



Sygn. akt K 62/07

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 19 listopada 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Andrzej Rzepliński

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 listopada 2009 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) z art. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji,

orzeka:

I

Art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 i Nr 249, poz. 2104, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 73, poz. 484, Nr 136, poz. 959 i Nr 227, poz. 1680, z 2008 r. Nr 72, poz. 427 i Nr 96, poz. 621 oraz z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 26, poz. 157 i Nr 54, poz. 440) w zakresie, w jakim zawiera zwrot „i postępowania przed Radą”, jest niezgodny z art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wymieniony w części I wyroku traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Sądownictwa wystąpiła z wnioskiem z 22 listopada 2007 r. o zbadanie zgodności art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) z art. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Wątpliwości wnioskodawcy budzi sposób uregulowania trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa. Konstytucja w art. 187 ust. 4 wyraźnie wskazuje, że tryb i działanie Rady i postępowanie przed Radą należy do materii ustawowej. Tymczasem art. 12 ust. 6 ustawy o KRS przekazuje tę materię Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do określenia w drodze aktu podustawowego. W opinii wnioskodawcy ustawodawca w sposób nieuprawniony przekazał do regulacji podustawowej sprawy zastrzeżone przez Konstytucję do materii ustawowej.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis nie spełnia konstytucyjnych wymogów odnośnie do upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, ponieważ upoważnienie do wydania rozporządzenia zawiera sformułowania niespójne i nieostre oraz nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu. Kwestionowany przepis jako wytyczne przyjął sformułowanie, które może być w rozporządzeniu całkowicie pominięte, gdyż z istoty racjonalności regulacji dotyczącej trybu postępowania Rady, reguła w nim zawarta musi mieć zastosowanie. Brak więc wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, natomiast w samym akcie zamiast konkretyzacji występuje sprzeczne z Konstytucją uzupełnienie treści ustawy.

W opinii wnioskodawcy, naruszenie relacji między ustawą a aktem podustawowym jest ściśle związane z naruszeniem podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego.

2. Marszałek Sejmu pismem z 18 czerwca 2008 r. wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia art. 187 ust. 4 Konstytucji nie jest zasadny, ponieważ zawarte w zaskarżonym przepisie określenie „szczegółowy tryb” obejmuje mniej istotne kwestie proceduralne wymienione przez ustawodawcę. Uważa za bezcelowe ewentualne uregulowanie w ustawie wszystkich kwestii szczegółowych wynikających z art. 187 ust. 4 Konstytucji w zakresie trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa. Ponadto konstytucyjna formuła upoważnienia nie wyklucza stanowienia przepisów drobiazgowo regulujących tryb pracy tego organu na poziomie aktu wykonawczego, pod warunkiem zgodności z ustawą zwykłą i Konstytucją.

Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony również zarzut niekonstytucyjności ze względu na źle sformułowane wytyczne. Zdaniem Marszałka, jest trafne stanowisko przedstawicieli doktryny prawnej poparte orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, że „wymagany stopień głębokości nie powinien być jednakowy w odniesieniu do wszystkich

rozporządzeń. Innymi słowy, merytoryczna szczegółowość wytycznych jest stopniowalna”. Ponadto obecna treść zaskarżonego przepisu w porównaniu z wersją sprzed nowelizacji wprowadziła zmianę polegającą na wypełnieniu konstytucyjnego wymogu zawarcia w upoważnieniu odpowiednich wytycznych.

Biorąc pod uwagę, że wnioskodawca nie wskazał, jakie zasady wynikające z art. 2 Konstytucji zostały naruszone przez kwestionowany przepis, Marszałek Sejmu nie odniósł się do tego zarzutu.

3. Trybunał Konstytucyjny pismem z 29 lipca 2009 r. zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa o uzupełnienie wniosku przez doprecyzowanie *petitum* wniosku o kwestie poruszane w uzasadnieniu lub pozostawienie *petitum* wniosku bez zmian z równoczesnym przeniesieniem ciężaru uzasadnienia na wywiedzenie niekonstytucyjności samej konstrukcji upoważnienia do wydania aktu wykonawczego.

4. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Sądownictwa pismem z 26 sierpnia 2009 r. wyjaśniła, że nie została podjęta uchwała o uzupełnieniu wniosku o rozszerzenie *petitum* wniosku. Jednocześnie wyraźnie podkreśliła, że przedmiotem wniosku jest wadliwość konstrukcji art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, prowadząca do wydania rozporządzenia, które nie wykonuje ustawy, tylko ją uzupełnia.

5. Prokurator Generalny pismem z 30 października 2009 r. wniósł o stwierdzenie zgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny nie podziela stanowiska wnioskodawcy co do naruszenia przez kwestionowany przepis art. 187 ust. 4 Konstytucji. W sytuacji gdy dla wykonywania kompetencji powierzonych określonemu organowi Konstytucja przewiduje uchwalenie ustawy, nie oznacza to, że taka ustawa zwykła nie może korzystać z upoważnienia do wydania rozporządzenia. Przy czym niedopuszczalna jest regulacja w trybie rozporządzenia kwestii mających istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności. Prokurator zwrócił uwagę, że nie jest zabronione formułowanie upoważnienia do wydania aktu podustawowego, regulującego szczegółowo materię, jaka – zgodnie z Konstytucją – należy do materii ustawy.

Prokurator Generalny nie podziela również zarzutu braku dookreślenia użytego w zaskarżonym przepisie sformułowania „szczegółowy tryb”. Zdaniem Prokuratora

przymiotnik „szczegółowy” pozwala na odróżnienie ogólnych i zasadniczych elementów trybu, uregulowanych już w ustawie, od istotnych, ale nie zasadniczych „składników trybu.

Zarzut wadliwego skonstruowania upoważnienia do wydania rozporządzenia, Prokurator Generalny uznał za nietrafny, ponieważ spełnia on, jego zdaniem, wszystkie wymogi stawiane przez Konstytucję w art. 92 ust. 1.

Prokurator Generalny nie poddał ocenie zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, ponieważ nie podziela argumentów wnioskodawcy w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 187 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie 19 listopada 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie. Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa wniosła, w przypadku ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, o odroczenie utraty jego mocy obowiązującej oraz uściśliła zarzuty wniosku, wyjaśniając, że wątpliwości co do zgodności z Konstytucją budzi głównie określenie w rozporządzeniu postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) jest centralnym organem konstytucyjnym stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zdolność wnioskowa KRS wynika z art. 186 ust. 2 Konstytucji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że kwestia legitymacji KRS do skutecznego inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym była już niejednokrotnie przedmiotem badania Trybunału.

Ostateczne swoje stanowisko w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wyraził, orzekając w pełnym składzie 16 kwietnia 2008 r. „Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wynikająca stąd zdolność wnioskowa Rady przed Trybunałem obejmuje w efekcie nie tylko czuwanie nad formalnym przebiegiem postępowania nominacyjnego oraz procesu legislacyjnego w sprawach ustrojowo dotyczących tych dziedzin, ale również obronę pozycji ustrojowej samej Rady jako ustanowionej w Konstytucji instytucji o charakterze gwarancyjnym

zabezpieczającej rzeczywistość ich niezależność i niezawisłość” (wyrok o sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44).

Zakwestionowany art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), zawierający upoważnienie do określenia w akcie wykonawczym szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą, niewątpliwie odnosi się do pozycji ustrojowej tej Rady.

Krajowa Rada Sądownictwa, po zwróceniu się przez Trybunał Konstytucyjny o ewentualne uściślenie wniosku, poinformowała, że wniosek Rady dotyczy tylko samej konstrukcji art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, stanowiącego podstawę do wydania aktu wykonawczego. Wadliwość tej konstrukcji, zdaniem KRS, doprowadziła do wydania rozporządzenia zawierającego materię ustawową. Przedstawiciele KRS na rozprawie doprecyzowali wniosek o zbadanie treści rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 12 ust. 6, w kontekście całej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny związany, na podstawie art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), granicami wniosku zbadał niniejszą sprawę wyłącznie w uściślonym przez KRS zakresie.

2. Ustrojodawca zobowiązał ustawodawcę zwykłego do określenia ustroju, zakresu działania i trybu pracy KRS na poziomie ustawy. Mniej istotne kwestie związane z trybem pracy danego organu ustawodawca może przekazać do uregulowania aktem podustawowym.

Ustawa o KRS w swych postanowieniach, w zakresie dotyczącym trybu działania KRS, z jednej strony jest niezwykle lakoniczna, z drugiej zaś całkowicie wyłącza stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Samo literalne brzmienie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 ust. 6 nie budzi wątpliwości. Inaczej jest w kontekście całej ustawy. Brak podstawowych regulacji ustawowych dotyczących postępowania przed KRS powoduje, że rozporządzenie wyraźnie wkracza w materię ustawową, po to aby umożliwić działanie Rady.

3. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał już uwagę, że „rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę” (wyrok z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r.,

cz. II, poz. 31 oraz zob. wyrok z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82). Zbyt oszczędna treściowo regulacja ustawowa wywołuje konieczność odesłania do rozporządzenia unormowania tych kwestii, które powinny znaleźć się w ustawie, ale się w niej nie znalazły. W ten sposób podstawą działania centralnego organu konstytucyjnego staje się nie ustawa, jak tego wymaga Konstytucja, ale rozporządzenie. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że zakres regulowany aktem wykonawczym nie może wykroczać poza materię ustawową (zob. np. wyrok z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje również wyrażony wcześniej pogląd: „W przypadku kompetencji należących do organów kolegialnych należy rozróżnić z jednej strony określenie przedmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, a z drugiej strony szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego, do których należą m.in. zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków organu kolegialnego związane z udziałem w obradach. Pierwsza grupa spraw wymaga zawsze uregulowania w konstytucji lub w ustawie. Natomiast druga grupa zagadnień może zostać przekazana do unormowania w regulaminie danego organu, w ramach przyznanej mu przez prawo autonomii regulaminowej” (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

W przypadku gdy ustawa nie reguluje w sposób wystarczający albo w ogóle nie reguluje danej materii, przekazanie jej do uregulowania w akcie wykonawczym prowadzi do niedopuszczalnego uzupełnienia ustawy aktem niższej rangi. Pozostawienie władzy wykonawczej możliwości samodzielnego kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej prowadzi w ten sposób do naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego zakazujących ustawodawcy przekazywania funkcji prawodawczych organom władzy wykonawczej.

Tym samym przekazanie do uregulowania w akcie podustawowym tylko werbalnie kwestii szczegółowych związanych z postępowaniem przed KRS, w sytuacji gdy ustawa nie określa zasad i najważniejszych rozwiązań postępowania, jest sprzeczne z art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji ze względu na wprowadzenie aktem niższego rzędu rozwiązań prawodawczych dotyczących spraw, które zgodnie z Konstytucją zastrzeżone są wyłącznie dla materii ustawowej.

4. Z uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny uznał kwestionowany przepis za niezgodny z art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji, badanie jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy uznać za bezprzedmiotowe.

5. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu.

Ze względu na konieczność uzupełnienia ustawy o KRS o odpowiednie przepisy regulujące sposób funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, oraz dając ustawodawcy możliwość prawidłowego rozdzielenia materii ustawy i aktu wykonawczego, Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć o rok termin utraty mocy obowiązującej art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, w zakresie, w jakim zawiera zwrot „i postępowania przed Radą”.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Doroła Hajduk



D. Hajduk

Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Wojciecha Hermelińskiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. K 62/07. Nie zgadzam się z wyrażonym w nim stanowiskiem co do legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS, Rada), a argumentację co do *meritum* sprawy uważam za nieadekwatną do sentencji wyroku i niepełną.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie powtórzył pogląd, wyrażony w pełnoskładowym wyroku z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44), że zdolność wnioskowa KRS obejmuje „obronę pozycji ustrojowej (...) Rady”. Podkreślił równocześnie, że powołany wyrok zawiera „ostateczne” stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

Teza ta budzi mój sprzeciw zarówno z powodów formalnych, jak i merytorycznych.

Po pierwsze, ani w teorii, ani w praktyce orzeczniczej nie występuje w Polsce kategoria „ostatecznych” rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sensie precedensów bezwzględnie obowiązujących na przyszłość (por. – w innym znaczeniu – „ostateczność wyroku” w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji). Odnosi się to również do poglądów prawnych wyrażonych w wyrokach pełnego składu, od których można odstąpić w kolejnym wyroku pełnoskładowym (taką procedurę przewiduje wyraźnie art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK). Należy również zwrócić uwagę, że do wyroku w powołanej sprawie o sygn. K 40/07 zostało złożonych pięć zdań odrębnych, z których co najmniej jedno bezpośrednio polemizowało z cytowaną tezą na temat legitymacji KRS. Brak jednomyślności sędziów dodatkowo podważa trafność traktowania poglądów wyrażonych w tym wyroku jako „ostatecznych”.

Po drugie, nie uważam, aby dopuszczalne było automatyczne uznawanie dopuszczalności wszystkich wniosków KRS dotyczących „obrony pozycji ustrojowej” tej

instytucji. Legitymacja szczególna do inicjowania kontroli konstytucyjności (por. art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji) nakłada konkretne obowiązki zarówno na wnioskodawcę, jak i na Trybunał Konstytucyjny.

Wnioskodawca ma bezwzględny obowiązek uzasadnienia, czy kwestionowane przez niego przepisy mieszczą się w zakresie zdolności wnioskowej, przyznawanej danemu podmiotowi przez odpowiednie przepisy Konstytucji. W wypadku KRS oznacza to, że powinna ona udowodnić nie tylko, iż zakwestionowane regulacje dotyczą spraw sędziów i sądów, lecz także wskazać, że negatywnie wpływają one na niezawisłość lub niezależność tych podmiotów, a nie na inne aspekty ich funkcjonowania (np. efektywność czy sprawność). Precyzyjność i przekonujący charakter argumentacji ma w tym wypadku ogromne znaczenie, ponieważ legitymacja szczególna jest uprawnieniem o charakterze wyjątku i nie podlega interpretacji rozszerzającej (por. liczne orzeczenia TK, m.in. postanowienia z: 18 listopada 1998 r., sygn. K 20/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 5; 30 maja 2000 r., sygn. U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; 29 stycznia 2002 r., sygn. K 32/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 10 oraz – wśród najnowszego orzecznictwa – wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49).

Należy zwrócić uwagę, że wykazanie zdolności wnioskowej powinno stanowić wyraźny element pisemnego uzasadnienia wniosku, a nie mieć miejsce – tak jak stało się w niniejszej sprawie – dopiero na rozprawie. Co do zasady, analiza spełnienia wymogów formalnych przez pisma procesowe kierowane do Trybunału Konstytucyjnego (także w zakresie legitymacji szczególnej) i decyzja co do ewentualnego umorzenia postępowania następuje bowiem przed rozprawą. Przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny praktyka uzupełniania braków formalnych wniosków KRS na rozprawie, w fazie zadawania pytań przez członków składu orzekającego, prowadzi do uprzywilejowania tej instytucji w porównaniu do innych wnioskodawców dysponujących legitymacją szczególną (por. art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Dotyczy to zwłaszcza związków zawodowych oraz jednostek samorządu terytorialnego, których legitymacja jest zazwyczaj przez Trybunał Konstytucyjny badana rygorystycznie na etapie pisemnym (por. np. postanowienie z 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113). W wypadku nieprzywołania przez nich argumentów wskazujących na brak legitymacji w pisemnym wniosku postępowanie jest bowiem z reguły umarzane na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o TK, bez dodatkowej szansy uzupełnienia braków formalnych na rozprawie.

Omówione wymogi wobec wnioskodawców o legitymacji szczególnej są skorelowane z obowiązkiem zbadania dopuszczalności wydania wyroku przez Trybunał

Konstytucyjny. W stosunku do wszystkich wnioskodawców powinien on być realizowany na tym samym etapie postępowania i z jednakową „intensywnością”. Nie ma żadnych powodów, aby wnioski KRS były w tym zakresie traktowane bardziej liberalnie.

W powyższym zakresie moje wątpliwości co do sposobu traktowania legitymacji Krajowej Rady Sądownictwa są zbieżne z poglądami wyrażonymi przeze mnie w zdaniach odrębnych do powołanego wyroku o sygn. K 40/07 oraz do wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80), które zostały zauważone w doktrynie (zob. P. Tuleja, *Konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 207-212).

2. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Niezależnie od powyższego, mój sprzeciw budzi także uzasadnienie wyroku w niniejszej sprawie w części odnoszącej się bezpośrednio do oceny konstytucyjności art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Problemem nie jest nawet sama jego lakoniczność, ale treść, która – moim zdaniem – jest niepełna i nieadekwatna do sentencji wyroku.

Najważniejszym uchybieniem w tej części uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest brak jakiegokolwiek analizy zaskarżonego przepisu oraz wzorca kontroli, uznanego za podstawowy (art. 187 ust. 4 w związku z art. 2 Konstytucji), a także ich kontekstu normatywnego (zwłaszcza przepisów ustawy o KRS). W rezultacie uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zawiera rozumowania prowadzącego do konkluzji wyrażonej w sentencji wyroku, nie spełnia więc wymogów stawianych uzasadnieniom orzeczeń, a równocześnie zawiera elementy niezwiązane z sentencją wyroku, a nawet wykraczające poza zakres zaskarżenia. Tytułem przykładu można wskazać:

- brak porównania zakresu pojęcia „tryb (...) postępowania przed Radą” (art. 12 ust. 6 ustawy o KRS) z pojęciem „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa” (art. 187 ust. 4 Konstytucji),
- nieprzywołanie argumentów na rzecz twierdzenia o „lakoniczności” ustawy o KRS w zakresie „trybu działania Rady” i tezy o braku „podstawowych regulacji ustawowych” dotyczących postępowania przed KRS (pkt 2 uzasadnienia),
- ogólnikowość sformułowania „mniej istotne kwestie związane z trybem pracy danego organu [KRS] ustawodawca może przekazać do uregulowania aktem podustawowym” (pkt 2 uzasadnienia wyroku), które zdaje się stwierdzać konstytucyjność art. 12 ust. 6 w zakresie niezaskarżonym przez wnioskodawcę (kwestionującego ten przepis tylko

- w zakresie, w jakim odnosi się on do „trybu postępowania przed Radą”, por. zasada związania Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia, art. 66 ustawy o TK),
- brak uzasadnienia potraktowania art. 2 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli, co było konieczne dlatego, że w *petitum* swojego wniosku KRS wskazała ten przepis jako wzorzec samodzielny.

Nawet jeżeli jako argumenty traktować przywołane w uzasadnieniu wyroku cytaty z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenia z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31 oraz wyroków z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82 i 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56), to należy zauważyć, że dotyczą one relacji między ustawą i rozporządzeniem w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz jej wcześniejszego odpowiednika (art. 54 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; tzw. Małej Konstytucji). Ich eksponowanie w uzasadnieniu wyroku stoi w sprzeczności z tezą, że badanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji „należy uznać za bezprzedmiotowe” (pkt 4 uzasadnienia wyroku) oraz konkluzją co do umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku, wyrażoną w sentencji. Na dodatek prowadzi ono do deformacji istoty problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, która polega na materialnej, a nie formalnej (technicznoprawnej) wadliwości badanego upoważnienia ustawowego. Przyczyną niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie jest bowiem brak w art. 12 ust. 6 ustawy o KRS wytycznych dla rozporządzenia czy ich nieprecyzyjność (a takie elementy są badane na tle art. 92 Konstytucji), lecz przekazanie do regulacji w rozporządzeniu kwestii zastrzeżonych na mocy art. 187 ust. 4 Konstytucji dla ustawy. Z tego powodu nie można uznać, że orzeczenia przywoływane przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście art. 92 Konstytucji mogą zastąpić argumentację w zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że niepełność i nieadekwatność przedstawionej w uzasadnieniu argumentacji mogą mieć negatywne skutki dla realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest bowiem jasne, na czym ma polegać „prawidłowe rozdzielenie materii ustawy i aktu wykonawczego” (pkt 5 uzasadnienia), a w szczególności, czy wszystkie (nawet najbardziej techniczne kwestie) związane z „postępowaniem przed Radą” muszą być uregulowane w ustawie. Sama sentencja wyroku wydaje się wskazywać na niedopuszczalność regulacji tej materii w rozporządzeniu,

podczas gdy w uzasadnieniu zaznaczono, że problemem nie jest „literalne brzmienie” upoważnienia, ale brak w ustawie o KRS „podstawowych” (a więc nie wszystkich) regulacji dotyczących postępowania przed tym organem (pkt 2 uzasadnienia).

Niezależnie od powyższego, uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego zawiera również pewne uchybienia o charakterze bardziej technicznym. Jako najważniejszą tego typu kwestię należy wymienić nieprecyzyjność i brak konsekwencji, jeżeli chodzi o wskazany zakres zaskarżenia. Moim zdaniem, podczas rozprawy został on zawężony przez wnioskodawcę wyłącznie do art. 12 ust. 6 ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepis ten pozwala na uregulowanie w rozporządzeniu „trybu postępowania przed Radą”. Twierdzenie to nie do końca znajduje jednak odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku. W punkcie 1 tego uzasadnienia jest wprawdzie ogólnie mowa o „uściśleniu” zakresu sprawy na rozprawie, ale z zawartych tam sformułowań nie wynika, czego to uściślenie miałoby dotyczyć. Dalsza część uzasadnienia nie jest pod tym względem spójna – odnosi się do zaskarżonego przepisu zarówno w całości (pkt 2 i 4), jak i w zakresie postępowania przed Radą (np. ostatni akapit w pkt 3 albo pkt 5), przy czym jego treść nie jest w ogóle analizowana. Kwestia doprecyzowania zakresu zaskarżenia jest o tyle istotna, że ma wpływ na rozumienie zakresu umorzenia postępowania. Jeżeli uznać, że wnioskodawca wnosił o zbadanie konstytucyjności całego art. 12 ust. 6 ustawy o KRS, to Trybunał Konstytucyjny uznałby zbędność orzekania nie tylko co do zgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji, lecz także z art. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – w zakresie innym niż zawierający zwrot „i postępowania przed Radą” (w przeciwnym wypadku część sprawy pozostałaby nierozpoznana). Kwestii tej nie można jednoznacznie rozstrzygnąć na podstawie treści uzasadnienia wyroku, ponieważ nie zawiera ono analizy przedmiotu zaskarżenia.

W rezultacie, choć uznaję trafność sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie mogę jednak zaaprobować jego uzasadnienia. Do uznania niekonstytucyjności art. 12 ust. 6 ustawy o KRS w zaskarżonym skłoniły mnie bowiem inne argumenty, które pojawiły się m.in. w trakcie rozprawy, ale zostały pominięte w pisemnym uzasadnieniu wyroku przez skład orzekający.

Z powyższych powodów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.



Zdanie odrębne
Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Rzeplińskiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. K 62/07. Nie zgadzam się z zawartą w nim niepełną i mało przystającą do przedmiotu sprawy argumentacją, przez co nieadekwatną do sentencji wyroku.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Podstawowa część argumentacji przedstawiona w uzasadnieniu wyroku odnosi się do kwestii relacji między ustawą i rozporządzeniem w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja ta ogranicza się zresztą do aprobowanego przytoczenia tez wcześniejszych orzeczeń Trybunału. Tymczasem w sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli kwestionowanego przepisu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) z wzorcem art. 92 ust. 1 Konstytucji. Sam Trybunał stwierdza zresztą lakonicznie w pkt 4 uzasadnienia, że badanie zgodności art. 12 ust. 6 ustawy o KRS z art. 92 ust. 1 Konstytucji „należy uznać za bezprzedmiotowe”. To przekonanie akurat podzielam.

2. Kwestią konstytucyjną w sprawie rozpatrzonej przez Trybunał była treść materialna upoważnienia ustawowego w kwestionowanym przepisie ustawy o KRS – co znajdowało się poza zakresem unormowania w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Istotą rozpatrzonej sprawy było zbadanie, czy przekazanie do unormowania w art. 12 ust. 6 ustawy o KRS rozporządzenia obszaru „postępowania przed Radą” jest zgodne z art. 187 ust. 4 Konstytucji, który odsyła do ustawy regulowanie ustroju, zakresu działania i trybu pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposobu wyboru jej członków.

2.1. Kwestionowany przez wnioskodawcę art. 12 ust. 6 ustawy o KRS stawowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy

tryb działania Rady i postępowania przed Radą, mając na względzie potrzebę zapewnienia efektywnego i sprawnego wykonywania przez Radę zadań przewidzianych w ustawach”. W uzasadnieniu Trybunał powinien wyłożyć jak rozumie kluczowy dla sprawy „tryb postępowania przed Radą” – zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawodawca w ust. 5 tego artykułu wyłączył stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego. Tymczasem z pisemnego stanowiska wnioskodawcy jak i z argumentów przedstawionych przez niego w czasie rozprawy wynika, że przez tryb postępowania przed Radą rozumie się postępowanie Rady w sprawach indywidualnych. Tak też, trafnie, odczytał upoważnienie ustawowe Prezydent Rzeczypospolitej, poświęcając w całości rozdział 3 rozporządzenia z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623) właśnie uregulowaniu postępowania Rady w sprawach indywidualnych. W praktyce oznacza to postępowanie w sprawach o przedstawienie przez KRS Prezydentowi Rzeczypospolitej kandydatów na urząd sędziego oraz kandydatów na wyższe stanowisko sędziowskie. Tej kwestii dotyczyła sprawa o sygn. SK 43/06 (wyrok z 29 listopada 2007 r., OTK ZU nr 10/A/2007, POZ. 130), w którym Trybunał kontrolował to postępowanie w świetle wzorca art. 60 Konstytucji – dostępu obywatela do pełnienia służby publicznej na jednakowych zasadach. Istotą skargi konstytucyjnej w sprawie o sygn. SK 43/06 były kryteria i warunki do ubiegania się o stanowisko sędziowskie. Trybunał stwierdził tam, że „Kryteria oceny kandydatów na sędziów stanowią materię o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej. Z tego względu podstawowe kryteria selekcji kandydatów powinny być określone w samej ustawie” (pkt 4 uzasadnienia).

2.2. Tymczasem, jak wynika z rozpatrzonej sprawy, zakwestionowany art. 12 ust. 6 ustawy o KRS dopuścił ustalanie m.in. kryteriów oceny kandydatów na sędziów KRS na podstawie przepisów aktu podustawowego, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (zob. § 14 pkt 1 tego rozporządzenia, gdzie stanowi się, że „Postępowanie Rady w sprawach indywidualnych dotyczy w szczególności rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego ...”). Należyte przedstawienie tej kwestii wymagało w uzasadnieniu szczegółowego zbadania i wyłożenia przez Trybunał relacji między pojęciem „ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa” (art. 187 ust. 4 Konstytucji) a kwestionowanym przez wnioskodawcę pojęciem „tryb (...) postępowania przed Radą” (art. 12 ust. 6 ustawy o KRS). Uzasadnienie nie zawiera takiej

analizy, ograniczając się do stwierdzenia, że ustawodawca jest w tym miejscu lakoniczny. Trybunał nie sformułował w uzasadnieniu jednoznacznej – i dla mnie oczywistej – tezy, iż postępowanie przed KRS w sprawach indywidualnych musi być regulowane przez ustawę.

3. Trybunał nie zwrócił w uzasadnieniu należytej uwagi na fakt, że w trakcie rozprawy wnioskodawca zawęził zakres kwestionowania konstytucyjności art. 12 ust. 6 ustawy o KRS do trybu postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa. Pierwotnie wnioskodawca kwestionował w ogóle konstytucyjną dopuszczalność regulowania szczegółowego trybu wewnętrznego swojego urzędowania przez przepisy podustawowe. Tymczasem to zawężenie miało wpływ na zakres umorzenia, co w uzasadnieniu nie zostało dostrzeżone.

W rezultacie, akceptując w pełni trafność sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie podzielałam lakoniczności jego uzasadnienia. Pomija ono przez to niezbędne argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością zakwestionowanego przez wnioskodawcę art. 12 ust. 6 ustawy o KRS.

Z powyższych powodów uznałam za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.

Andrzej Rypkiński