

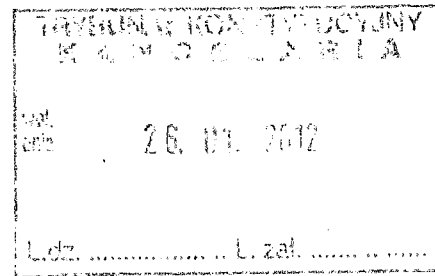


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 stycznia 2012 r.

Sygn. akt SK 23/11

BAS-WPTK-2153/11



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 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 skargi konstytucyjnej I N (sygn. akt SK 23/11), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 74 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., ost. zm. Dz.U. z 2011 r. Nr 126, poz. 714; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych lub p.u.s.p.) w brzmieniu: „Sędzia przeniesiony w stan spoczynku z przyczyn, o których mowa w art. 71 § 3, ma prawo powrócić na stanowisko zajmowane poprzednio albo otrzymać stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu, jeżeli ustały przyczyny będące podstawą przeniesienia w stan spoczynku”. Z kolei wskazany w odesłaniu cytowanego przepisu art. 71 § 3 p.u.s.p. stanowi: „Sędzia może być również przeniesiony w stan spoczynku, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli nie został przeniesiony do innego sądu”.

I N twierdzi, że zakwestionowany przepis prawa o ustroju sądów powszechnych można postrzegać w dwóch aspektach. Z jednej strony, daje on podstawę powrotu do czynnej służby sędziom przeniesionym w stanu spoczynku ze względów organizacyjnych, z drugiej – ogranicza wynikające z Konstytucji prawo powrotu do czynnej służby sędziów, wobec których ustały inne przyczyny przeniesienia ich w stan spoczynku.

W ocenie skarżącej „[w] aktualnym [w chwili wniesienia pisma procesowego – uwaga własna] stanie prawnym, gdyby art. 74 § 1 p.u.s.p. nie istniał, wówczas kwestie relacji pomiędzy stanem spoczynku a stanem czynnym regulowałaby Konstytucji RP, pozostałe przepisy u.s.p. oraz ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67) w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 5 (Rada [...] rozpatruje wystąpienia sędziów w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie). W takim stanie prawnym byłoby jasne, że każdy sędzia który wykaże, że ustały podstawy przeniesienia w stan spoczynku, miałby prawo domagać się przywrócenia na stanowisko sędziowskie i w ten sposób realizowałaby się zasada nieusuwalności”.

II. Zarzuty skarżącej

1. Według I. N zakwestionowany przepis prawa o ustroju sądów powszechnych narusza:

— art. 180 ust. 1 Konstytucji, przez to, że w przypadku ustania przyczyny przeniesienia w stan spoczynku sędziów, uznanych przez lekarza orzecznika ZUS za trwale niezdolnych do pełnienia obowiązków sędziego, wprowadza wykluczenie przywracalności sędziego do stanu czynnego;

— art. 180 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji, przez niesprawiedliwe (nierелеwantne) zróżnicowanie sytuacji prawnej sędziów przeniesionych w stan spoczynku z powodu uznania ich za trwale niezdolnych do pełnienia obowiązków sędziego (art. 70 § 1 p.u.s.p.) w porównaniu do sędziów przeniesionych w stan spoczynku z powodu zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów (art. 70 § 3 p.u.s.p.);

— art. 180 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, przez pozbawienie sędziego instrumentu prawnego do egzekwowania prawa nieusuwalności w przypadku ustania przyczyn przeniesienia go w stan spoczynku ze względów zdrowotnych;

— art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, przez ustanowienie prawa do wykonywania zawodu sędziego bez instrumentu prawnego do egzekwowania tego prawa w przypadku ustania przyczyn przeniesienia sędziego w stan spoczynku ze względów zdrowotnych;

— art. 180 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez to, że z przekroczeniem współmierności stosuje ograniczenie zasady nieusuwalności sędziego do osoby, wobec której ustały przyczyny przeniesienia w stan spoczynku z powodu uznania jej przez lekarza ZUS za trwale niezdolną do pełnienia obowiązków sędziego;

— art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez niewspółmierne ograniczenie prawa do wykonywania zawodu sędziego przez osoby, wobec których ustały przyczyny przeniesienia w stan spoczynku z powodu uznania ich przez lekarza ZUS za trwale niezdolne do pełnienia obowiązków sędziego.

2. Mająca konstytucyjną rangę nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji) powinna być – zdaniem skarżącej – rozumiana w ten sposób, że „dopóki sędzia chce i może pełnić służbę sędziowską, dopóty żadna władza ani żadne

przepisy prawa nie mogą pozbawić go urzędu” (skarga, s. 8). Ustrojodawca przewidział w tym zakresie wyjątki, regulując przypadki przechodzenia w stan spoczynku. Jeżeli jednak sędzia jest postawiony wobec obiektywnej, niezależnej od niego sytuacji zewnętrznej, uniemożliwiającej mu pełnienie obowiązków, wobec czego zmuszony jest przedwcześnie przejść w stan spoczynku i następnie przyczyna ta ustaje, to nieusuwalność musi oznaczać prawo powrotu na stanowisko sędziego. Innym słowy, w ocenie I. N. „[o]dmowa przywrócenia na poprzednie stanowisko sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku ze względów zdrowotnych w sytuacji, gdy ustały tego przyczyny, a sędzia chce i może pełnić urząd, w swoich skutkach jest równoznaczna z usunięciem sędziego z urzędu” (skarga, s. 10). Stwarzając ku temu podstawy prawne, art. 74 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych jest więc niezgodny z Konstytucją.

3. Skarżąca twierdzi, że kategoria choroby lub utraty sił w stopniu uniemożliwiającym sędziemu sprawowanie jego urzędu jest nieostra. Uznanie sędziego przez orzecznika ZUS za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków jest jedynie stwierdzeniem stanu faktycznego wraz z prognozą na przyszłość. Orzeczenie nie ma charakteru prawno kształtującego. Z kolei stan zdrowia nigdy nie jest do końca przewidywalny. Zarówno dobre jak i złe rokowania mogą okazać się nietrafne; są oparte na doświadczeniu i aktualnej wiedzy medycznej, która ulega stałemu rozwojowi. Lekarskie stwierdzenie trwałej utraty możliwości pełnienia obowiązków sędziowskich, jakkolwiek opiera się na obiektywnych przesłankach, jest wynikiem pewnego rachunku prawdopodobieństwa. Dlatego I. N. domaga się stworzenia instrumentu prawnego powrotu na urząd tych sędziów, wobec których ustały przyczyny będące podstawą przeniesienia ich w stan spoczynku, zaznaczając, że postulat ten nie dotyczy sanowania skutków błędnej (wadliwie dokonanej) oceny orzecznika ZUS, lecz sytuacji, gdy ocena była rzetelna, prawidłowa i zgodna z wiedzą medyczną w dacie jej wydawania, a mimo to nastąpiła istotna i trwała poprawa zdrowia.

4. Zakwestionowany przepis przyznaje prawo żądania powrotu na stanowisko sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku w razie ustania przyczyn tego przeniesienia tylko wówczas, gdy wynikało ono ze zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

Konstytucja różnicuje sytuację sędziego przeniesionego w stan spoczynku ze względu na zmiany organizacyjne wymiaru sprawiedliwości w stosunku do sędziów znajdujących się w stanie spoczynku z innych powodów jedynie w ten sposób, że tylko jemu gwarantuje pozostawienie pełnego uposażenia (art. 180 ust. 3 Konstytucji). Skarżąca wyprowadza z tego wniosek, że brak jest podstaw „by ustawy zwykłe jakiegokolwiek inne zróżnicowanie wprowadzały. Nie sposób doszukać się jakichkolwiek relewantnych przyczyn różnicowania sytuacji prawnej sędziów z uwagi na tryb, w jakim zostali przeniesieni w stan spoczynku” (skarga, s. 11).

5. Niekonstytucyjność art. 74 § 1 p.u.s.p. została podniesiona nie tylko na tle zasady nieusuwalności sędziów, ale także w związku z wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Sędzia, wobec którego ustały zdrowotne przyczyny przeniesienia go w stan spoczynku, jest zdolny do pracy, ma pełne kwalifikacje i tytuł sędziowski, a mimo to pozbawiony jest możliwości wykonywania zawodu. Skarżąca nie kwestionuje przy tym – z uwagi na przysługujące sędziom w stanie spoczynku uposażenie – braku gwarancji ekonomicznych, lecz wynikające z art. 86 § 2 i § 3 p.u.s.p. ograniczenia aktywności, pozwalające podejmować sędziom o takim statusie zajęcia przede wszystkim naukowe i dydaktyczne. Kwestii tej nie rozwiązuje, w ocenie I. N , przywracająca pełną swobodę w omawianym zakresie możliwość zrzeczenia się godności sędziego, albowiem jednocześnie prowadzi ona do utraty prawa do uposażenia, w sytuacji braku podstaw do świadczeń z powszechnego systemu zabezpieczenia emerytalnego.

6. Odwołując się do konstytucyjnie określonych przesłanek decydujących o dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności uregulowanych w ustawie zasadniczej (art. 31 ust. 3 Konstytucji), skarżąca stwierdza, że wyłączenie sędziów odzyskujących zdrowie z grona tych, którzy mogą być przywróceny do czynnego wykonywania zawodu, jest „istotnym uchybieniem ustawodawczym”. Ograniczenie wynikające z kwestionowanej regulacji prawa o ustroju sądów powszechnych nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a jednocześnie narusza

istotę wolności wykonywania zawodu i prawo sędziego do bycia nieusuwanym ze stanowiska.

III. Analiza formalnoprawna – kontrola dopuszczalności postępowania na każdym jego etapie

Trybunał Konstytucyjny przeprowadził wstępną kontrolę skargi konstytucyjnej I. N i nadał jej dalszy bieg. Kontrola ta nie przesądziła ostatecznie o dopuszczalności merytorycznego badania zarzutów przedstawionych w skardze nie tylko z tego względu, że Trybunał jest władny na dalszych etapach postępowania sprawdzać, czy nie wystąpiły nowe przeszkody procesowe, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Trzeba bowiem zauważyć, że skład orzekający wyznaczony do merytorycznego zbadania skargi konstytucyjnej nie jest związany wynikami wstępnej kontroli, a tym samym ma kompetencje do przeprowadzenia ponownej formalnej kontroli tych samych elementów skargi i do umorzenia postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 15/99; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 5 grudnia 2001 r., sygn. akt K 31/00; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 21 października 2003 r., sygn. akt SK 41/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06 oraz 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 44/07).

W niniejszej sprawie, wszczętej przez I. N, Trybunał Konstytucyjny w dalszym ciągu zachował to uprawnienie, stąd Sejm czuje się zobowiązany do podjęcia rozważań i zajęcia stanowiska w tym zakresie.

IV. Analiza formalnoprawna – luka w prawie czy pominięcie legislacyjne

1. Zakwestionowany art. 74 § 1 p.u.s.p. ogranicza, zdaniem skarżącej, ponad dopuszczalne ramy wolność wykonywania zawodu, a nadto godzi w zasadę nieusuwalności sędziów, albowiem bez jakiegokolwiek przyczyny zawęży krąg sędziów uprawnionych do powrotu na stanowisko sędziego tylko do sędziów przeniesionych w stan spoczynku ze względów organizacyjnych. Według I. N, konstytucyjność stanu prawnego byłaby zapewniona, gdyby działania prawotwórcze przyjęły jedną z alternatywnych postaci, a mianowicie: „Ustawodawca powinien był albo zaniechać

regulowania w ustawie zwykłej kwestii powrotu do stanu czynnego, gdyż normę stwierdzającą możliwość powrotu do wykonywania obowiązków sędziego można wywieść z samej Konstytucji RP i innych przepisów prawa, lub objąć taką regulacją obydwie przypadki przeniesienia w stan spoczynku, kiedy przesłanki tej sytuacji nie mają charakteru bezwzględnego i nieodwracalnego” (skarga, s. 13).

Sejm nie podziela przekonania co do skutków prawnych nieuchwalenia (odpowiednio: uchylenia) zaskarżonego przepisu, albowiem opiera się ono na błędnym założeniu, że podmiotowe prawo sędziego w stanie spoczynku do powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko można wywieść z ustrojowej zasady nieusuwalności sędziów lub przepisów kompetencyjnych dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. Stąd dalsze rozważania będą się koncentrować jedynie na drugim z przedstawionych wariantów. Jednakże przy tak sformułowanym zarzucie, którego istotą jest brak określonego unormowania, w pierwszym rzędzie należy rozstrzygnąć, czy ma on postać zaniechania czy pominięcia ustawodawczego. W tym celu warto przypomnieć ustalenia dokonane w sprawie o sygn. akt SK 22/01 (wyrok TK z 24 października 2001 r.), w której Trybunał Konstytucyjny – podejmując próbę odróżnienia sytuacji zaniechania ustawodawczego od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego) – stwierdził m.in.: „Pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – «brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej» (postanowienie TK z 8 czerwca 2000 r., Ts 182/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 929; podobnie m.in. postanowienia TK: Ts 80/99, OTK ZU Nr 1/2000, s. 96; Ts 122/99, tamże, s. 122; Ts 126/99, tamże, s. 128; Ts 148/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 914; Ts 100/00, OTK ZU Nr 8/2000, s. 1520 i 1522). Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej połączalności z zasadą równości. Jak

wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, s. 499): «Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować». Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (zwłaszcza wyroki: z 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU Nr 3/1998, s. 198; z 30 maja 2000 r., K. 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, s. 595 i z 24 października 2000, SK 7/00, OTK ZU Nr 7/2000, s. 1240). Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

2. Jakkolwiek przeprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny rozgraniczenie pomiędzy sytuacją zaniechania a pominięcia ustawodawczego nie zawsze jest łatwo odnieść do każdej zakwestionowanej regulacji prawnej i dotyczących jej zarzutów, na gruncie niniejszej sprawy zdaje się nie budzić wątpliwości.

Skarżąca domaga się objęcia prawem powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio (albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu) sędziów przeniesionych w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia. Kwestionowana treść art. 74 § 1 p.u.s.p. gwarantuje taką możliwość jedynie sędziom przeniesionym w stan spoczynku z przyczyn, o których mowa w art. 71 § 3 p.u.s.p., czyli wskutek zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych (gdy nie zostali przeniesieni do innego sądu). Z zarysowanego kontekstu normatywnego należy zatem wywodzić, że zdaniem I. N za wąsko został ukształtowany zakres podmiotowy przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, co jest typowym przykładem zarzutu pominięcia ustawodawczego, którego ocena mieści się w kognicji Trybunału.

V. Analiza formalna – zmiana stanu normatywnego w zakwestionowanym zakresie

1. Dla oceny dopuszczalności merytorycznego orzeczenia w niniejszej sprawie przesądzające znaczenie ma inna, niż omówiona wyżej, okoliczność, związana ściśle ze zmianą stanu prawnego zaistniałą już po wszczęciu przez I. N postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W dniu 18 sierpnia 2011 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa nowelizująca), która m.in. zmodyfikowała art. 74 p.u.s.p. Przepis nowelizujący wszedł w życie 12 października 2011 r. (14. dnia od dnia ogłoszenia ustawy).

Wprowadzona zmiana (w zakresie relewantnym dla rozpatrywanego problemu konstytucyjnego) wyrażała się:

- a) w dodaniu do art. 74 nowej jednostki redakcyjnej – § 1a p.u.s.p., przyznającej prawo powrotu na stanowisko także sędziom przeniesionym w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił oraz ustalającej warunki ubiegania się o ten powrót (przedstawienie zaświadczenia wydanego przez lekarza orzecznika ZUS, które stwierdza zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego);
- b) w modyfikacji dotychczasowego brzmienia art. 74 § 2 p.u.s.p., polegającej (poza zmianami redakcyjnymi niemającymi znaczenia dla *meritum* sprawy) na odniesieniu ujętej w nim procedury podejmowania decyzji o przywróceniu na stanowisko także do sędziów będących w stanie spoczynku ze względów zdrowotnych.

2. Dokonana nowelizacja spełniła wyartykułowane w skardze konstytucyjnej oczekiwania I. N , która źródła naruszenia jej konstytucyjnych praw upatruje właśnie w braku stosownego unormowania w dotychczasowej treści art. 74 p.u.s.p. Inicjując postępowanie przed Trybunałem, skarżąca zakładała, że wyrok potwierdzający jej zastrzeżenia i wykazujący niepełny charakter regulacji przyjętej w kwestionowanym przepisie prawa o ustroju sądów powszechnych wpłynie na ukształtowanie normatywnej podstawy do uwzględnienia jej żądań, dotyczących przywrócenia na stanowisko sędziego.

Trzeba przy tym zauważyć, że wydana w stosunku do I. N uchwała nr Krajowej Rady Sądownictwa z dnia lipca 2010 r. w sprawie odmowy przywrócenia na poprzednio zajmowane stanowisko sędziego, a następnie oddalający odwołanie od tej uchwały wyrok Sądu Najwyższego z stycznia 2011 r. (sygn. akt) bazowały na braku podstaw prawnych pozwalających zmienić jej status sędziego w stanie spoczynku. Sąd Najwyższy stwierdził przy tym dobitnie, że: „[P]rzepisy wyraźnie i wyczerpująco przewidują, kiedy możliwy jest powrót sędziego w stanie spoczynku do czynnej służby. Dołączenie do tego katalogu sytuacji, w której ustała trwała niezdolność do pełnienia obowiązków sędziego, może być rozważane jedynie jako postulat *de lege ferenda*”. Wskazana wyżej nowelizacja prawa o ustroju sądów powszechnych polegała zaś m.in. na dodaniu do art. 74 p.u.s.p. nowej jednostki redakcyjnej – § 1a, która nie tylko w całości realizuje oczekiwania skarżącej, ale nawet wykracza poza jego granice (prawo powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko przyznaje bowiem także sędziom, którzy zostali przeniesieni w stan spoczynku z uwagi na to, że z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia nie pełnili służby przez okres roku).

Rozważenia wymaga zatem kwestia celowości i zasadności podejmowania merytorycznego rozstrzygnięcia w sytuacji, w której „następcza aktywność prawodawcy” spowodowała w efekcie uwzględnienie w całości zarzutów skarżącej, wskazujących na naruszenie jej praw konstytucyjnych. W zarysowanych okolicznościach analiza winna koncentrować się na dwóch, konkurencyjnych względem siebie przesłankach umorzenia postępowania: zbędności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz utracie mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie.

3. W dotychczasowym dorobku orzeczniczym TK trwały i rozpowszechniony jest pogląd (formułowany najczęściej w kontekście zasady *ne bis in idem*), odwołujący się do językowego znaczenia pojęcia „zbędny” (równoznacznego ze: „zbytecznym”, „niepotrzebnym”, „nieużytecznym” i „niekoniecznym”), jakoby ustawowa przesłanka zbędności orzekania odnosiła się do oceny i wyboru rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w kategoriach pragmatycznych (por. np. wyrok TK z 26 czerwca 2001 r., sygn. akt U 6/00 oraz postanowienia TK z: 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 42/07 i 26 listopada 2009 r., sygn. akt SK 7/08). W tej sytuacji,

nie podejmując oceny trafności tego zapatrywania, na gruncie niniejszej sprawy nasuwa się pytanie, czy wobec skonsumowania zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej przez zmianę prawa o ustroju sądów powszechnych zachodzi zbędność wydania orzeczenia przez Trybunał, a w rezultacie okoliczność uzasadniająca umorzenie toczącego się przed nim postępowania.

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi napotyka poważne trudności. Pomijając bowiem nieścisłość „kategorii pragmatycznych”, które miałyby znaleźć zastosowanie w toku dalszej analizy, wątpliwości pogłębia trudny do przesądzenia skutek prawny ewentualnego wyroku TK o niezgodności z Konstytucją tzw. pominięcia legislacyjnego (skutek zobowiązujący, czy rozporządzający). Innymi słowy próba skonfrontowania następstw wyroku Trybunału z rezultatami dokonanej już nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych jest z góry skazana na niepowodzenie, albowiem nawet przy założeniu trafności zarzutów podniesionych w skardze niepewne są – tak na gruncie orzecznictwa trybunalskiego i sądowego, jak też poglądów doktryny (szerzej na ten temat, z licznymi przykładami judykatów: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 152 i n. oraz P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia SN z 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 181-193) – konsekwencje orzeczenia sądu konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Z tego względu należy zwrócić się ku zbadaniu drugiej z wymienionych przesłanek potencjalnego umorzenia postępowania.

4. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał, wypowiadając się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, stwierdzał konsekwentnie, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Sąd konstytucyjny wskazywał, że przepis obowiązuje w systemie prawa dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02; 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06;

16 listopada 2010 r., sygn. akt P 86/08 oraz 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09). Okoliczność „uchylenia w całości” zaskarżonego przepisu należy ustalać na podstawie treści normy derogującej lub przepisu przejściowego. Jeżeli bowiem treść takiej normy pozwala jednoznacznie przyjąć, iż uchylony lub zmieniony przepis utracił w całości moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany do żadnych stanów faktycznych, wówczas przyjąć należy wystąpienie obligatoryjnej przesłanki umorzenia postępowania (postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 31/03).

Od zasady, że kontroli zgodności z Konstytucją podlegają akty aktualnie obowiązujące i wyznaczające adresatom norm w nich zawartych określone reguły postępowania, przepisy prawa przewidują jednak pewne wyjątki. Trybunał może dokonać kontroli, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności (art. 39 ust. 3 ustawy o TK), a ewentualna eliminacja zakwestionowanego przepisu stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji (por. m.in. postanowienia TK: z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 64/05 oraz 13 lutego 2008 r., sygn. akt SK 5/07).

Ustalenia te należy odnieść do przepisu zakwestionowanego w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej.

5. Jak już była o tym mowa, nowelizacja art. 74 p.u.s.p. nie polegała na uchyleniu ani zmianie brzmienia jego § 1, czyli tego przepisu, który został wskazany w skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli. Niemniej, wskutek wynikającej z interwencji ustawodawcy modyfikacji kontekstu normatywnego, w jakim przepis ten jest osadzony, zmianie uległ jego sens normatywny i to w kierunku oczekiwanym przez I. N . Trzeba zatem rozstrzygnąć, czy okoliczności te wyczerpują przesłankę umorzenia postępowania określoną w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Warto zauważyć, że analogiczny problem był już przedmiotem rozważań Trybunału. Przykładowo w sprawie o sygn. akt SK 42/03, w której zarzut skargi również odnosił się do pominięcia ustawodawczego, a interwencja legislacyjna objęła inną niż zakwestionowana jednostkę redakcyjną aktu normatywnego, sąd konstytucyjny odczytał wejście w życie ustawy nowelizującej jako derogowanie wszystkich norm prawnych (wyrażonych *expressis verbis* czy też wyinferowanych

z treści innych norm) sprzecznych z regulacją zawartą w nowym brzmieniu (zob. postanowienie TK z 11 października 2004 r., sygn. akt SK 42/03).

Analizowane zagadnienie formalnoprawne rzadko aktualizuje się w praktyce. Przytoczone stanowisko TK nie jest jednak odosobnione. Podobnie np. w sprawie o sygn. akt SK 22/09, w której kwestionowany § 2 art. 394¹ k.p.c. nie został zmieniony, a mimo to zarzut skarżących zdezaktualizował się wobec zmiany dokonanej w treści § 1 tego artykułu, Trybunał uznał, że poddana kontroli norma (wywodzona z art. 394¹ § 2 k.p.c., którego brzmienie pozostało niezmienione), przez to, że już po wniesieniu skargi konstytucyjnej została osadzona w nowym kontekście normatywnym, utraciła moc obowiązującą, co przesądziło o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (postanowienie TK z 1 marca 2010 r.).

W konsekwencji, uwzględniając praktykę orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, Sejm przyjmuje, że wskutek wejścia w życie ustawy nowelizującej, art. 74 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim został zaskarżony przez I. N., utracił moc obowiązującą. Aktualna pozostaje natomiast – i w związku z tym wymaga rozpatrzenia – kwestia, czy utrata mocy obowiązującej objęła cały zakres zastosowania kwestionowanego przepisu, innymi słowy, czy na jego podstawie mogą nadal być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Wiąże się z tym także ustalenie, czy wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest obecnie konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

6. Ustawa nowelizująca nie określiła w swych przepisach przejściowych sposobu, w jaki powinny być rozstrzygane kwestie intertemporalne towarzyszące przyznaniu prawa do powrotu na stanowisko zajmowane poprzednio albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu sędziom przeniesionym w stan spoczynku ze względów zdrowotnych.

W takim wypadku – jak wynika z poglądów Trybunału Konstytucyjnego a wbrew potocznym intuicjom – nie zachodzi brak regulacji kwestii intertemporalnej (luka co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka natomiast przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej. Tak więc i wobec braku regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta, tyle, że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej. W przepisach nowelizujących *implicite* zawarty jest nakaz ich stosowania wobec stosunków

„w toku” (tak m.in. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02 oraz 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03).

Uwzględniając dyrektywy wykładnicze sądu konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, że prawo powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko zostało przyznane sędziom, niezależnie od tego, kiedy zostali przeniesieni w stan spoczynku ze względów zdrowotnych i niezależnie od tego, kiedy nastąpiła taka poprawa ich stanu zdrowia, która uczyniła ich ponownie zdolnymi do wykonywania obowiązków sędziego.

Warto podkreślić, że zrekonstruowany w powyższy sposób zakres zastosowania nowych przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych koresponduje z *ratio legis* nowelizacji, ujawnionym w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3655/VI kad.). Analizowanej nowelizacji poświęcono następujący *passus*: „Projekt przewiduje wprowadzenie przepisów umożliwiających powrót do służby sędziego przeniesionego w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia, która to możliwość do tej pory była wyłączona nawet w przypadku całkowitego odzyskania przez sędziego zdolności do pełnienia służby sędziowskiej. Taka regulacja jest niezbędna z uwagi na postęp medycyny, która obecnie pozwala na osiągnięcie efektu całkowitego wyleczenia również w przypadku najcięższych schorzeń. Pozostawanie sędziów w pełni zdolnych do pełnienia służby sędziowskiej, i pragnących tę służbę pełnić, w stanie spoczynku, nie znajduje żadnego uzasadnienia”. Jeszcze dobitniej intencje projektodawcy obrazuje ocena skutków regulacji załączona do wskazanego wyżej rządowego projektu ustawy. Stwierdza się tam wyraźnie trudność w oszacowaniu globalnego wzrostu wydatków wynikających z powrotu sędziów ze stanu spoczynku (jednostkowo przysługujące im świadczenia wzrosną o 25 %), gdyż „[...] nieznana i niemożliwa do przewidzenia jest liczba sędziów, którzy z tego prawa skorzystają. [...] Wprowadzenie przepisów umożliwiających powrót ze stanu spoczynku służyć ma przede wszystkim aktywizacji zawodowej osób, które – pomimo odzyskanej zdolności do pracy – zostały z zawodu (i w zasadzie z rynku pracy) trwale wykluczone, a równocześnie korzystają ze świadczeń przyznawanych osobom niezdolnym do pracy. Są to sędziowie, posiadający często wieloletnią praktykę orzeczniczą, których doświadczenie i zdolność do dalszej pracy pozostaje jednak w chwili obecnej niewykorzystana, choć opłacana uposażeniem, obciążającym budżet państwa. Z tego punktu widzenia jest

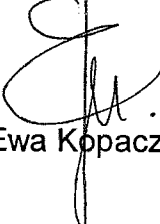
to również przepis służący racjonalizacji wydatków w systemie sądownictwa. Nie jest oczywiście możliwe do ustalenia, jak wielu sędziów skorzysta z projektowanej możliwości powrotu do pracy, choć nie wydaje się, by była to grupa bardzo liczna". Przywołane fragmenty uzasadnienia rządowego projektu ustawy nowelizującej przekonują o tym, że celem zmian było zmodyfikowanie statusu sędziów znajdujących się w stanie spoczynku w chwili wejścia w życie nowych regulacji.

Zważywszy powyższe ustalenia należy uznać, że również I. N przyznane zostały uprawnienia, o których mowa w art. 74 § 1a p.u.s.p., co w pełni zdezaktualizowało podniesione przez nią zarzuty (na temat ich istoty por. pkt II stanowiska). Niezależnie od zapadłego w jej sprawie wyroku Sądu Najwyższego z stycznia 2011 r. (sygn. akt), może ona ponownie zgłosić Krajowej Radzie Sądownictwa zamiar powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko.

Jakkolwiek z przekazanych Sejmowi odpisów pism procesowych w niniejszej sprawie nie wynika, czy skarżąca podjęła jakąkolwiek próbę sanowania swojej sytuacji w oparciu o nowe przepisy, w świetle zaprezentowanych wyżej intencji ustawodawcy oraz reguł intertemporalnych, których obowiązywanie potwierdza orzecznictwo TK, nie ulega wątpliwości, że jest ona ich beneficjentem. W konsekwencji trzeba dojść do wniosku, że aktualnie wydanie wyroku w sprawie przepisu prawa o ustroju sądów powszechnych, który był podstawą rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżącej, nie jest konieczne dla ochrony jej konstytucyjnych wolności i praw.

7. Konkludując, ze względu na zmianę stanu prawnego, spowodowaną dodaniem art. 74 § 1a oraz ukształtowaniem nowego brzmienia art. 74 § 2 p.u.s.p., Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, z uwagi na utratę mocy obowiązującej kwestionowanej treści normatywnej art. 74 § 1 p.u.s.p., która miała miejsce już po zainicjowaniu postępowania przez I. N

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz