



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 5/17
BAS-WPTK-787/17

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
Warszawa, dnia 11 maja 2017 r.	
wpl. dnia	12. 05. 2017
L.dz.	L. zał.

maja 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 19 grudnia 2016 r., poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 11 kwietnia 2017 r. (sygn. akt K 5/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, **jest niezgodny** z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Prokurator Generalny (dalej także jako: wnioskodawca) we wniosku z 11 kwietnia 2017 r. wskazuje na niezgodność art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej: uKRS) z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucji RP lub Konstytucji) oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 uKRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny wskazuje także na niezgodność art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS, w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji RP w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP.

2. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 11 uKRS stanowi: „1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady”.

Art. 12 ust. 1 uKRS stanowi: „Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli”.

Art. 13 ust. 1-4 uKRS stanowi: „1. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu.

3. Wybory przedstawicieli, o których mowa w ust. 1 i 2, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady”.

3. Prokurator Generalny formułuje zarzuty wyodrębniając w *petitum* wniosku dwa punkty. W punkcie pierwszym *petitum* wniosku, zarzuca, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS jest niezgodny z art. 178 ust. 1 („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”) oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 („Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: [...] piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”) i ust. 4 („Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”) w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucji RP lub Konstytucji) („1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”). Zarzuca także, że art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 uKRS jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W punkcie drugim *petitum* wniosku Prokurator Generalny zarzuca, że art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS, w zakresie,

w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 („Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”) i 4 („Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”) Konstytucji RP w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP.

4. Uzasadniając swoje zarzuty wyartykułowane w punkcie pierwszym *petitum* wniosku, Prokurator Generalny podnosi, że przepisy art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS oraz przepisy art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 uKRS w nieuprawniony sposób „różnicują prawa wyborcze sędziów sądów powszechnych i innych sądów oraz różnicują prawa wyborcze sędziów poszczególnych szczebli w ramach sądownictwa powszechnego (wniosek, s. 7).

W szczególności wnioskodawca stwierdza, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS „wbrew normom rangi konstytucyjnej – ograniczyły uprawnienia sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS, kształtując je w sposób odmienny niż przewiduje to Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2, poprzez wprowadzenie wyborów spośród odrębnych grup sędziów, bezpodstawnie dzieląc sędziów sądów powszechnych na dwie podgrupy oraz różnicując zakres prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i innych sądów, a więc wykraczając poza upoważnienie zawarte w art. 187 ust. 4 Konstytucji, wymagającej rekonstrukcji normy wywiedzionej z tego przepisu także w kontekście norm zawartych w treści art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Wskutek zaskarżonych regulacji doszło do nierównego potraktowania sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych względem sędziów sądów okręgowych. Wskutek wprowadzenia wyborów w tej formule w oparciu o ww. nierówność, uniemożliwiono uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sędziów sądów powszechnych w KRS” (wniosek, s. 12). Ponadto wnioskodawca zarzuca, że „skarżone przepisy różnicują sposób wyboru członków KRS przez sędziów poszczególnych sądów, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego sędziów sądów rejonowych i sądów okręgowych. [...] sędziowie apelacyjni, okręgowi i rejonowi, którzy nie dostaną się w skład zebrań przedstawicieli, pozbawieni są

bezpośredniego prawa wyborczego. [...] w odniesieniu do sądów administracyjnych wprowadzono wyraźną różnicę w porównaniu z procedurą wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych [...]. Różnica ta polega na tym, że przedstawiciele zebrań sądów apelacyjnych oraz zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybierają członków KRS jedynie spośród grona przedstawicieli, podczas gdy zgromadzenie ogólne sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera członków KRS spośród wszystkich sędziów sądów administracyjnych. Oznacza to, że w art. 11 ust. 3 i 4 uKRS wprowadzono do ustawy o KRS bezpodstawną dysproporcję między prawem wyborczym sędziów sądów powszechnych a takim prawem innych sędziów” (wniosek, s. 13-14).

Zdaniem wnioskodawcy „rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 2 uKRS jest bliższe standardowi konstytucyjnemu, gdyż nie ogranicza biernego prawa wyborczego żadnej grupy sędziów sądów administracyjnych, to jednak - z uwagi na treść art. 12 ust. 1 uKRS – ogranicza czynne prawo wyborcze sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w wyborach członków Rady, jako że wyłącznie przedstawiciele – i to w ograniczonej liczbie dwóch osób spośród ogółu sędziów każdego wojewódzkiego sądu administracyjnego – dokonują wyboru członków KRS. Taki stan rzeczy narusza w szczególności art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji” (wniosek, s. 14).

5. Uzasadniając zarzut wyartykułowany w punkcie drugim *petitum* wniosku, Prokurator Generalny podnosi, że istotą tego zarzutu „jest pominięcie prawodawcze, którego skutkiem jest upowszechnienie wykładni i stosowania zaskarżonych przepisów w sposób sprzeczny ze wskazanymi wzorcami kontroli” (wniosek, s. 18).

Zdaniem wnioskodawcy kształt językowy art. 187 ust. 3 Konstytucji, a w szczególności użycie sformułowania w liczbie mnogiej („wybranych członków”), a nie w liczbie pojedynczej („wybranego członka”), „wskazuje, że ustrojodawca ukształtował kadencję wybieranych członków KRS jako kadencję grupową” (wniosek, s. 23-24). Natomiast – jak argumentuje wnioskodawca – wbrew Konstytucji „[i]ndywidualna kadencja członków KRS wprowadzona została do praktyki funkcjonowania KRS na podstawie stanowiska Rady z dnia 12 lutego 2002 r. «w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej» [...]. W dokumencie tym stwierdzono: «Krajowa Rada Sądownictwa zajmuje

stanowisko, że czteroletnia kadencja 'wybranego członka' Rady, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP jest liczona indywidualnie» (wniosek, s. 27). Wnioskodawca zarzuca, że „[w]skutek podjęcia ww. uchwały ukształtowała się [...] wadliwa wykładnia przepisów ustaw o KRS, w szczególności art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w zw. z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze aktualnej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, oraz idąca za nią wadliwa praktyka. Przepisy te, rozumiane zgodnie z treścią ww. uchwały KRS, są niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który ujmuje KRS jako organ o jednolitej kadencji wybieranych członków, a także z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz zasadą legalizmu, określoną w art. 7 ustawy zasadniczej” (wniosek, s. 28). W przekonaniu wnioskodawcy zaistniałe pominięcie prawodawcze (mianowicie pominięcie regulacji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie unormowań art. 11 ust. 1, 2, 3, 4, i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie) umożliwiło przyjęcie niezgodnej z art. 187 ust. 3 Konstytucji wykładni skarżonych przepisów, co narusza zasadę rzetelnej legislacji, a w szczególności zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

II. Analiza formalnoprawna

1. Wniosek, z którym wystąpił Prokurator Generalny, ma podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: 1) [...] Prokurator Generalny [...]”.

Wniosek złożony został przez Prokuratora Generalnego w dniu 11 kwietnia 2017 r., a więc pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: u.o.t.p.TK). Do wniosku Prokuratora Generalnego mają zatem zastosowanie przepisy u.o.t.p.TK, a w szczególności art. 46, art. 47 u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 46 u.o.t.p.TK: „Pismami procesowymi są wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne, a także inne wnioski i oświadczenia uczestników postępowania, wnoszone do Trybunału w toku postępowania poza rozprawą”. Art. 47 u.o.t.p.TK stanowi: „1. Wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: 1) oznaczenie podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 2) podanie podstawy prawnej działania

podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku; 3) oznaczenie rodzaju pisma procesowego; 4) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 5) wskazanie wzorca kontroli; 6) uzasadnienie. 2. Uzasadnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, zawiera: 1) przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; 2) przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; 3) określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; 4) wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. [...]

2. Pod względem formalnym wniosek Prokuratora Generalnego odpowiada wymogom określonym w art. 47 u.o.t.p.TK. Wniosek jest rzetelnie uzasadniony. Zarówno kwestionowane przepisy, jak i wzorce kontroli zostały prawidłowo powołane wraz z ich wykładnią opartą na doktrynie prawa i orzecznictwie. Jasno został wyartykułowany problem konstytucyjny oraz przywołane zostały adekwatne argumenty na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Zatem wszystkie podniesione zarzuty powinny być rozpatrzone pod względem merytorycznym.

3. Sformułowany w punkcie pierwszym *petitum* wniosku zarzut Prokuratora Generalnego - że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS „wbrew normom rangi konstytucyjnej – ograniczyły uprawnienia sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS, kształtując je w sposób odmienny niż przewiduje to Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2, poprzez wprowadzenie wyborów spośród odrębnych grup sędziów, bezpodstawnie dzieląc sędziów sądów powszechnych na dwie podgrupy oraz różnicując zakres prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i innych sądów, a więc wykraczając poza upoważnienie zawarte w art. 187 ust. 4 Konstytucji, wymagające uwzględnienia rekonstrukcji normy wywiedzionej z przepisu art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji także w kontekście norm zawartych w treści art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji” – wymaga rozważenia kwestii granic swobody ustawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa z uwzględnieniem dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej. W szczególności należy ustalić, czy ustawodawca wykroczył poza granice swobody określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji, nie respektując ograniczeń wynikających z zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Podniesiony również w punkcie pierwszym *petitum* wniosku zarzut Prokuratora Generalnego - że rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 2 uKRS z uwagi na treść art. 12 ust. 1 uKRS w nieuprawniony sposób ogranicza czynne prawo wyborcze sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w wyborach członków Rady, a tym samym narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – wymaga rozważenia, czy nierówne potraktowanie sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych jest uzasadnione, czy – przeciwnie – stanowi dyskryminację. Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii będzie miało ustalenie, czy przyjęte kryterium różnicowania, a mianowicie status zawodowy sędziów, jest zasadne.

3. Sformułowany w punkcie drugim *petitum* wniosku zarzut Prokuratora Generalnego dotyczy pominięcia legislacyjnego, mianowicie pominięcia regulacji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie unormowań art. 11 ust. 1, 2, 3, 4, i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, co umożliwiło przyjęcie niezgodnej z art. 187 ust. 3 Konstytucji wykładni skarżonych przepisów, przez co narusza zasadę rzetelnej legislacji, a w szczególności zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego, z określeniem granic swobody ustawodawcy wiąże się kwestia pominięcia ustawodawczego, które może zostać uznane za przekroczenie przysługujących ustawodawcy uprawnień do stanowienia prawa. Rozważając przypadki pominięcia ustawodawczego TK ukształtował konsekwentnie podtrzymywaną linię orzecniczą, której istota została wyrażona w następującej wypowiedzi: „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 w zgodzie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym

w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją. [...] Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w tego typu przypadkach nie może być pochytywana jako zastępowanie przez Trybunał ustawodawcy w określaniu treści prawa pozytywnego, lecz tylko jako stwierdzenie, że w danym wypadku ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice przysługującego mu władztwa do stanowienia prawa” (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95; podobnie wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97; wyrok TK z 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00; wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03; postanowienie z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03).

Zatem pominięcie legislacyjne, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał Konstytucyjny ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. np. wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

Poglądy Trybunału Konstytucyjnego znajdują wsparcie w doktrynie prawa, w której wyrażono pogląd, że „[u]stawodawca może naruszyć Konstytucję nie tylko przez stanowienie norm niezgodnych z konstytucyjnymi zakazami lub nakazami, może on naruszyć ją również przez tzw. zaniechanie prawodawcze. [...] całkowite pozbawienie Trybunału możliwości kontrolowania zaniechań ustawodawcy prowadzi do konkluzji, iż w razie ich wystąpienia Trybunał Konstytucyjny nie ma skutecznych środków, za pomocą których może chronić prawa człowieka. Dlatego też Trybunał

Konstytucyjny w pewnych sytuacjach nie wyklucza badania zaniechań prawodawczych. Dotyczy to sytuacji, gdy ustawodawca dokonuje niepełnych unormowań stosunków społecznych. Najczęściej podstawą kontroli norm, które mają zbyt wąski zakres zastosowania lub normowania, jest zasada równości. Sytuacja taka określana jest jako zaniechanie niewłaściwe bądź stanowienie prawa w stopniu ewidentnie niewystarczającym. Polski Trybunał Konstytucyjny mówi odpowiednio o zaniechaniu ustawodawczym oraz pominięciu ustawodawczym uznając, że w tym ostatnim wypadku dopuszczalne jest zakwestionowanie aktu normatywnego i stwierdzenie jego niekonstytucyjności. Posługiwanie się konstrukcją pominięcia ustawodawczego ma jednak ograniczone znaczenie. [...] Trybunał Konstytucyjny może zatem stanąć przed dylematem, czy orzec niekonstytucyjność przepisów ustawy ze względu na zbyt wąski zakres regulacji, ale tym samym pozbawić ochrony grupę osób, która posiadała ją na podstawie dotychczasowych przepisów, czy też ze względu na konieczność zachowania tej ochrony uznać zgodność przepisu z Konstytucją lub wydać orzeczenie interpretacyjne” (P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 210-213).

W kwestii zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do zaniechania ustawodawczego Dariusz Dudek wyraził następujący pogląd: „Za słuszny uważam przeto pogląd, że ta sama przesłanka, poszukiwania efektywnej ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka, stanowić powinna argument na rzecz zdecydowanego podejścia Trybunału do przejawów naruszenia konstytucji wskutek częściowego, a nawet pełnego zaniechania ustawodawczego (D. Dudek, *Konstytucja RP a zaniechanie ustawodawcze [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 75).”

W piśmiennictwie podkreśla się również, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii

unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. np. postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

Trybunał Konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił także uwagę, że istnieje „[w]yraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Szczególnie interesujący z tego punktu widzenia jest wyrok TK z 6 maja 1998 r. w sprawie o sygn. K. 37/97, którego sentencja brzmi: „Art. 131 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [...] w zakresie, w jakim nie uwzględnia żołnierzy uznanych za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzy samotnych w okresie odbywania służby wojskowej, z wyjątkiem nadterminowej zasadniczej służby wojskowej, będących właścicielami lokali mieszkalnych, pośród uprawnionych do uzyskania świadczenia na pokrycie należności i opłat za zajmowane mieszkanie, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Można również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. np. wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

W związku z zarzutem wnioskodawcy podniesionym w punkcie drugim *petitum* wniosku należy rozważyć zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym problem konstytucyjny z uwzględnieniem różnicy pomiędzy pominięciem legislacyjnym (prawodawczym, ustawodawczym) - które może być przedmiotem badania konstytucyjności - a zaniechaniem ustawodawczym, które, zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje poza jego kognicją.

III. Wzorce kontroli

1. Art. 2 Konstytucji RP

Art. 2 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

1. 1. Zgodnie z poglądem doktryny: „Wyrażona w art. 2 Konstytucji RP klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi podstawę do wyprowadzenia z niej katalogu zasad konstytucyjnych niesformułowanych wprost w przepisach. Zasady te dotyczą przede wszystkim stanowienia prawa. Istnieje stały katalog tych zasad wywodzony przede wszystkim z zasady zaufania osoby do państwa i stanowionego przez nie prawa. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego i może zostać poszerzony, o ile doktryna, sądy oraz TK «odnajdą» w klauzuli państwa prawnego takie zasady, które są konieczne dla prawidłowego określenia relacji władzy publicznej i osoby. Klauzula państwa prawnego i zawarte w niej zasady wywierają istotny wpływ na wiele innych postanowień Konstytucji RP. Normatywna treść wielu przepisów ustrojowych oraz przepisów gwarantujących prawa człowieka jest ustalana przez odwołanie do klauzuli państwa prawnego. Klauzula ta stanowi również podstawę dokonywania wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP w procesie sądowego stosowania prawa. Warto podkreślić, że rola klauzuli państwa prawnego przy dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP ma charakter szczególny. Niejednokrotnie przedmiotem takiej wykładni są bowiem przepisy ustaw stanowiące podstawę danej gałęzi prawa.

W związku z rolą, jaką odgrywa klauzula państwa prawnego dla ustrojowej charakterystyki państwa polskiego, jej wpływ na normatywną treść Konstytucji RP oraz oddziaływanie na płaszczyznę stanowienia i stosowania prawa można postawić pytanie: czy jest ona konstytucyjną klauzulą wiodącą, «zasadą – kluczem», klauzulą, z której należy wyprowadzać cały porządek konstytucyjny? Wydaje się że taką rolę klauzula państwa prawnego spełniała do 1997 r. Obecnie pełni ona nadal tę rolę w odniesieniu do formalnego aspektu państwa prawnego, w szczególności do płaszczyzny stanowienia prawa. W odniesieniu do aspektu materialnego należy stwierdzić, że obecnie ani doktryna, ani TK nie wywodzą nowych praw

konstytucyjnych z art. 2 Konstytucji RP. Dla normatywnej treści wolności i praw człowieka kluczowe znaczenie ma natomiast obecnie art. 30 Konstytucji RP. To w zasadzie nienaruszalnej i niezbywalnej godności człowieka tkwi największy potencjał dla wydobywania z Konstytucji RP praw człowieka, dookreślania treści praw w ustawie zasadniczej wyrażonych oraz interpretowania konstytucyjnych klauzul limitacyjnych (L. Garlicki, *Wolności i prawa jednostki*, s. 63 i n.)” (P. Tuleja, *Art. 2 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 47, Legalis).

Rozumienie zasady demokratycznego państwa prawa ukształtowane w orzecznictwie TK przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. zostało podtrzymane pod rządami nowej Konstytucji, bowiem – jak twierdzi TK – „identyczności językowej towarzyszy [...] bliskość aksjologiczna – zespół wartości, który legł u podstaw nowelizacji grudniowej z 1989 r. znalazł potwierdzenie i rozwinięcie w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Tym samym, podstawowa treść zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2 konstytucji, może i powinna być rozumiana w taki sam sposób, jak rozumiano treść tej zasady w poprzednim porządku konstytucyjnym” (wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97). Jediną różnicę stanowi – zdaniem TK – uwzględnienie faktu, że szereg zasad i reguł, które dotychczas funkcjonowały w polskim porządku konstytucyjnym tylko z racji ich „odnalezienia” w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawa, pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. znalazły bezpośredni wyraz w jej szczegółowych postanowieniach. TK uważa, że „obecnie pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 konstytucji, jak też – niekiedy w sposób znacznie konkretniejszy – w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu. Inne zasady i reguły, których nie powtórzono w dalszym tekście konstytucji, wynikają – tak, jak poprzednio – z ogólnej treści klauzuli demokratycznego państwa prawnego i art. 2 konstytucji stał się ich jedyną i samoistną podstawą prawną” (wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97; zob. także wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98; wyrok z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K.36/98; wyrok z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98; wyrok z dnia 8 marca 2004 r., sygn. akt SK 23/03).

Szeroko i w sposób syntetyczny, na temat zasad wynikających z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawa, TK wypowiedział się w jednym z orzeczeń stwierdzając, że „z zasady tej w orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie

wyprowadza się daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych)” (wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; podobnie wyrok z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04). W dalszej wypowiedzi TK sformułowana została bardzo istotna uwaga, że „[t]eoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo; z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa” (wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

1. 2. Jako jedną z zasad poprawnej (przyzwoitej) legislacji, która jest związana z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny wskazuje zasadę określoności przepisów prawnych. Zasada określoności „została po raz pierwszy wywiedziona z przepisów konstytucyjnych i uznana za samodzielny zasadę prawa na początku lat 90-tych” (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 192).

Wymaganie określoności przepisów prawnych jako jedna z zasad przyzwoitej legislacji spełnione jest – zdaniem TK - jeśli przepisy formułowane są w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, co ma szczególne znaczenie w przypadku ochrony praw i wolności (wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99; podobnie wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02). Podstawowym elementem zasady określoności jest poprawność konstrukcji przepisu z punktu widzenia językowego i logicznego. Dopiero po spełnieniu tego warunku można przystąpić do oceny przepisów w aspekcie pozostałych kryteriów. „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista

i pozwalala na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K. 24/00; zob. także wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; wyrok z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02).

Naruszeniem wymagań konstytucyjnych jest – zdaniem TK – niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie przepisu pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to wyraża zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą TK prezentuje stanowisko, że „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00; wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. akt K. 6/02), z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów (wyrok z 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. akt K 32/03), „niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

W ocenie TK, „[n]iejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera adresatom prawa poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa” (wyrok z 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02; wyrok z 17 czerwca 2003 r., sygn. akt P 24/02), „sytuacja, w której ustawowe przesłanki ograniczające wolność konstytucyjną nie spełniają wymogów dostatecznej precyzji i określoności przepisów prawa, prowadzi do braku pewności prawa, skoro jego «ustalenie» następuje dopiero w sferze stosowania prawa. Sytuacja taka pozbawia bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych na gruncie takich przepisów” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00; wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02; wyrok z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02; wyrok z 24 lutego

2003 r., sygn. K 28/02; wyrok z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02; wyrok z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03; wyrok z 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04).

Trybunał Konstytucyjny, powołując się na swoje wcześniejsze interpretacje, wyraził następujący podgląd: „Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, błędy techniki legislacyjnej uzasadniają zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji tylko w wyjątkowych wypadkach. W uzasadnieniu wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 Trybunał wskazał, że «niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające» (zob. także wyroki z: 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07; 4 listopada 2010 r., sygn. P 44/07; 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10). Założenie, jakoby «każdy przepis, przy interpretacji którego podmiot stosujący prawo (zwłaszcza sąd) jest zmuszony sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni, jest automatycznie niezgodny z art. 2 Konstytucji», Trybunał uznał za nieprawidłowe (postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03)” (postanowienie z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „[z] reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednorodnego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02; podobnie np. wyrok z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04).

1. 3. W sposób syntetyczny TK wypowiedział się w sprawie zasady określoności przepisów prawa, stwierdzając m.in., że „dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,

- przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewnione były jednolita wykładnia i jego jednolite stosowanie,

- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulacje ograniczające korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności” (wyrok z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08).

2. Art. 7 Konstytucji RP

Art. 7 Konstytucji RP stanowi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

2. 1. W doktrynie podkreśla się, że unormowanie zawarte w art. 7 Konstytucji „[t]o jedno z najbardziej nieprecyzyjnych postanowień Konstytucji. W art. 7 sformułowano zasadę powstałą w czasach, w których konstytucji przypisywano rolę niewiążącej ogólnej deklaracji politycznej. W tym okresie francuska nauka prawa publicznego wypracowała zasadę legalności. Oznaczała ona oparcie działalności państwa na ustawie. Jeśli w warunkach dziewiętnastowiecznej Francji (i też przez większość XX w.) miała ona sens, to z chwilą przypisania konstytucji najwyższej mocy normatywnej zwierzchnictwo ustawy zostało poważnie nadwerżone. [...] Postanowienia omawianego artykułu nakazują organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Powstaje pytanie, o jakie prawo tutaj chodzi. [...] coraz częstsze odchodzenie w praktyce sądowej od ścisłej wykładni literalnej, której wymaga art. 7 Konstytucji – na pewno w odniesieniu do norm kompetencyjnych – każe się zastanowić nad jego dalszą przydatnością. Trybunał Konstytucyjny pozwolił sobie na uwagę, że wzbogacenie podstaw kontroli, między innymi o zasadę legalizmu, gdy w grę wchodzi konstytucyjna regulacja bardziej

szczegółowa, «nie zawsze jest racjonalne» (z uzasadnienia wyroku TK z 25 maja 1998 r., U 19/97, Lexis.pl nr 348450) Do tej uwagi można dodać niemal całkowite pozostawienie na uboczu przez Trybunał Konstytucyjny drugiej części formuły «w granicach prawa» - będącej wyrazem tzw. praworządności materialnej” (K. Complak, *Art. 7. Działanie na podstawie i w granicach prawa [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 20).

W odniesieniu do genezy art. 7 Konstytucji doktryna stwierdza także, iż „[s]formułowanie nakazu działania na podstawie i w granicach prawa stanowiło cezurę przekształcenia monarchii absolutnej w monarchię konstytucyjną. Uznanie, że prawem jest przede wszystkim ustawa, było z kolei podstawą nadania monarchii konstytucyjnej charakteru państwa demokratycznego. Wreszcie przyjęcie, że działanie na podstawie prawa oznacza również wymóg działania na podstawie Konstytucji, stało się podstawą funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawnego” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 1, Legalis).

2. 2. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Zasada praworządności (legalizmu) została przewidziana w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym «[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». Legalizm działalności organów administracji publicznej polega m.in. na wydawaniu przez nie rozstrzygnięć w przepisanej prawem formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi. Zasada ta dotyczy nie tylko organów publicznych tworzących prawo, ale też stosujących je organów. Naruszenie przez organy państwa obowiązku działania na podstawie i w granicach prawa sprawia, że działanie takie traci cechę legalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że istotą art. 7 Konstytucji jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym winna być zawarta podstawa działania, jak też określone granice jej działania (zob. postanowienie z 9 maja 2005 r., sygn. Ts 216/04, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 87).

Zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie ma charakteru wyłącznie formalnego, który by powodował, że konstytucyjne uwarunkowania dotyczące treści przepisów prawnych nie wynikają z art. 7, ale z klauzuli wyrażonej w art. 2 Konstytucji i pozostałych zasad ustrojowych. Takie uwarunkowania wynikają bowiem również z samego art. 7 Konstytucji (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7

Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3). Trybunał podkreśla, że art. 7 Konstytucji nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, a nie wyływają z niego dodatkowe uprawnienia względem tych, które wynikają z innych norm prawnych. Art. 7 Konstytucji ma jednak też samoistne znaczenie, bo jest dyrektywą «interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone» (wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34)⁷ (wyrok z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

2. 3. „W najbardziej ogólnym ujęciu nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa ma szeroki zakres przedmiotowy. Wyraża on zarówno zasadę legalizmu w wąskim znaczeniu, nakaz działania na podstawie prawa, jaki i obowiązek przestrzegania prawa (zob. *W. Sokolewicz*, Artykuł 7, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 5, s. 3)⁸ (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] M. Safjan, L. Bosek* (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb.7, Legalis).

„Z Konstytucji RP wynika, że podstawowym aktem normatywnym na podstawie, którego działają organy władzy publicznej, jest ustawa. Potwierdza to kształt zasady wyłączności ustawy. Zasada ta ma z jednej strony legitymizować działanie organów władzy publicznej, z drugiej określać granicę ingerencji w prawa człowieka przez te organy. Stąd wynika zakaz domniemania kompetencji przez organy władzy publicznej. Prawem w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP są również wszystkie akty powszechnie obowiązujące, o których mówi Rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa: «Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to powinność organu władzy publicznej przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od usytuowania ich w systemie źródeł prawa, które określają jego uprawnienia lub obowiązki. Organy muszą zatem znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47, pkt III.6 i cytowana tam literatura)» (post. TK z 4.10.2011 r., P 9/11, OTK-A 2011, Nr 8,

poz. 86)” (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 11, Legalis).

Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, „[n]akaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków. Statuuje on też domniemanie takiego działania. Domniemywa się, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Domniemanie to jest jednak obalalne. W formach prawem przewidzianych może dojść do stwierdzenia, że organ władzy publicznej naruszył art. 7 Konstytucji RP. Należy jednak podkreślić, że przesłanki obalenia tego domniemania oraz jego skutki kształtowane są nie tylko przez art. 7, ale również przez inne zasady konstytucyjne. Przede wszystkim przez zasadę zaufania obywateli do państwa. Powyższa konstatacja dotyczy działalności ustawodawcy, sądów, organów władzy wykonawczej i wszystkich pozostałych organów władzy publicznej. W odniesieniu do ustawodawcy TK stwierdził m.in.: «W myśl art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a w świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jedną z fundamentalnych wartości prawa w ogóle i państwa prawnego w szczególności jest bezpieczeństwo prawne i pewność prawa. [...] W pewnych sytuacjach nawet rażące naruszenie prawa nie musi prowadzić do uchylecia aktu naruszającego. Zależy to od wyważenia racji leżących u podstaw nakazu przestrzegania prawa oraz zasady pewności prawa. Konstytucyjną niedopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji rażąco naruszającej prawo w pewnych okolicznościach wskazał TK przy okazji kontroli konstytucyjności art. 156 § 2 KPA: «Zasada praworządności jest zasadą instrumentalną względem zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa, w tym sensie, że działanie na podstawie i w granicach prawa jest warunkiem koniecznym realizacji zasad pewności i zaufania. Co do zasady działanie na podstawie i w granicach prawa jest instytucjonalnie realizowane w ten sposób, że ustawa określa kompetencje, prawne formy działania i materialne podstawy rozstrzygnięcia organu władzy publicznej. Wydanie decyzji zgodnej z prawem gwarantowane jest przez odpowiednie procedury, w tym prawo do zaskarżania orzeczeń i ich sądową kontrolę. Konsekwencją powyższych rozwiązań jest trwałość decyzji, co do której domniemywa się, że jest zgodna z prawem. Trwałość (prawomocność) jest więc elementem wzmacniającym zasadę praworządności. Powyższa relacja jest bardziej złożona w sytuacji, gdy organ władzy publicznej, mimo wskazanych wyżej gwarancji

instytucjonalnych i proceduralnych, narusza prawo (zasadę praworządności), jednak jego decyzja wchodzi do obrotu, korzysta z cechy trwałości i kształtuje sytuację prawną (w szczególności przez długi okres). Wtedy występuje kolizja zasad, ponieważ reguła trwałości decyzji realizuje zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i w ograniczonym zakresie zasadę zaufania (mając na względzie ukształtowane prawa adresatów decyzji), a instytucje służące wzruszaniu trwałości decyzji ze względu na naruszenie prawa służą zasadzie praworządności" (wyr. Z 12.5.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, Nr 5, poz. 62)" (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 15, Legalis).

Rozważając relacje pomiędzy zasadą demokratycznego państwa prawa a zasadą legalizmu w doktrynie podkreśla się, że „[w]yrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Związek zasady praworządności z zasadą państwa prawnego ma charakter wielopłaszczyznowy: po pierwsze – zasada państwa prawnego stanowi uzasadnienie obowiązywania zasady praworządności, w szczególności wskazuje wartości stanowiące *ratio* art. 7, po drugie – stanowi podstawę określenia skutków naruszenia art. 7 przez organy władzy publicznej. Zasada praworządności wiąże się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP (art. 8) oraz zasadą przychylności prawa polskiego prawu międzynarodowemu (art. 9)" (P. Tuleja, *Art. 7 [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, nb. 17, Legalis).

2. 4. Określając relacje zasad konstytucyjnych związanych z zasadą demokratycznego państwa prawa TK stwierdził m.in., że „[z]asada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji, ma pierwszoplanowe znaczenie i szeroki zakres, a zasada praworządności, przewidziana w art. 7, z niej wynika i stanowi jej konsekwencję (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, w: *Konstytucja...*, s. 3–4). Zasada praworządności «stanowi jądro zasady państwa prawnego», choć formalnie na tle Konstytucji jest zasadą równoległą do klauzuli państwa prawnego (tenże, komentarz do art. 2 Konstytucji, tamże, s. 16). W trakcie prac nad projektem Konstytucji pojawiały się nawet głosy, że art. 7 jest *superfluum* względem art. 2. Ostatecznie jednak zwyciężyło stanowisko, mówiące, że artykuł ten jest potrzebny, bowiem powieliła treść poprzedniej Konstytucji, na tle której zrodziło się bogate orzecznictwo, a ponadto spełnia on funkcję edukacyjną.

Jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego. [...] Żadna z powyższych zasad nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem od obu dopuszczalne są wyjątki” (wyrok z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13).

3. Art. 32 Konstytucji RP

Art. 32 Konstytucji RP stanowi: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

3. 1. Wykładnia zasady równości ukształtowana w orzecznictwie TK jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. została podtrzymana pod rządami aktualnie obowiązującej Konstytucji (np. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K. 22/97,; wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., K. 2/97). Formuła tej wykładni brzmi następująco: „Z zasady równości, wyrażonej obecnie w art. 32 ust. 1 konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone

w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97; podobnie np., orzeczenie TK z 3 września 1996r., sygn. K. 10/96; orzeczenie TK z 16 grudnia 1996 r., sygn. U. 1/96; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02; wyrok TK z 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07; wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10).

3. 2. Według ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, „art. 32 stanowi całość normatywną”, a relacja pomiędzy ust. 1 a ust. 2 art. 32 Konstytucji przedstawia się w ten sposób, że „ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Po pierwsze, art. 32 ust.2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. K. 22/01; wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02).

Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ogólna zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji „stanowi *lex generalis* wobec pozostałych norm konstytucyjnych dotyczących zasady równości. Jedną z norm konkretyzujących zasadę ogólną jest przepis art. 32 ust. 2 Konstytucji zakazujący dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny” (wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01). Następnie Trybunał Konstytucyjny w dalszej części tego wyводу stwierdza, że zgodnie z istniejącym w doktrynie przekonaniem, „pomiędzy zasadą równości praw i zakazem dyskryminacji zachodzi tego rodzaju ścisły związek, iż zakaz dyskryminacji bywa traktowany jako negatywna strona zasady równości” (tamże; Trybunał Konstytucyjny cytuje poglądy wyrażone [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 114; ciąg dalszy tej myśli brzmi: „Związek ten dostrzegalny jest także na tle aktualnej regulacji

konstytucyjnej; obie zasady zamieszczono w jednym przepisie. Ich dopełnieniem jest zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym (art. 33)".

Rozumienie zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopełnia określenie prawa do równego traktowania wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji jako konstytucyjnego prawa jednostki o charakterze prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”), które przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w sposób samoistny (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01).

4. Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

Art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

4. 1. Pojęcie niezawisłości sędziowskiej zostało „użyte w Konstytucji RP bez bliższego zdefiniowania, ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca konstytucyjny posłużył się «terminem zastanym», którego znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej. W piśmiennictwie wskazuje się, że na niezawisłość składają się następujące elementy: 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, a także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego [...]. W komentowanym przepisie ustawodawca konstytucyjny posługuje się autonomicznym wobec «wymierzania sprawiedliwości» pojęciem «sprawowanie urzędu», co oznacza, że zasada niezawisłości odnosi się do wszystkich działań sędziego związanych z procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z procesem orzekania (np. ustalania abstrakcyjnej wykładni ustaw), jak również do działań podejmowanych przez sądy w formach orzeczniczych, lecz nie traktowanych jako wymierzanie sprawiedliwości (np. rozstrzyganie o ważności wyborów) oraz do wszystkich sytuacji, gdy sędzia

– jako osoba zaufania publicznego – zostanie powołana do składu organów pozasądowych, np. do komisji wyborczych” (M. Masternak-Kubiak, *Art. 178. Sędziowie; niezawisłość sędziowska [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 441).

4. 2. Określając zakres przedmiotowy oddziaływania niezawisłości sędziowskiej „należy zwrócić uwagę na wykorzystany przez ustawodawcę zwrot «sprawowanie urzędu». Zgodnie bowiem z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP niezawisłość jest atrybutem sędziego w «sprawowaniu swojego urzędu». Wykorzystanie przez ustrojodawcę tego pojęcia traktować należy jako zabieg celowy, mający podkreślić różnicę pomiędzy zakresem sprawowania urzędu sędziego a pojęciem sprawowania przez sędziego wymiaru sprawiedliwości. [...] pojęcie sprawowania urzędu sędziego ma szerszy charakter aniżeli pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Dotyczy czynności z zakresu orzekania oraz wszelkich działań podejmowanych w związku z tymi czynnościami, które jednak takiego charakteru nie mają. Należy tutaj wskazać przede wszystkim na aktywność organizacyjną związaną z orzekaniem [M. Masternak-Kubiak, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja*, s. 441]. Kwestia ta nie jest jednak oceniana jednoznacznie. B. Naleziński podkreśla, że zwrotu «w sprawowaniu swojego urzędu» nie należy rozumieć zbyt szeroko, gdyż odnosi się on jedynie do płaszczyzny orzeczniczej, nie obejmując czynności związanych z administracją sądową (B. Naleziński, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, 2002, s. 392). Z kolei L. Garlicki stoi na stanowisku, że omawiany zwrot powinien być interpretowany szeroko, ponieważ w zdecydowany sposób wykracza poza konstytucyjne pojęcie wymierzania sprawiedliwości (L. Garlicki, *Artykuł 178*, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 4, s. 11). Jednocześnie autor ten wskazuje, że zasada niezawisłości nie znajduje zastosowania do wszystkich sfer działalności sędziego, wyróżniając m.in. czynności należące do administracji sądowej (L. Garlicki, *Artykuł 178*, w: *Garlicki*, *Konstytucja*, t. 4, s. 11). Jeszcze inaczej na ten problem zdaje się zapatrywać TK, który wskazuje, że z faktu, iż część czynności z zakresu administracji sądowej wykonywana jest przez sędziów nie wynika pozbawienie ich niezawisłości w tym zakresie (wyr. TK z 15.1.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3). [...] Pojęcie sprawowania urzędu sędziego mimo wszystko należy interpretować szeroko. Z całą pewnością pojęcie to nie jest ograniczone jedynie do

czynności *stricte* orzecznicych, stanowiących ściśle wymiar sprawiedliwości. W jego zakres wchodzi czynności stanowiące sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, ale jednocześnie mieścić się tu muszą także te sfery działalności sędziego, kiedy działa on zarówno jako członek składu orzekającego nie w ramach czynności orzecznicych, jak też gdy działa jako organ sądu (przewodniczący wydziału, prezes, sędzia wizytator), oraz w ramach innych uprawnień przyznanych w drodze ustawy sądom i sędziom. Uzasadnione jest przyjęcie, że sędzia sprawuje swój urząd także, gdy wykonuje inne powierzone mu zadania i kompetencje, a więc nie jako osoba prywatna, lecz funkcjonariusz państwowy.

Sprawowanie urzędu sędziego ma miejsce zarówno wtedy, gdy sędzia orzeka, a więc bezpośrednio realizuje swoje kompetencje w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jak też gdy wypełnia inne obowiązki wynikające z ustawy, a przypisane sędziemu, np. bierze udział w zgromadzeniu sędziów, dokonuje czynności dowodowych na żądanie stron postępowania karnego (m.in. art. 316 § 3 KPK), występuje jako rzecznik dyscyplinarny.

Sprawowanie wszystkich tych funkcji, które wykraczają poza sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie zawsze co prawda wymaga niezawisłości dla ich skuteczności. Jednak zachodzi zależność odwrotna. Rozszerzenie oddziaływania niezawisłości sędziego na te inne sfery aktywności działa gwarancyjnie i uwalnia sędziego od zagrożeń, których wystąpienie mogłoby wyrzucić wtórnie wpływ na działalność orzecznicy sędziego. Uwalnia go w każdym razie od możliwości stawiania zarzutu jednoczesnego działania w przestrzeni publicznej w stanie niezawisłości i do niego przeciwnym, co niewątpliwie prowadziłoby do istotnego podważenia zaufania do faktycznej niezawisłości sprawowania funkcji podstawowej.

Nieuzasadnione byłoby jednak odnoszenie zasady niezawisłości do sytuacji, w których sędziowie wykonują czynności przekraczające ich zakres kompetencji dotyczący sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wszelkich działań z nim związanych (związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, działalnością w ramach samorządu zawodowego, innych powiązanych ustawowych obowiązków). Nie obejmuje zatem działalności społecznej, charytatywnej, innej niepublicznej, czy prywatnej. Zatem najodpowiedniejsze wydaje się takie interpretowanie zakresu przedmiotowego niezawisłości sędziowskiej, który funkcjonalnie związany jest z powierzonymi sędziom zadaniami” (P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178 [w:] Konstytucja*

RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 45-50, Legalis).

5. Art. 187 Konstytucji RP

Art. 187 Konstytucji RP stanowi: „1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów. 2. Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. 3. Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata. 4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

5. 1. W art. 187 ust. 1 Konstytucji określony został skład Krajowej Rady Sądownictwa. Do pierwszej grupy członków KRS należą osoby wchodzące w jej skład z urzędu, a mianowicie zgodnie z brzmieniem art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: „1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej”. Drugą grupę stanowią wybrani sędziowie, zgodnie z brzmieniem art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji: „2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych”. Trzecią grupę stanowią wybrani posłowie i senatorowie, co normuje art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji: „3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów”.

W doktrynie przekonująco podnosi się, że na gruncie art. 187 ust. 1 Konstytucji RP rodzi się wątpliwość w odniesieniu do sposobu wyboru piętnastu członków spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych

i sądów wojskowych: „W literaturze oraz orzecznictwie toczy się dyskusja, w której niektórzy podnoszą zarzut nadreprezentacji sędziów reprezentujących wyższe szczeble instancyjne względem pozostałych. Sąd Najwyższy zajmuje jednolite stanowisko, w którym wskazuje, że art. 187 ust. 1 Konstytucji RP nie zawiera szczegółowych zasad wyboru sędziów do KRS, a więc nie gwarantuje każdemu sędziemu równego prawa głosu. Konstytucja pozostawia w tym zakresie swobodę ustawodawcy (wyr. SN z 2.4.2014 r., III KRS 8/14, niepubl.; zob. też wyr. SN z: 17.8.2010 r., III KRS 10/10Legalis; 15.3.2012 r., III KRS 1/11, OSNAPIUS 2012, Nr 9–10, poz. 131; por. też *B. Kostyk*, *Niekonstytucyjność trybu wyboru*, s. 88). Ten sposób rozumowania SN krytykowany jest przez niektórych przedstawicieli środowiska sędziowskiego. Wskazuje się, że każdy sędzia w tym samym stopniu jest reprezentantem władzy sądowniczej, zaś wszelkie różnice są efektem przyjętej struktury sądów, a nie skutkiem zróżnicowania konstytucyjnego statusu sędziów (*B. Kostyk*, *Niekonstytucyjność trybu wyboru*, s. 89). Przywołany autor wskazuje, że: «Konstytucja nie preferuje w wyborach do KRS sędziów żadnego rodzaju sądów. Tymczasem SN stwierdził, że ‘przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje każdemu sędziemu równego prawa głosu ani nie zawiera żadnych sugestii w tym kierunku’. Z tym poglądem nie sposób się zgodzić. Skoro Konstytucja nie ogranicza w żaden sposób praw wyborczych żadnego sędziego, to wykładnia językowa nakazuje uznać, że wszyscy oni mają ten sam status wyborczy nadany przez art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP. Podstawowy błąd w rozumowaniu SN, powielony za ustawodawcą zwykłym, polega na rozróżnieniu statusu wyborczego sędziów, pomimo, że cytowany wyżej przepis konstytucyjny na to nie zezwala (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*)» (*B. Kostyk*, *Niekonstytucyjność trybu wyboru*, s. 89). Autor podnosi także argument z niezawisłości sędziowskiej: «Sąd Najwyższy nie przeanalizował skutków swego orzeczenia w kontekście sędziowskiej zasady niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Wydaje się, że częścią składową (jedną z wielu) niezawisłości sędziego są jego niczym nieograniczone prawa wyborcze. Jak bowiem przekonać obywatela, że sędzia sądu okręgowego jest tak samo niezawisły jak sędzia SN, skoro pierwszy z nich funkcjonuje w przestrzeni wyborów kurialnych stanowiących ustrojowy relik, a drugi korzysta z wyborczej zasady równości w kreowaniu tego samego organu konstytucyjnego? Niezawisłość sędziego oznacza także brak jego uzależnienia od innych sędziów również w sferze samorządowej. Nie

jest to możliwe do osiągnięcia na płaszczyźnie wyborów kurialnych. Między innymi tym uzależnieniem organizacyjnym należy tłumaczyć zjawisko orzekania 'pod drugą instancją'. Ograniczenie wielu negatywnych zjawisk występujących w sądownictwie jest możliwe tylko przy zachowaniu wyborczej zasady równości w sferze samorządowej, kreującej również członków KRS» (B. Kostyk, Niekonstytucyjność trybu wyboru, s. 90)" (K. Szczucki, *Art. 187 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 7, Legalis).

5. 2. Art. 187 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących”, nie określając „szczególnych wymogów, które ma wypełniać przewodniczący KRS i dwaj wiceprzewodniczący, co oznacza, że wystarczy tylko członkostwo w KRS i że na te stanowiska może zostać wybrany każdy członek KRS, bez względu na to, w jaki sposób został powołany do Rady” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 821).

5. 3. Art. 187 ust. 3 Konstytucji normuje kadencyjność wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa: „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”. Brak w Konstytucji szczegółowych unormowań dotyczących początku i końca kadencji.

5. 4. Art. 187 ust. 4 Konstytucji przekazuje ustawodawcy kompetencję do określenia ustroju, zakresu działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”.

Przepis art. 187 ust. 4 Konstytucji daje ustawodawcy bardzo szeroki zakres swobody regulacji w ustawie zarówno ustroju, zakresu działania, trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa, jak i sposobu wyboru jej członków. Ustawodawca nie może jednak w sposób dowolny regulować tych materii w ustawie, lecz powinien respektować zasady konstytucyjne, m. in. zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat zasady swobody prawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa. Granice tej swobody wyznaczają jednak wartości konstytucyjne, których prawodawca

nie może naruszać. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władz, stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej, której przysługuje w tym zakresie znaczna swoboda w określaniu treści prawa. Granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne. [...] Konstytucja nakłada [...] na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnie z wymaganiami o generalnie określonym charakterze, takimi jak zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania do państwa i prawa, zasada równości, proporcjonalności itp. Taki kształt zasad skierowanych do ustawodawcy nakłada zarazem na Trybunał Konstytucyjny obowiązek badania zgodności ustaw z zakreślonymi konstytucyjnie granicami swobody ustawodawczej” (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. akt K. 27/95.; podobnie wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03).

IV. Analiza zgodności

1. Zgodność art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

1. 1. Prokurator Generalny podnosi, że przepisy art. 11 ust. 3 („Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady”) i 4 („Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady”) w związku z art. 13 ust. 1 („Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego”) i 2 („Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu”) uKRS oraz przepisy art. 11 ust. 2 („Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady”) w związku z art. 12 ust. 1 („Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli”) uKRS w nieuprawniony sposób „różnicują prawa wyborcze sędziów sądów powszechnych i innych sądów oraz różnicują prawa wyborcze

sędziów poszczególnych szczebli w ramach sądownictwa powszechnego (wniosek, s. 7).

W szczególności wnioskodawca stwierdza, że art. 11 ust. ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 uKRS „wbrew normom rangi konstytucyjnej – ograniczyły uprawnienia sędziów sądów powszechnych w wyborach do KRS, kształtując je w sposób odmienny niż przewiduje to Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 [„Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: [...] 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych” – uzupełnienie własne], poprzez wprowadzenie wyborów spośród odrębnych grup sędziów, bezpodstawnie dzieląc sędziów sądów powszechnych na dwie podgrupy oraz różnicując zakres prawa wyborczego sędziów sądów powszechnych i innych sądów, a więc wykraczając poza upoważnienie zawarte w art. 187 ust. 4 Konstytucji, wymagającej rekonstrukcji normy wywiezionej z tego przepisu także w kontekście norm zawartych w treści art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Wskutek zaskarżonych regulacji doszło do nierównego potraktowania sędziów sądów rejonowych i okręgowych względem sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych względem sędziów sądów okręgowych. Wskutek wprowadzenia wyborów w tej formule w oparciu o ww. nierówność, uniemożliwiono uzyskanie właściwej, opartej na zasadzie równości, reprezentacji sędziów sądów powszechnych w KRS” (wniosek, s. 12). Ponadto wnioskodawca zarzuca, że „skarżone przepisy różnicują sposób wyboru członków KRS przez sędziów poszczególnych sądów, co prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego sędziów sądów rejonowych i sądów okręgowych. [...] sędziowie apelacyjni, okręgowi i rejonowi, którzy nie dostaną się w skład zebrań przedstawicieli, pozbawieni są bezpośredniego prawa wyborczego. [...] w odniesieniu do sądów administracyjnych wprowadzono wyraźną różnicę w porównaniu z procedurą wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych [...]. Różnica ta polega na tym, że przedstawiciele zebrań sądów apelacyjnych oraz zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybierają członków KRS jedynie spośród grona przedstawicieli, podczas gdy zgromadzenie ogólne sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera członków KRS spośród wszystkich sędziów sądów administracyjnych. Oznacza to, że w art. 11 ust. 3 i 4 uKRS wprowadzono do ustawy o KRS bezpodstawną dysproporcję między

prawem wyborczym sędziów sądów powszechnych a takim prawem innych sędziów” (wniosek, s. 13-14).

1. 2. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy Sejm rozważył ich zasadność w kontekście zasady swobody ustawodawcy do kształtowania treści prawa zgodnie z celami polityki państwa oraz ograniczeń tej swobody wynikającej z konieczności respektowania innych zasad konstytucyjnych, mianowicie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji oraz zasady niezawisłości sędziowskiej, wyrażonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 187 ust. 4 Konstytucji przekazuje ustawodawcy bogatą treściowo materię do uregulowania w ustawie. Swoboda ustawodawcy nie może jednak oznaczać dowolności. W szczególności należy ustalić, czy ustawodawca wykroczył poza granice swobody określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji, nie respektując ograniczeń wynikających z zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

1. 3. Wątpliwości co do zgodności z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2, i 3 uKRS wyraziło Zebranie Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów w uchwale nr 4 z dnia 26 lutego 2014 r. o ordynacji wyborczej do Krajowej Rady Sądownictwa. W szczególności Zebranie to „zwraca uwagę na obowiązujące w wieloetapowym procesie wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa niedemokratyczne wybory kurialne, w których stosowany jest cenzus wyborczy w postaci stanowiska służbowego”. W powołanej uchwale wyrażono stanowisko, że „[w] istocie sędziowie Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych wybierają swoich przedstawicieli w zgodzie z Konstytucją. Natomiast wśród sędziów sądów powszechnych, którzy w cytowanym przepisie [tj. w art. art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP – uwaga własna] wymienieni zostali jako jedna grupa, wprowadzono nieznajdujący uzasadnienia podział na dwie kategorie. Podział ten szczególnie faworyzuje sędziów sądów apelacyjnych, których grupa licząca około 500 osób, ma dwóch przedstawicieli, podczas gdy sędziowie sądów okręgowych i rejonowych, których łącznie jest około 9 000, mają ich ośmiu. Tymczasem dla sędziów sądów administracyjnych i wojskowych, gdzie również istnieją sądy wyższego i niższego rzędu, podziałów nie wprowadzono. Przepisy takie [...] dzielą środowisko sędziowskie”.

1. 4. W przeciwieństwie do stanowiska wyrażonego w powołanej wyżej uchwale nr 4 z dnia 26 lutego 2014 r. Zebrania Przedstawicieli Zgromadzeń Ogólnych Sędziów Okręgów, Sąd Najwyższy nie dopatrył się żadnej sprzeczności przepisów uKRS regulujących kwestię sposobu wyboru członków oraz składu osobowego Krajowej Rady Sądownictwa. W jednym z orzeczeń wyraził następujące stanowisko: „Problem sprzeczności składu Krajowej Rady Sądownictwa z Konstytucją był już wielokrotnie rozstrzygany przez Sąd Najwyższy. W rozstrzyganych dotychczas sprawach (np. wyrok z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015 i wyrok z dnia 15 marca 2012 r., III KRS 1/11) Sąd Najwyższy jednolicie przyjmował, że zarzuty związane ze sprzecznością składu Rady są niezasadnione. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje każdemu sędziemu równego prawa głosu ani nie zawiera żadnych sugestii w tym kierunku. Konstytucja pozostawiła w tym zakresie swobodę ustawodawcy, który z zachowaniem zasady proporcjonalności przyznał szersze uprawnienia sędziom sądów wyższych instancji. Przyznanie dostępu na 15 mandatów członków KRS wszystkim przedstawicielom środowiska sędziowskiego mogłoby doprowadzić do braku reprezentacji lub nadreprezentacji przedstawicieli jednego ze szczebli sądownictwa powszechnego oraz przedstawicieli sądownictwa wojskowego. Nie bez znaczenia pozostaje także przesłanka w postaci doświadczenia zawodowego osób pełniących funkcje konstytucyjne. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym odwołanie podzieliła powyższe poglądy i nie znajduje jednocześnie argumentów przeciwnych. Stąd zarzut niezgodności składu Rady został uznany za niezasadniony” (wyrok SN z 12 sierpnia 2014 r., sygn. III KRS 31/14, LEX nr 1738498).

W doktrynie wyrażono przekonującą krytykę cytowanego wyżej stanowiska Sądu Najwyższego, akcentując m. in., że Sąd Najwyższy nie uwzględnił dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej (zob. B. Kostyk, *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2015, nr 2, s. 87, Legalis 2017; K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, Kwartalnik Iustitia 2012, nr 3, s. 116-125, Legalis 2017).

1. 5. Sejm wyraża przekonanie, że w analizowanym przypadku ustawodawca powinien - realizując swą kompetencję do ustawowego uregulowania kwestii, o których mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP – uwzględnić konstytucyjną normę

prawną zrekonstruowaną na podstawie przepisów art. 187 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP z uwzględnieniem zasad prawnych wyrażonych w art. 32 Konstytucji RP (zasada równości i zakaz dyskryminacji) oraz w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP (zasada niezawisłości sędziowskiej).

Stanowisko Sejmu ma swoją podstawę w teorii wykładni prawa, a mianowicie w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, której punktem wyjścia jest rozróżnienie normy prawnej i przepisu prawnego. Celem wykładni prawa jest, zgodnie z tą koncepcją „odtworzenie z przepisów prawnych norm postępowania wraz z ich percepcją” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 80). „Przepis prawny jest wyróżnionym graficznie zdaniem w sensie gramatycznym, występującym w tekście prawnym, natomiast norma to wyrażenie, które jednoznacznie nakazuje pewnym podmiotom pewne zachowanie w pewnych okolicznościach lub zakazuje go. [...] Norma zatem nie jest przedmiotem wykładni, lecz jej rezultatem. Wykładnia jest sekwencją czynności, w której wyróżnić można dwie fazy: fazę rekonstrukcyjną i fazę percepcyjną. W pierwszej z nich (w drodze operacji odkodowania) z przepisów prawnych uzyskuje się wyrażenie normokształtne (które nie jest jeszcze normą z uwagi na niespełnienie wymagania jednoznaczności). W drugiej fazie poprzez ustalenie znaczenia poszczególnych słów składowych wyrażenia normokształtnego uzyskuje się normę postępowania. Model derywacyjny oparty jest przy tym na tezie, że każdy tekst prawny wymaga wykładni, a zatem odrzuca pojęcie tak zwanego bezpośredniego rozumienia tekstu prawnego” (T. Gizbert-Studnicki, *Dyrektywy wykładni drugiego stopnia [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 62).

W polskiej kulturze prawnej relacje między dyrektywami językowymi a dyrektywami systemowymi i funkcjonalnymi wykładni prawa są następujące: „[N]ajpierw stosuje się dyrektywy językowe, następnie systemowe i wreszcie funkcjonalne (w tym aksjologiczne, a zwłaszcza celowościowe)” (M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 8). W razie konfliktu pomiędzy rezultatami poszczególnych dyrektyw wykładni prawa należy postępować zgodnie z następującymi wskazówkami: „[N]ależy: po pierwsze, kontynuować wykładnię nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej; po drugie, w razie konfliktu dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności

prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej” (M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 9). Wykładnia prawa modelowo rozpoczyna się „od wykładni językowej (semantycznej i syntaktycznej), zestawianej kontekstowo z wykładnią systemową, co oznacza, że wynik tej wykładni ma mieścić się w kontekście normatywnym jakiegoś innego ważnego elementu systemu (np. normy konstytucyjnej) lub też z zasadą prawa (argument systemowo-aksjologiczny) i winien być następnie poddany weryfikacji w oparciu o reguły systematyczne (*a rubrica*), celowościowe (historyczne i adaptacyjne) oraz funkcjonalne. W efekcie wynik wykładni językowo-systemowej może być potwierdzony lub skorygowany przez różne argumenty systemowo-aksjologiczne, celowościowe, funkcjonalne, a także – zwłaszcza w pewnych sytuacjach – aksjologiczne (aksjologii pozaprawnej)” (L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 19-20).

Za trafne i dość oczywiste należy uznać spostrzeżenie, że „normy systemu prawa są powiązane ze sobą rozlicznymi relacjami: treściowymi, funkcjonalnymi i logicznymi. Jak to trafnie ujmuje NSA w wyroku z 4 maja 2004 r. (OSK 55/04, *Wokanda 2004/7-8/56*): «Żaden akt prawa powszechnie obowiązującego nie jest luźnym zbiorem przepisów, których znaczenia w każdym przypadku można się doszukać w oderwaniu od całokształtu rozwiązań prawnych w danej dziedzinie. Akt prawa powszechnie obowiązującego jest zbiorem współlistniejących i wzajemnie od siebie zależnych przepisów prawa. Miejsce, jakie zajmuje konkretny przepis w akcie prawa powszechnie obowiązującego, nie jest przypadkowe». [...] Spójność systemu prawa przejawia się między innymi w tym, iż system prawny opiera się na pewnych wspólnych wartościach, które dotyczą podstaw ustroju społecznego, politycznego i ekonomicznego oraz kultury prawnej danego społeczeństwa. Wartości te znajdują swój wyraz przede wszystkim w zasadach prawnych. Nakaz wykładni przepisów prawa zgodnie z zasadami prawnymi to jedna z najbardziej podstawowych reguł wykładni systemowej” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2, Toruń 2010, s. 125-126).

1. 6. Na temat wagi niezawisłości sędziowskiej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny rozpatrując skargę wniesioną 6 czerwca 2001 roku, w której skarżąca – emerytowany arbiter Państwowego Arbitrażu Gospodarczego – zarzuciła, że art. 6

ust. 1 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 782 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, bowiem narusza jej prawa „do równego i sprawiedliwego – w ramach grupy zawodowej pracowników wykonujących funkcje sędziowskie – traktowania przy zapewnieniu zaopatrzenia emerytalnego”. Zaskarżony przepis rozszerzył uprawnienia do uposażenia sędziego w stanie spoczynku na osoby, które nabyły przed wejściem w życie ustawy uprawnienia emerytalne, zajmując stanowisko sędziego lub prokuratora. Skarżąca domagała się dla siebie zrównania pozycji arbitra z pozycją sędziego powołując się na podobieństwo, a nawet tożsamość wykonywanych funkcji i przedmiotu orzekania występujące pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a Państwowym Arbitrażem Gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie uznał tego podobieństwa za cechę relewantną. Wskazał natomiast na niezawisłość sędziowską, która nie dotyczyła arbitrów, jako na istotną cechę różnicującą pozycję sędziego i arbitra (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01). W powołanej wyżej sprawie zakwestionowano słuszność dokonanego przez ustawodawcę kryterium wyodrębnienia grupy osób, w ramach której osoby te powinny być równo traktowane.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „istniało bez wątplenia szereg podobieństw pomiędzy statusem prawnym i funkcją arbitra i sędziego. Wspólnym elementem dla każdej z tych grup zawodowych było wykonywanie funkcji orzeczniczych, a więc rozstrzyganie sporów prawnych oraz kształtowanie kierunków wykładni prawa. Nie można kwestionować znaczenia dorobku orzeczniczego arbitrażu w wielu dziedzinach prawa gospodarczego, w tym również w zakresie ważnych instytucji prawa cywilnego. Podobieństwo w zakresie wykonywanych funkcji i przedmiotu orzekania występujące pomiędzy wymiarem sprawiedliwości oraz Państwowym Arbitrażem Gospodarczym nie stanowi jednak jeszcze *per se* wystarczającej podstawy dla uznania równej pozycji prawnej stanowiska arbitra oraz sędziego. Należy bowiem przychylić się do przedstawionego w niniejszej sprawie stanowiska Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym istotną cechą różnicującą pozycję sędziów i arbitrów była zasada niezawisłości, znajdująca zastosowanie jedynie do stanowisk sędziów sądów powszechnych (względnie innych sądów w ramach polskiego sądownictwa) i nie dotycząca arbitrów orzekających na podstawie ustawy z 1975 r. Niezawisłość sędziowska jest podstawową gwarancją mającą na celu zapewnienie właściwej pozycji sędziów w państwie i stanowi o istocie

statusu sędziowskiego. [...] Stan spoczynku należy do kategorii tzw. przywilejów sędziowskich, które stanowią konsekwencję zasady niezawisłości sędziowskiej i znajduje umocowanie w przepisach Konstytucji (zob. art. 180 ust. 3 i 4). Obok prawa do stanu spoczynku należą do nich: nieusuwalność i nieprzenoszalność, dodatkowe urlopy, pomoc finansowa na określone cele itp. Trzeba w tym miejscu z naciskiem podkreślić, że w istocie wskazane wyżej gwarancje sędziowskiej niezawisłości nie mogą być traktowane w kategoriach personalnych przywilejów. Ich celem jest bowiem stworzenie instytucjonalnych mechanizmów zabezpieczających prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to zaś należy do podstawowych wartości związanych z realizacją interesu publicznego i dobra wspólnego. [...] Poza szczególnymi przywilejami, jakie na gruncie przepisów Konstytucji przysługują sędziemu, również inne unormowania konstytucyjne przesądzają o szczególnej pozycji sędziego oraz pojęciu sądu. Co prawda szczególny status sędziego znajduje swoje uzasadnienie przede wszystkim w funkcjach orzeczniczych, jednak zawsze – jak już wskazano – jego cechą immanentną pozostaje stan niezawisłości. Stanowisko to znajduje też oparcie na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo «do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd» (por. też art. 46, 48, 55, 58, 62 i 77). Prawo do sądu gwarantowane konstytucyjnie oznacza, że to sądy i trybunały oraz sędziowie, a nie inne organy, nawet jeśli sprawują określone funkcje czy czynności orzecznicze, stanowią odrębną i niezależną władzę sądowniczą w rozumieniu Konstytucji (art. 10 i art. 173). Ponadto konstytucyjnie określony katalog organów sprawujących wymiar sprawiedliwości jest zamknięty i nie może być rozszerzany (art. 175 ust. 1). Wymiar sprawiedliwości może być jedynie wtedy sprawowany, jeżeli jego koniecznym komponentem pozostaje niezawisłość sędziowska. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie jest bowiem definiowane jedynie poprzez zakres merytoryczny funkcji orzeczniczych, ale przede wszystkim poprzez rodzaj, charakter gwarancji towarzyszących tym funkcjom, które zawierają się w niezależności sędziowskiej, a więc m.in. w braku wszelkiej hierarchicznej podległości służbowej i nieusuwalności” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01).

1. 7. W kontekście przytoczonych poglądów doktryny i orzecznictwa, stanowisko Sądu Najwyższego - jakoby przepis art. 187 ust. 1 Konstytucji nie

gwarantował każdemu sędziemu równego prawa głosu ani nie zawierał żadnych sugestii w tym kierunku, wobec czego Konstytucja pozostawiła w tym zakresie swobodę ustawodawcy, który z zachowaniem zasady proporcjonalności przyznał szersze uprawnienia sędziom sądów wyższych instancji – Sejm uznaje za błędne. Tym samym Sejm uznaje również za przekonującą argumentację Prokuratora Generalnego wyrażoną we wniosku.

Równe prawo każdego sędziego wynika bowiem z wykładni art. 178 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wszyscy sędziowie są w równym stopniu niezawisli i w równym stopniu reprezentują władzę sądowniczą. W związku z tym wszyscy sędziowie, niezależnie od ich pozycji służbowej, mają równe bierne prawo wyborcze w procedurze wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawodawca nie może sędziom tego prawa ograniczać, a tym bardziej nie może ich tego prawa pozbawiać. Zatem ustawodawca czyniąc to za pomocą przepisów art. 11 ust. 3 („Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady”) i 4 („Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady”) w związku z art. 13 ust. 1 („Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego”) i 2 („Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu”) uKRS przekracza granice swobody kształtowania treści prawa wyznaczone w art. 187 ust. 4 Konstytucji z uwzględnieniem art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1. 7. Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zgodność art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 uKRSz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

2. 1. Zdaniem wnioskodawcy „rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 2 [„Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady” – uzupełnienie własne] uKRS jest bliższe standardowi konstytucyjnemu, gdyż nie ogranicza biernego prawa wyborczego żadnej grupy sędziów sądów administracyjnych, to jednak - z uwagi na treść art. 12 ust. 1 [„Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli” – uzupełnienie własne]uKRS – ogranicza czynne prawo wyborcze sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w wyborach członków Rady, jako że wyłącznie przedstawiciele – i to w ograniczonej liczbie dwóch osób spośród ogółu sędziów każdego wojewódzkiego sądu administracyjnego – dokonują wyboru członków KRS. Taki stan rzeczy narusza w szczególności art. 187 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji” (wniosek, s. 14).

2. 2. Odnosząc się do argumentacji Prokuratora Generalnego Sejm stwierdza, że art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie wskazuje podmiotu, który ma dokonać wyboru sędziów spośród sędziów m. in. sądów administracyjnych. Podmiot ten, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, określa uKRS. Ustawodawca nie może jednak nie respektować prawa wszystkich sędziów do równego traktowania. Zatem jeśli ustawodawca unormował kwestię podmiotu czynnego prawa wyborczego, to powinien konsekwentnie respektować zasadę równości także w tej kwestii. Wprowadzone ograniczenia czynnego prawa wyborczego sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych są nieuzasadnione.

2. 3. Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Zgodność art.11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRSw zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

3. 1. Art. 187 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Kadencja wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa trwa cztery lata”. Zdaniem Sejmu wyrażenie „wybranych członków” niewątpliwie odnosi się zarówno do „piętnastu członków wybranych spośród sędziów” (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji), jak i do „czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów”. Zgodnie z dyrektywą wykładni językowej: *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (tam, gdzie rozróżnień nie wprowadza sam prawodawca, tam nie jest wolno ich wprowadzać interpretatorowi, zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, s. 123) ustawodawca powinien równo traktować kadencje obu grup wybranych członków Krajowej Rady Sądownictwa. Dlatego też przyjęcie, że tylko kadencje wybranych sędziów, członków Rady, są indywidualne, jest sprzeczne z Konstytucją RP.

3. 2. Prokurator Generalny zarzuca, że art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Istotą tego zarzutu jest zatem „pominięcie prawodawcze, którego skutkiem jest upowszechnienie wykładni i stosowania zaskarżonych przepisów w sposób sprzeczny ze wskazanymi wzorcami kontroli” (wniosek, s. 18).

Sejm podziela podniesione argumenty wnioskodawcy, który dokonał trafnej wykładni art. 187 ust. 3 Konstytucji. Mianowicie zdaniem wnioskodawcy kształt językowy art. 187 ust. 3 Konstytucji, a w szczególności użycie sformułowania

w liczbie mnogiej („wybranych członków”), a nie w liczbie pojedynczej („wybranego członka”), „wskazuje, że ustrojodawca ukształtował kadencję wybieranych członków KRS jako kadencję grupową” (wniosek, s. 23-24). Natomiast – jak słusznie argumentuje wnioskodawca – wbrew Konstytucji „[i]ndywidualna kadencja członków KRS wprowadzona została do praktyki funkcjonowania KRS na podstawie stanowiska Rady z dnia 12 lutego 2002 r. «w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej» [...]. W dokumencie tym stwierdzono: «Krajowa Rada Sądownictwa zajmuje stanowisko, że czteroletnia kadencja ‘wybranego członka’ Rady, o którym mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP jest liczona indywidualnie»” (wniosek, s. 27). Wnioskodawca formułuje przekonujący zarzut, że „[w]skutek podjęcia ww. uchwały ukształtowała się [...] wadliwa wykładnia przepisów ustaw o KRS, w szczególności art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w zw. z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze aktualnej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, oraz idąca za nią wadliwa praktyka. Przepisy te, rozumiane zgodnie z treścią ww. uchwały KRS, są niezgodne z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP, który ujmuje KRS jako organ o jednolitej kadencji wybieranych członków, a także z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz zasadą legalizmu, określoną w art. 7 ustawy zasadniczej” (wniosek, s. 28).

Sejm podziela stanowisko wnioskodawcy, że zaistniałe pominięcie prawodawcze (mianowicie pominięcie regulacji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie unormowań art. 11 ust. 1, 2, 3, 4, i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze uKRS członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie) umożliwiło przyjęcie niezgodnej z art. 187 ust. 3 Konstytucji wykładni skarżonych przepisów, co narusza zasadę rzetelnej legislacji, a w szczególności zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), rozumianą w tym przypadku jako prawna reglamentacja działalności prawodawczej. W myśl tak pojętej zasady legalizmu akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji albo w aktach prawnych na jej podstawie. Sejm uznaje za przekonujący argument wnioskodawcy, zgodnie z którym oparcie praktyki funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie stanowiska Rady z dnia 12 lutego 2002 r. w przedmiocie wykładni art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wbrew treści norm rangi konstytucyjnej i ustawowej (uKRS również nie ustanawia indywidualnej kadencji wybranych sędziów, członków Rady), jest naruszeniem prawa.

3. 3. Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art.11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, **jest niezgodny** z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Podsumowując poczynione uprzednio rozważania Sejm wnosi o uznanie, że:

- 1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 178 ust. 1 oraz art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 11 ust. 1, 2, 3, 4 i 5 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady winna rozpoczynać się w tym samym czasie, **jest niezgodny** z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2 i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński