., sygn. akt K 23/02; 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że postępowanie w sprawie o sygn. akt K 8/12 **powinno zostać umorzone** — na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy o TK — ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'E' followed by a vertical line and some smaller strokes, positioned over the printed name 'Ewa Kopacz'.

Ewa Kopacz