

WYROK*
z dnia 24 czerwca 1998 r.
Sygn. K. 3/98

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki – sprawozdawca
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Wojciech Sokolewicz
Janusz Trzcíński
Błażej Wierzbowski
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 24 czerwca 1998 r. z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Rady Sądownictwa i Prokuratora Generalnego sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., o stwierdzenie:

niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw - w całości - ograniczonego na rozprawie do art. 1-4 oraz art. 6-10 wyżej wymienionej ustawy

o r z e k a:

I

1. Art. 1, art. 2, art. 3, art. 4 i art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw są zgodne z art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

* Tekst sentencji został opublikowany w MP Nr 22, poz. 331

2. Art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy, o której mowa w pkt. 1 sentencji, są zgodne z art. 32, art. 78 i art. 186 Konstytucji.

3. Art. 6 ustawy, o której mowa w pkt. 1 sentencji, jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania.

II

Przepis art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw nie jest, w rozumieniu art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji, nierozzerwalnie związany z całą tą ustawą.

Uzasadnienie:

I

1. Pismem z 5 lutego 1998 r. Prezydent RP wniósł o stwierdzenie niezgodności w całości z Konstytucją RP uchwalonej 17 grudnia 1997 r. ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Podkreślając w uzasadnieniu swojego wniosku, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy w całości, Prezydent RP zakwestionował w szczególności jej następujące regulacje:

A. Najdalej idącym zarzutem podniesionym przez wnioskodawcę jest wskazanie uchybienia proceduralnego jakiego dopuścił się Sejm RP podczas procesu legislacyjnego, w wyniku którego została uchwalona zaskarżona ustawa. Otóż Prezydent zauważył, że nie został dochowany określony w art. 2 pkt 7 ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa wymóg wyrażenia przez ten organ stanowiska w zakresie rozwiązań przyjętych w art. 6 zaskarżonej ustawy. Tym samym ustawodawca naruszył normę art. 186 ust. 1 konstytucji.

B. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca poprzez regulację art. 1 pkt 1 zaskarżonej ustawy, mocą której znowelizował art. 59 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: usp) w ten sposób, że zmienił z 70 na 65 lat wiek, po osiągnięciu którego sędziowie przechodzą w stan spoczynku i przywrócił kompetencję Krajowej Rady Sądownictwa do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego legitymującego się tym wiekiem, naruszył normę art. 180 konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy wyrażona w tym przepisie konstytucji zasada nieusuwalności sędziego jest konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziowskiej. Została ona sformułowana kategorycznie i obwarowana szczególnym trybem jej realizacji poprzez precyzyjne określenie sytuacji, w jakich możliwe jest ustanie, zawieszenie bądź zmiana treści stosunku służbowego sędziego. Do takich sytuacji ustawodawca konstytucyjny zaliczył granicę wieku - po osiągnięciu którego sędzia przechodzi w stan spoczynku - której jednoznaczne sprecyzowanie pozostawił mocą art. 180 ust. 4 ustawodawcy zwykłemu.

Zdaniem wnioskodawcy w świetle brzmienia powołanego przepisu nie ma możliwości określenia w ustawie zwykłej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) do podejmowania decyzji w sprawie zastrzeżonej w konstytucji do jednoznacznego i wyczerpującego rozstrzygnięcia w ustawie. W związku z tym rozwiązanie, jakie zostało przyjęte w zaskarżonej ustawie, pozostaje w sprzeczności z art. 8 konstytucji, zgodnie z

którym jej normy mają bezpośrednie zastosowanie. Wynika stąd nadto - zdaniem wnioskodawcy - iż ustawodawca zwykły nie może delegować na rzecz innego organu kompetencji zastrzeżonej wyłącznie dla niego.

Na koniec tej części uzasadnienia wnioskodawca wskazał na fakt, iż konsekwencją odpowiedniego stosowania kwestionowanego przepisu usp do prokuratorów jest niezgodność z konstytucją art. 3, art. 2 i art. 10 zaskarżonej ustawy.

C. Prezydent RP podkreślił, że jego zdaniem zasadnicze zastrzeżenia budzi art. 6 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1997 r. przewidujący wyłączenie w okresie do 31 grudnia 2000 r. w postępowaniu dyscyplinarnym instytucji przedawnienia w stosunku do sędziów, którzy w latach 1944-1989 orzekając w procesach dopuścili się przewinień dyscyplinarnych przewidzianych tym przepisem.

Wnioskodawca powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazał, iż jakkolwiek ustawodawca odchodząc od pozostałości formacji autorytarnej może wyjątkowo stanowić prawo, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach, to jednak takie regulacje muszą mieścić się w granicach konstytucyjnego porządku prawnego.

Granice tego porządku wyznacza zaś art. 43 konstytucji, który znosi instytucję przedawnienia wyłącznie wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Konstytucja powtarza tu - zdaniem wnioskodawcy - regułę wyrażoną w Konwencji ONZ z 26 listopada 1968 r. o nieprzedawnianiu zbrodni tego rodzaju, którą statuuje również polski kodeks karny - w jego ujęciu zasada ta ma charakter gwarancyjny: uchyla karalność przestępstwa ze względu na upływ czasu, który zrywa związek między czynem przestępnym a jego karalnością.

Wnioskodawca podkreślił przy tym, że norma konstytucyjna wyrażona w art. 43, odnosząca się do praw i wolności obywatelskich, jako wyjątek musi być rozumiana ściśle i nie może być zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego poddawana wykładni rozszerzającej. Zakaz takiej wykładni rysuje się tu szczególnie wyraźnie, bowiem powołana norma ma podwójnie wyjątkowy charakter : ustanawiając wyłączenie obowiązywania generalnej zasady przedawnienia czynów karalnych , dodatkowo odnosi to wyłączenie tylko do zbrodni. W rezultacie uchylenie zasady przedawnienia na podstawie art. 6 ustawy w stosunku do sędziów narusza konstytucyjny zakaz nadawania mocy wstecznej normom prawnym wyrażony wprost w art. 42 ust. 1.

Innym przepisem konstytucji, który zakreśla swobodę regulacyjną ustawodawcy zwykłego jest art. 180 ust. 1. Przepisem tym ustawodawca proklamował zasadę nieusuwalności sędziego, określając jednocześnie ściśle wyjątki od tej zasady i poddał je kontroli sądu. Przepis jednak art. 6 ustawy kontrolę tych wyjątków uczynił iluzoryczną.

Źródła tego stanu rzeczy wnioskodawca upatruje w fakcie, iż ustawodawca w przepisie tym posłużył się - wbrew regułom mającym zastosowanie przy formułowaniu norm wyjątkowych - kryteriami nieostrymi. Sformułowania takie jak "proces będący formą represji", "korzystanie z podstawowych praw człowieka", "z innych powodów" i "oczywiście niesprawiedliwe orzeczenie", stanowiąc dla sądu dyscyplinarnego podstawę do wszczęcia postępowania - i to w sytuacji, gdy jedyną sankcją dyscyplinarną ustawodawca uczynił wydalenie ze służby sędziowskiej - tworzą niedopuszczalną konstytucyjnie możliwość szerokiego uchylania zasady nieusuwalności orzeczeniami tych sądów.

Przyjęte rozwiązanie ustawowe budzi tym większe zagrożenie, że sądy dyscyplinarne w sprawach tych będą orzekać niejawnie, a co najważniejsze sądy te nie są organami, które mogą sprawować w Polsce wymiar sprawiedliwości. Ten bowiem zgodnie z art. 175 konstytucji jest zastrzeżony wyłącznie dla sądów wymienionych w tym przepisie. W pojęciu orzeczenia sądu o jakim mowa w art. 180 ust. 2 konstytucji nie zawiera się

orzeczenie *quasi* sądowego organu - sądu dyscyplinarnego. W konsekwencji przyjęte rozwiązanie ustawowe stawia pod znakiem zapytania prawo do sądu, które przewiduje art. 45 konstytucji.

Kolejną normą konstytucyjną, w którą godzi art. 6 ustawy jest przepis statuujący zasadę domniemania niewinności - art. 42 ust. 3. Zdaniem wnioskodawcy wynika to stąd, iż konstrukcja art. 6 ustawy powoduje, że ustalenie winy sędziego byłoby możliwe jedynie w drodze uchylecia zasady tajemnicy pokoju narad. Wobec tego, że nie jest to możliwe, a nadto zważywszy na fakt, iż orzeczenia są wydawane kolegialnie, wykładnia art. 6 ustawy prowadzić musi do wniosku, zgodnie z którym jedyną możliwością ustalenia winy jest zasada jej domniemania.

D. Zdaniem Prezydenta RP ustawodawca w art. 7 i art. 8 kwestionowanej ustawy wprowadził lustrację sędziów w sytuacji gdy, wydawałoby się, odniósł on zastosowanie tej instytucji mocą ustawy z 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, w jednakowym stopniu do wszystkich funkcjonariuszy publicznych.

W rezultacie ustanawiając dodatkową lustrację skierowaną tylko do sędziów i opartą na odmiennych przesłankach, ustawodawca naruszył fundamentalną zasadę równości obywateli wobec prawa, którą wyraża art. 32 konstytucji.

Jako aspekt szczegółowy tej dodatkowej lustracji wnioskodawca wskazał, iż wyposażenie KRS w prawo podejmowania decyzji o charakterze administracyjnym stwierdzających zaistnienie okoliczności określonych w art. 7 ust. 1 pkt 1-5 oraz ust. 2 i 3 powodujących utratę prawa do stanu spoczynku i związanego z tym prawa do uposażenia sędziowskiego lub rodzinnego, jest sprzeczne z art. 186 konstytucji - ustawa wikłając KRS w wydawanie decyzji wobec osób nie będących sędziami (członków ich rodzin) wypaczyła konstytucyjną rolę tego organu powołanego do strzeżenia niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Dodatkowo wnioskodawca podniósł, że wyposażając KRS w te nie związane z jej rolą ustrojową kompetencje ustawodawca naruszył przepis art. 78 konstytucji, który przewiduje prawo strony do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji - wymogu tego bowiem nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, możliwość wniesienia przez stronę skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podsumowując swoje stanowisko Prezydent RP podkreślił, że sprawa ochrony wartości związanych z wymiarem sprawiedliwości jest jego szczególnym obowiązkiem konstytucyjnym. Zaskarżona ustawa godzi zaś w ustrojową rangę trzeciej władzy - której znaczenie jednoznacznie wyeksponował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny - na tyle mocno, że powstaje uzasadniona wątpliwość czy władza ustawodawcza kierując się doraźnymi celami politycznymi nie naruszyła fundamentalnej zasady podziału władz.

2. W stanowisku z 10 marca 1998 r. Prokurator Generalny, stwierdził że kwestionowana ustawa nie jest niezgodna z Konstytucją RP.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny podniósł następujące argumenty.

Obowiązek konsultacji projektów ustaw z zainteresowanymi podmiotami nie został sformułowany w konstytucji, a wynika on z treści odpowiednich ustaw. W odniesieniu do KRS, obowiązek ten wynika z art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o KRS. Niedochowanie ustawowego trybu uchwalania ustawy podlega więc ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia art. 7 Konstytucji RP. Ocena ta zaś musi uwzględniać fakt, że rządowy projekt ustawy był konsultowany z KRS, która przedstawiła Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka pisemną opinię w tym zakresie, a w jej posiedzeniach uczestniczył przewodniczący tej Rady.

Zważywszy zaś na fakt, iż kwestionowany art. 6 ustawy był wynikiem inicjatywy poselskiej, która pojawiła się już w toku prac legislacyjnych należy przyjąć, że obowiązek konsultacji należy odnosić tylko do ustaw jako całości, a nie do poszczególnych jej przepisów, tym bardziej zaś do poprawek zgłaszanych przez posłów. Tym samym uznać należy, że wskazany we wniosku art. 186 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi właściwego wzorca do kontroli konstytucyjnej art. 6 ustawy w przedmiotowym zakresie, a nadto zarzut, o którym mowa, jest merytorycznie niezasadny.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 1 ustawy Prokurator Generalny zauważył, że analiza jego treści prowadzi do wniosku, że nie jest on niekonstytucyjny. Treść normy konstytucyjnej z art. 180 ust. 4 nie wyklucza możliwości „elastycznego” jej określenia przez ustawodawcę pod warunkiem, że sposób takiego uregulowania pozostaje w zgodzie z zasadą nieusuwalności sędziego. Regulacja zawarta w tym przepisie zasady tej nie narusza, ponieważ wykonywanie zawodu przez sędziego pomiędzy 65 a 70 rokiem życia może nastąpić tylko na jego wniosek. Uzależnienie zaś możliwości dalszego zajmowania stanowiska od zgody KRS, także nie jest sprzeczne z tą zasadą, skoro KRS jest konstytucyjnym organem powołanym do strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP), wyposażonym w daleko idące kompetencje, w tym co do powoływania i przenoszenia sędziów, czy zmiany ustroju sądów. Potrzeba zaś wyrażenia takiej zgody uzasadniona jest względami racjonalnymi, o czym świadczy obowiązek zasięgnięcia przez KRS opinii kolegium właściwego sądu. Z tych względów zakwestionowany przepis nie narusza zasady nadrzędności konstytucji wyrażonej w art. 8 i nie jest sprzeczny z jej art. 180.

Prokurator Generalny poddał następnie swojej ocenie treść art. 6 zaskarżonej ustawy w zakresie uchylenia biegu przedawnienia w stosunku do przewinień dyscyplinarnych sędziów. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 11/93 zauważył, iż z orzeczenia tego wynika, że usunięcie sędziego z funkcji na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego nie sprzeciwia się wymogom konstytucyjnym, jeżeli regulacja prawna dopuszczająca taką możliwość spełnia trzy warunki: dotyczy nagannej działalności sędziego w okresie państwa totalitarnego czy autorytarnego czyli do roku 1989, określa datę, do której mogą być stosowane takie wyjątkowe przepisy, kompetencje w tym zakresie nie zostaną powierzone władzy wykonawczej.

Zakwestionowany zaś przepis uprawnia wyłącznie sąd dyscyplinarny do wydania orzeczenia o wydaleniu ze służby sędziowskiej takich sędziów. Karą tą zagrożone są czyny popełnione przed wprowadzeniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Przepis art. 6 ustanawia granicę czasową (do 31 grudnia 2000 r.), do której wyłącza stosowanie przepisów o przedawnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym. Epizodyczny charakter art. 6 ustawy oraz możliwość wydalenia sędziego ze służby tylko na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, czynią niezasadnym zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. Uznanie, że zasada demokratycznego państwa prawnego dopuszcza możliwość takiej epizodycznej regulacji w odniesieniu do czynów popełnionych przed datą wejścia w życie konstytucji, z natury rzeczy musi obejmować także szczególne unormowania odnoszące się do terminu karania takich czynów. W przeciwnym przypadku regulacja taka w ogóle nie miałaby racji bytu, skoro ukaranie przewinień dyscyplinarnych nie byłoby możliwe z uwagi na upływ terminu przedawnienia.

Prokurator dał wyraz przekonaniu, iż art. 43 Konstytucji RP nie stanowi właściwego wzorca kontroli konstytucyjnej dla oceny art. 6 ustawy w zakresie instytucji przedawnienia, ponieważ przepis konstytucyjny odnosi się tylko i wyłącznie do zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Konstytucja RP nie stanowi wprost zasady

przedawnienia, wynika ona z ustaw, a konstytucyjność konkretnych regulacji prawnych w tym zakresie podlega ocenie poprzez zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Niezasadny jest również zarzut wstecznego działania zaskarżonego przepisu ustawy, a zwłaszcza argument, że zasada niezawisłości sędziego ma obecnie zasadniczo odmienną treść od nadanej jej przed rokiem 1989. Zasada niezawisłości sędziowskiej ma stale taką samą treść, a jej rozumienie nie budziło i nie budzi wątpliwości ani doktryny, ani praktyki co jednoznacznie potwierdził w cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny.

Czyny określone w art. 6 ust. 1 i 3 ustawy godząc w ustrojowe zasady funkcjonowania sądu, wynikające z art. 45 Konstytucji RP, naruszają gwarancje wolności i praw obywatelskich, co powoduje utratę zaufania publicznego uniemożliwiającą dalsze wykonywanie zawodu sędziego. W takiej sytuacji ustanowienie tylko jednej sankcji w postaci wydalenia ze służby sędziowskiej, jest usprawiedliwione ochroną innych wartości konstytucyjnych i nie może być uznane za sprzeczne z art. 45 konstytucji. Należy przy tym mieć na uwadze, że orzekanie o takiej karze należy do sądu dyscyplinarnego, który spełnia wszystkie konstytucyjne wymogi ustrojowe i proceduralne, a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom (art. 178 konstytucji). Zatem wymierzenie takiej kary, w konkretnej sprawie, nie może nastąpić bez uwzględnienia konstytucyjnego prawa obywateli do sprawiedliwego rozpatrzenia ich sprawy (art. 45 ust. 1 konstytucji).

Niezasadny jest również - zdaniem Prokuratora - zarzut sprzeczności art. 6 ustawy z art. 180 ust. 1 i 2 oraz z art. 45 Konstytucji RP.

Konstytucyjna zasada nieusuwalności sędziego, wyrażona w art. 180 ust. 1, nie ma charakteru absolutnego. Sam ustrojodawca dopuścił bowiem, w ust. 2 tego artykułu, możliwość złożenia sędziego z urzędu pod warunkiem, że nastąpi to na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Sądem natomiast w rozumieniu art. 180 ust. 2 Konstytucji RP jest także sąd dyscyplinarny powołany na podstawie art. 83 ustawy o usp. Sąd ten spełnia - zdaniem Prokuratora - wszystkie konstytucyjne wymogi ustrojowe i proceduralne określone przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, według których sąd musi być: właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Postępowanie przed sądem dyscyplinarnym spełnia również konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności oraz toczy się z odpowiednim stosowaniem przepisów kodeksu postępowania karnego, co zapewnia wszystkie gwarancje procesowe. Zrobiony zaś przez ustawodawcę wyjątek w zakresie wyłączenia jawności sędziowskiego postępowania dyscyplinarnego, jest uzasadniony ochroną dobrego imienia sędziego, i tym samym nie jest niezgodny z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tej wyjątkowej regulacji jest wejście w życie Konstytucji RP z 1997 r. Świadczy to, że proces transformacji ustrojowej w Polsce zbliża się ku końcowi. Fakt zaś, że konstytucja ustanowiła nowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej w jej aspekcie personalnym, a zarazem zaskarżona ustawa przyznała sędziom szczególne uprawnienia w stanie spoczynku, usprawiedliwia ustanowienie regulacji prawnej, która uniemożliwia korzystanie z nich przez sędziów, którzy w okresie państwa totalitarnego dopuścili się czynów uchybiających godności zawodu sędziego.

Prokurator Generalny nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, czyli naruszenia przez art. 6 ust. 1 zasady ustawowej określoności przepisów karnych. Jego zdaniem rodzaje czynów wymienionych w tym przepisie mieszczą się bowiem w granicach przewinień służbowych, o których mowa w art. 80 § 1 usp Wprawdzie zastrzeżenia budzi uznanie za przewinienie dyscyplinarne "wydanie oczywiście niesprawiedliwych orzeczeń", ale zastrzeżenia te nie tyle dotyczą niekonstytucyjności takiego określenia czynu, ile realnej możliwości udowodnienia konkretnemu sędziemu popełnienia takiego czynu. Przecież nawet uznanie,

że konkretny wyrok jest “oczywiście niesprawiedliwy” nie oznacza, że winę za jego wydanie ponosi konkretny sędzia orzekający w składzie sądu, który takie orzeczenie wydał.

Zważywszy natomiast na fakt, iż postępowanie dyscyplinarne w tych sprawach toczy się z zachowaniem wszelkich gwarancji procesowych wynikających z kpk, a zatem także zasady domniemania niewinności, oczywiste jest, że niemożność udowodnienia winy konkretnego sędziego musi wykluczać przypisanie mu popełnienia takiego czynu.

Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 11/93 Prokurator Generalny podkreślił, że zasada określoności ustawowej ma w odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko ograniczone znaczenie, ponieważ nie istnieje katalog przewinień dyscyplinarnych, a podstawą odpowiedzialności są czyny godzące w dobro danej służby, czy też godność związaną z wykonywaniem danej funkcji.

Prokurator Generalny nie zgodził się również z tezą wnioskodawcy, iż art. 7 i art. 8 zaskarżonej ustawy są sprzeczne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, w zakresie w jakim wprowadzają w stosunku do sędziów dodatkowy skutek lustracyjny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego pozycja sędziego, w porównaniu do innych osób których dotyczy ustawa lustracyjna, jest zasadniczo odmienna. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że realizacja zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli (grupom podmiotów) jednakowych praw i jednakowych obowiązków. Niejednokrotnie prawidłowa realizacja tych zasad wymaga w pewnych sytuacjach, kształtowania w sposób zróżnicowany praw i obowiązków poszczególnych grup obywateli. Taka sytuacja ma miejsce w omawianym przypadku, dlatego że szczególna pozycja sędziego, będąca cechą relewantną, obiektywnie usprawiedliwia zróżnicowanie jakiego dokonał ustawodawca

Ostatnią kwestią do jakiej ustosunkował się Prokurator Generalny, był zarzut wnioskodawcy, zgodnie z którym kwestionowana ustawa godzi w art. 186 Konstytucji RP poprzez fakt uprawnienia KRS do podejmowania decyzji o charakterze administracyjnym w indywidualnych sprawach dotyczących sędziów i członków ich rodzin, i to w jednoinstancyjnym trybie orzekania.

W przekonaniu Prokuratora przyznaniu KRS kompetencji do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy w stosunku do sędziów nie tylko nie sprzeciwia się jej konstytucyjna rola “strażnika” niezawisłości sędziów, ale wyraźnie mieści się w jej granicach.

Natomiast jeśli chodzi o decyzje, o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy, wydawane przez KRS w odniesieniu do członków rodzin po zmarłych sędziach, to zgodność tego uprawnienia z konstytucją wynika z jego niesamoistnego charakteru. Członkowie rodziny zmarłego sędziego nabywają bowiem uposażenie rodzinne jedynie w przypadku, kiedy sędziemu przysługiwało prawo do stanu spoczynku i uposażenia. Skoro zatem, tylko KRS jest władna ustalić, że zachodzą okoliczności wykluczające nabycie przez sędziego prawa do stanu, to tym samym władna jest wydać decyzję wobec członków rodziny zmarłego sędziego.

Zarzut jednoinstancyjności postępowania w tym zakresie jest niezasadny, zdaniem Prokuratora dlatego, że orzekanie w tym postępowaniu zalicza się do wyjątków, o których stanowi wprost art. 78 Konstytucji RP. Wobec tego, że powołany przepis ustawy stanowi, iż od decyzji KRS przysługuje zainteresowanemu skarga do sądu administracyjnego, należy uznać, że taka regulacja jest konstytucyjnie dopuszczalna.

3. W stanowisku z 11 marca 1998 r. Krajowa Rada Sądownictwa uznała fakt, że w okresie do 1990 r. orzekali sędziowie “dyspozycyjni”, którzy wydając orzeczenia

sprzeniewierzali się niezawisłości sędziowskiej lub wydawali oczywiście niesprawiedliwe wyroki, ograniczając prawa stron lub bezzasadnie wyłączając jawność postępowania, ale zauważyła jednocześnie że obecnie w czynnej służbie sędziowskiej jest już bardzo niewielu takich sędziów.

Dlatego, nie negując regulacji ustawowej pozwalającej na usunięcie takich sędziów ze służby, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że powinna to być regulacja ostrożna, wyważona i incydentalna, która pozwoliłaby na osiągnięcie tego celu, ale bez naruszenia podstawowych zasad ustrojowych, w tym przede wszystkim nie naruszająca fundamentalnych zasad podziału władz oraz niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Regulacja ta powinna być tak skonstruowana, aby uniemożliwiała wdrożenie nadmiernej liczby postępowań przeciwko nieokreślonej liczbie sędziów, na podstawie nieostrzych kryteriów, gdyż podważyłoby to zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i mogło wyrządzić krzywdę zdecydowanej większości sędziów, którzy uczciwie i zgodnie z własnym sumieniem wykonywali swoje obowiązki. Ocena art. 6 zaskarżonej ustawy powinna być więc ściśle merytoryczna i zawierać przede wszystkim analizę jego zgodności z Konstytucją RP, w czym szczególnie pomocne winny być - zdaniem KRS - tezy zawarte w orzeczeniu K. 11/93, z uwzględnieniem jednak innego kontekstu konstytucyjnego i szerszego zakresu regulacji art. 6 kwestionowanej ustawy.

Odnosząc się szczegółowo do zarzutów wnioskodawcy KRS przedstawiła następującą argumentację.

a. W zakresie zarzutu naruszenia kompetencji opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy te zobowiązują KRS do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tym samym Rada uprawniona jest do wypowiedzania się we wszystkich sprawach dotyczących tego przedmiotu, w tym także do opiniowania projektów ustaw.

W procesie legislacyjnym tę kompetencję Krajowej Rady Sądownictwa co do art. 6 zaskarżonej ustawy pominięto. Konsultacji został poddany jedynie projekt rządowy, który takiego unormowania nie zawierał. Organy władzy ustawodawczej nigdy nie zwróciły się do Rady o wyrażenie stanowiska i Rada, jako organ kolegialny, nigdy nie wyraziła w tym przedmiocie swojej opinii. Jakkolwiek zdaniem KRS można bronić poglądu, że konsultacji z nią nie wymagają wszystkie ewentualne zmiany projektu ustawy zachodzące w toku procesu legislacyjnego, to jednak tak istotna zmiana jak wprowadzenie art. 6 ustawy z dnia 17 grudnia wymagała takiej konsultacji. Uzasadnia to fakt, iż przepis ten jest samodzielny i pozostaje tylko w pośrednim związku z regulacjami konsultowanymi. Uchwalenie art. 6 nastąpiło więc z naruszeniem art. 186 ust. 1 Konstytucji RP.

b. Krajowa Rada Sądownictwa nie podzieliła poglądu wnioskodawcy, iż przepis art. 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych narusza normę art. 180 ust. 4 Konstytucji RP.

Przepis konstytucyjny upoważniając bowiem ustawodawcę do określenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku, nie stwierdził jednak w jaki sposób ma to zostać dokonane. W szczególności z przepisu konstytucyjnego nie wynika, aby ustawodawca musiał kwestię tę uregulować przez ściśle określenie wieku sędziego konkretną liczbą lat, które ukończy.

W rezultacie, konkluduje KRS, przepis art. 1 ustawy, określając granicę 65 roku życia jako względną, pozwalającą sędziemu na wystąpienie o zgodę na dalsze czynne pełnienie służby oraz granicę 70 roku życia, jako granicę bezwzględnie zobowiązującą sędziego do przejścia w stan spoczynku, stanowi wypełnienie konstytucyjnej normy.

c. W zakresie wymogu określoności czynów i nowych podstaw ścigania, których katalog zawiera art. 6 ustawy, KRS podkreśliła fakt, iż nigdy "wydawanie oczywiście niesprawiedliwych orzeczeń" nie stanowiło wykroczenia dyscyplinarnego. W tym zakresie

przepis art. 6 tworzy więc - zdaniem KRS - całkiem nową podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej, co w związku z faktem uchylecia w tym zakresie przedawnienia musi budzić sprzeciw.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła ponadto, że art. 6 ust. 4 wprowadził nowe, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, możliwości ścigania - wnioski KRS lub pokrzywdzonego. Art. 6 ust. 5 wprowadza poza tym dotychczas nieznaną odpowiedzialności dyscyplinarnej związaną co do sankcji, przewidując tylko jedną jej formę - wydalenie ze służby sędziowskiej.

d. Odnosząc się do zarzutu przedawnienia KRS podzieliła stanowisko wnioskodawcy, iż art. 6 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 43 i 44 Konstytucji RP. Wynika to stąd, że przepis art. 6 ustawy tylko formalnie wprowadził wyłączenie przedawnienia w stosunku do określonych w nim czynów. W istocie tak nie jest, ponieważ wyłączenie to ma o wiele szerszy zakres. Jeżeli bowiem wskazane w nim czyny stanowiły wykroczenie (przewinienie) dyscyplinarne przed wejściem w życie art. 6, to przedawniały się na poprzednich zasadach. W stosunku do takich czynów przepis w istocie likwiduje więc skutek w postaci już zaistniałego przedawnienia. Względem czynów, które nie stanowiły w ogóle wykroczenia dyscyplinarnego przepis ten tworzy dopiero odpowiedzialność.

Zważywszy natomiast, że powołane przepisy konstytucyjne *a contrario* statuują ogólną zasadę przedawniania się wszystkich czynów podlegających sankcji karnej (*quasi* karnej) poza przypadkami w nich wymienionymi - a więc tylko zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości - należy stwierdzić, iż przepis art. 6 ustawy narusza tę konstytucyjną zasadę.

e. KRS zauważyła, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada nie działania prawa wstecz.

Kwestionowany przepis ustawy należy zaś zakwalifikować jako działający wstecz, gdyż uchyla on przedawnienie wykroczeń, które już nastąpiło. Wprowadza nadto nowe zasady odpowiedzialności za czyny już sankcjonowane oraz wprowadza sankcję za czyny, które nie były jej poddane. Oznacza to także naruszenie normy art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, wyrażającej zasadę *nullum crimen sine lege*. Przepis art. 6 wprowadza bowiem odpowiedzialność za czyn, który w ogóle nie był sankcjonowany poprzednio (wydanie oczywiście niesprawiedliwego orzeczenia) oraz nowe zasady odpowiedzialności (nowe podmioty uprawnione do składania wniosków i nowa zasada bezwzględnej sankcji) wobec czynów, które stanowiły wykroczenia poprzednio.

f. Krajowa Rada Sądownictwa uznała za zasadny zarzut naruszenia przez ustawę konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów.

Przepis art. 6 ustawy wprowadził odpowiedzialność sędziów na podstawie nieostrych kryteriów, a przede wszystkim wprowadził ich odpowiedzialność dyscyplinarną za samą treść wyroku. W związku z tym, że przedmiotem tej odpowiedzialności ustawodawca uczynił wyroki "oczywiście niesprawiedliwe", będące jedynie przewinieniami dyscyplinarnymi, doprowadziło to do sytuacji, w której sankcjonuje się samo orzekanie, które z istoty opiera się na realizacji zasady niezawisłości.

Z istoty zaś zasady niezawisłości wynika - podsumowuje KRS - że sędzia orzekający nie może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej za samą treść orzeczenia. W rezultacie art. 6 ustawy jest sprzeczny z normą art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

g. Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła również, iż zastrzeżenia wnioskodawcy w zakresie braku konstytucyjnych podstaw do orzekania przez sąd dyscyplinarny w przedmiocie wydalenia sędziego ze służby, nie są pozbawione podstaw.

KRS zauważyła, że sąd dyscyplinarny nie jest wymieniony w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości. I chociaż nie można nie dostrzec, że dyscyplinarny sąd sędziowski wyposażony jest we wszystkie atrybuty sądu powszechnego, to jednak nie zmienia to formalnoprawnej konstatacji, że sąd ten nie sprawując wymiaru

sprawiedliwości może być postrzegany jako organ nie mający uprawnienia do orzekania w kwestii złożenia sędziego z urzędu. Nie można nadto wykluczyć zasadności wątpliwości wnioskodawcy, iż sąd dyscyplinarny orzekając zawsze na posiedzeniach niejawnych narusza normę art. 45 ust. 2 Konstytucji RP.

Powyższe wątpliwości wzmacnia zdaniem KRS okoliczność, że art. 6 ustawy wprowadza sankcję bezwzględną i tym samym eliminuje możliwość wymierzania kary adekwatnej do stopnia zawinienia. Przy takiej bowiem regulacji sąd dyscyplinarny nie jest sądem spełniającym wymagania art. 45 ust.1 Konstytucji RP.

h. Ostatnim zagadnieniem, do którego ustosunkowała się Krajowa Rada Sądownictwa, była kwestia konstytucyjności uprawnienia jej przez ustawę do wydawania decyzji stwierdzających okoliczności prowadzące do pozbawienia uprawnień sędziów i członków ich rodzin z tytułu przejścia tych pierwszych w stan spoczynku.

KRS wskazał, że decyzja taka nie ma charakteru decyzji administracyjnej, jest innym aktem w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Krajowa Rada Sądownictwa nie działa tu jako organ administracji publicznej, a art. 7 ustawy nie może być więc oceniony jako sprzeczny z art. 186 Konstytucji RP.

Natomiast zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji RP przez wyłączenie możliwości zaskarżenia decyzji KRS w toku instancji (przed zaskarżeniem do NSA) jest niesłuszny, gdyż Konstytucja RP dopuszcza wyjątki od tej zasady.

II

Na wezwanie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko w sprawie zajęły następujące podmioty: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Stowarzyszenie Sędziów Orzekających "Iustitia", Zarząd Główny Zrzeszenia Prawników Polskich i Zarząd Główny Stowarzyszenia Polskich Prawników Katolickich.

1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w piśmie z 18 marca 1998 r. zwrócił uwagę na ogólne założenia, na których opiera się wniosek Prezydenta RP. Do założeń tych zaliczył on: przyjęcie ciągłości władzy państwowej oraz systemu prawnego, jaki się ukształtował w latach 1944 - 1998, uznanie że jedynym *ratio legis* przepisów zaprojektowanych w zaskarżonej ustawie jest "rozliczenie jednego środowiska zawodowego" i "realizacja doraźnych celów politycznych", potraktowanie zapisów konstytucyjnych jako katalogu niezależnych od siebie norm z pominięciem wzajemnego powiązania gwarancji konstytucyjnych. Zdaniem I Prezesa SN przyjęcie przez wnioskodawcę, w sposób dorozumiany ciągłości systemu państwa i prawa nie daje się pogodzić z preambułą Konstytucji RP, zawierającą istotne kryteria interpretacyjne odnoszące się do ustawy zasadniczej i innych ustaw. Preambuła Konstytucji RP jednoznacznie przeciwstawia Trzecią Rzeczpospolitą - Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W szczególności wynika z niej, że Polacy w 1989 r. odzyskali możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny oraz, że wcześniej podstawowe wolności i prawa człowieka były w ich Ojczyźnie łamane. *A contrario* więc - podkreśla I Prezes SN - lata 1944-1989 zostały w Konstytucji RP ocenione jako okres braku suwerenności instytucji demokratycznych, a więc również niedemokratycznego stanowienia i stosowania prawa.

W takiej natomiast sytuacji w zaskarżonej ustawie, która jest aktem o charakterze epizodycznym, ustawodawca stanął przed koniecznością wprowadzenia reguły działania prawa wstecz. Możliwość taką - zdaniem I Prezesa SN - dopuścił wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 11/93.

Jeżeli zaś chodzi o drugą przesłankę, to wnioskodawca pominął w niej zasadniczy cel zaskarżonej ustawy, którym było zapewnienie obywatelom prawa do rozpatrywania ich spraw przez “niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 konstytucji). W związku z tym, że rażące łamanie tej zasady w PRL jest faktem poza wszelką dyskusją, to musiał ten fakt uwzględnić ustawodawca w ustawie z 17 grudnia 1997 r. przy przyznawaniu szczególnych uprawnień sędziom przechodzącym w stan spoczynku, którzy w tym okresie łamali tę zasadę. Skali zjawiska najlepiej dowodzi funkcjonowanie ustawy z 23 lutego 1991 r., na mocy której sądy unieważniły bardzo dużo orzeczeń z tego okresu. Nie można budować państwa prawa i autorytetu sądu przy jednoczesnym tworzeniu nowych, szczególnych przywilejów dla tych sędziów, którzy przez wiele lat wydawali orzeczenia oczywiście niesłuszne i krzywdzące współobywateli. Takie postępowanie naruszałoby też w sposób rażący zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawodawca - w tej sytuacji - nie realizuje “doraźnych celów politycznych”, lecz realizuje prawo każdego obywatela do tego, żeby jego sprawę rozpoznawał sędzia niezawisły i bezstronny.

Na zakończenie uwag ogólnych I Prezes SN stwierdził, że pominięcie przez wnioskodawcę wzajemnego powiązania norm konstytucyjnych doprowadziło go do fałszywych wniosków. W wypadku bowiem kolizji chronionych dóbr należy każdorazowo ustalić, które dobro w konkretnej sytuacji ma charakter nadrzędny. W tej sytuacji zasada nieusuwalności sędziego i zakaz przenoszenia go na inne stanowisko nie mają “same w sobie” szczególnej wartości, a jedynie stanowią gwarancję jego niezawisłości. Niezawisłość natomiast ma sens tylko wówczas, jeżeli odpowiada jej obowiązek bezstronności. Sędzia, który zachowywał się w sposób stronniczy nie może nadal pełnić funkcji orzeczniczych.

Bezstronność sędziów powinna prowadzić do wydawania sprawiedliwych wyroków, a więc wyroków, które przede wszystkim liczą się z podstawowymi prawami i wolnościami stron. W tej sytuacji, w której sędzia nie jest bezstronny, gwarancje niezawisłości i nieusuwalności przestają działać na rzecz interesów obywateli, ponieważ nie chronią ich prawa do bezstronnego i sprawiedliwego sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji).

Przechodząc do szczegółowych zarzutów, I Prezes SN ustosunkował się najpierw do twierdzenia o naruszeniu przez ustawę art. 43 konstytucji.

Art. 43 konstytucji nie statuuje konstytucyjnej gwarancji przedawnienia ścigania lub orzekania co do wszystkich innych czynów, poza zbrodniami wojennymi i zbrodniami przeciwko ludzkości. Konstytucyjna gwarancja instytucji przedawnienia byłaby ponadto niezrozumiała również dlatego, że nawet w przepisach kodeksu karnego nie jest ona zaliczona do podstawowych zasad odpowiedzialności karnej. Przenoszenie instytucji przedawnienia na grunt postępowania dyscyplinarnego prowadzonego na podstawie art. 6 ustawy jest całkowicie bezprzedmiotowe, ponieważ celem takiego postępowania jest przede wszystkim zrealizowanie prawa obywatela do bezstronnego sądu. Ukaranie sędziego w przypadku zastosowania sankcji przewidzianych art. 6, jest skutkiem ubocznym o znaczeniu drugorzędnym.

Podnosi on dalej, że art. 44 konstytucji przewiduje zawieszenie biegu przedawnienia w stosunku do przestępstw nie ściganych z przyczyn politycznych do czasu ich ustania. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku sędziego, który dopuszczał się łamania prawa i pozostawał pod ochroną ówczesnych władz. Możliwość zaś odstępstw od ogólnych zasad w związku z przechodzeniem od państwa autorytarnego do państwa prawa dopuścił również Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 11/93.

I Prezes SN nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy, iż zaskarżona ustawa rozszerzyła podstawę dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziego.

Analiza ewolucji historycznej przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych w tym zakresie, prowadzi do tezy, że w porównaniu z szeroką podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego - obowiązującą od 1928 r. - ustawa z 17 grudnia 1997 r. odpowiedzialności tej nie poszerza, a wręcz odwrotnie - zawęża ją do czynów ściśle wymienionych w art. 6 ust. 1, 2, 3, które mieszczą się w ogólnym pojęciu "przewinienia służbowego i uchybienia godności urzędu".

Zdaniem I Prezesa SN art. 6 ustawy nie godzi w konstytucyjną zasadę nieusuwalności przez fakt posługiwania się nieprecyzyjnymi kryteriami, które stanowią podstawę wydalenia sędziego ze służby.

Gdyby uznać słuszność tego zarzutu, to należałoby automatycznie uchylić art. 80 ust. 1 usp, który również odwołuje się do klauzuli ocennej - uchybienie godności urzędu. Kwestionowana ustawa opiera się właśnie na tej ogólnej klauzuli, wprowadzając jednocześnie szereg uściśleń i ograniczeń.

Określenia przyjęte w art. 6 ust. 1 nie są niejasne i nieostre. O represjach ze strony wymiaru sprawiedliwości stanowi ustawa z 23 lutego 1991 r., przy czym określenie to wyjaśnione zostało w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego. Z kolei termin "orzeczenie oczywiście niesprawiedliwe" jest używany w znacznie bardziej wymagającym precyzji akcie prawnym, jakim jest kodeks postępowania karnego (art. 389).

W orzeczeniu K. 11/93 Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że zasada określoności czynów ma w postępowaniu dyscyplinarnym tylko ograniczone znaczenie. W związku z tym, że zaskarżona ustawa zdecydowanie ogranicza krąg sytuacji, w których może dojść do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę nie może budzić wątpliwości.

Za pozbawiony podstaw uznał również I Prezes SN zarzut dotyczący orzekania o wydaleniu ze służby przez organ sądowy nie wymieniony w Konstytucji.

Sąd Dyscyplinarny dla sędziów jest zwykłym sądem. Wynika to stąd, że orzekającym w nim sędziom przysługuje przymiot niezawisłości, wydają oni wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu dwuinstancyjnym. Na orzeczenia w II instancji przysługuje nadto rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego.

I Prezes SN podkreślił także, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, właśnie o sądach dyscyplinarnych wyraźnie mówi ust. 2 art. 180 Konstytucji RP, ponieważ żaden inny sąd nie może złożyć sędziego z urzędu, zawiesić w urzędowaniu lub przenieść do innego sądu. W szczególności takich kompetencji nie ma sąd karny, cywilny, administracyjny czy sąd pracy.

I Prezes SN nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy, iż kwestionowana ustawa godzi w art. 175 konstytucji poprzez naruszenie kolegialności orzekania oraz w jej art. 42 ust. 2, statuujać zasadę domniemania niewinności.

Zdaniem uczestnika postępowania zasada tajemnicy pokoju narad doznaje ograniczeń ze względu na możliwość złożenia *votum separatum*. W praktyce, np. w sprawach z okresu stanu wojennego, sędziowie zawodowi i ławnicy niejednokrotnie korzystali z tej możliwości zarówno na korzyść jak i na niekorzyść oskarżonych.

Najistotniejsze znaczenie mają jednak z tego punktu widzenia sformułowania zawarte w art. 6 ustawy mówiące o "orzekaniu w procesach", oraz wydawaniu "orzeczeń". Użycie liczby mnogiej wskazuje jednoznacznie na to, że przedmiotem oceny sądu dyscyplinarnego będzie całokształt pracy sędziego w okresie do 1989 r., a nie jedna sprawa lub jedno orzeczenie. Tak więc negatywnie wyróżniające się orzecznictwo z udziałem tego właśnie sędziego przemawiać będzie za zastosowaniem art. 6.

Uznania I Prezesa SN nie znalazł również zarzut wnioskodawcy, że zaskarżona ustawa jest wyrazem *quasi* lustracji odnoszącej się wyłącznie do sędziów. Sankcje określone art. 7 i 8 kwestionowanej ustawy, sprowadzające się do wydalenia ze służby sędziowskiej, które

pozbawia daną osobę statusu sędziego w stanie spoczynku i związanych z tym wyjątkowych uprawnień, są sankcjami dyscyplinarnymi. W odróżnieniu od nich, sankcje wynikające z ustawy z 11 kwietnia 1997 r. nie są wynikiem żadnej dodatkowej lustracji, a stanowią tylko sankcje karne za naruszenie norm ustawy lustracyjnej.

Za nietrafny uznał również I Prezes SN zarzut naruszenia przez art. 1 kwestionowanej ustawy art. 180 ust. 4 Konstytucji RP.

Powołana norma konstytucyjna jest typową normą delegacyjną, która wyznacza granicę swobody ustawodawcy w określaniu obowiązku i prawa przejścia sędziego w stan spoczynku. Ze swobody tej skorzystał ustawodawca poprzez art.1 zaskarżonej ustawy modyfikując art. 59 usp w ten sposób, iż zmienił wiek przechodzenia sędziego w stan spoczynku z 70 roku życia na 65 oraz zezwolił na wyrażanie przez KRS zgody na sprawowanie urzędu przez sędziego po osiągnięciu tego wieku, to jest do 70 roku życia.

Ochronie nieusuwalności sędziego ma sprzyjać ustawowe oznaczenie wieku, po osiągnięciu którego sędzia przechodzi w stan spoczynku. Ochrony tej zaś nie niweczy kwestionowany zapis ustawowy zezwalający na przedłużenie owego wieku na wniosek zainteresowanego.

Ostatecznie I Prezes SN odwołując się do wartości cywilizacyjnych uznawanych przez społeczność międzynarodową, powołał się na ustalenia Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczące “demontażu dziedzictwa totalitarnego reżimów komunistycznych” zawarte w Doc. 7568 z 1996 r. i rezolucji ZPRE 1096/1996.

2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 23 marca 1998 r. wyjaśnił, że chociaż najbardziej prawidłowe byłoby przedstawienie uwag wszystkich sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postaci uchwały Zgromadzenia Ogólnego tego Sądu, to jednak w zakreślonym terminie, z przyczyn obiektywnych, nie było możliwości uzyskania takiej wypowiedzi. W tej sytuacji Prezes NSA podkreślił, że przedstawiane w piśmie uwagi są jego indywidualnym stanowiskiem.

a. Za problemem wyjściowy Prezes NSA uznał kwestie proceduralne.

Chodzi przede wszystkim o pozbawienie Krajowej Rady Sądownictwa ustawowej kompetencji do zaopiniowania przyjętych rozwiązań w art. 6 ustawy. Można wprost powiedzieć, że doszło do swoistego zaskoczenia Krajowej Rady Sądownictwa zakresem zmian dokonanych w przedłożeniu rządowym. Takie działanie nie jest też do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa.

Choć nie każda zmiana w projekcie ustawy dokonana w toku procesu legislacyjnego wymaga uzyskania opinii właściwego organu, to jednak zmiany w toku procesu legislacyjnego nie mogą być zupełnie dowolne. W szczególności dokonanie w toku procesu legislacyjnego zmian zakresu ustawy, w szczególności w przypadkach ustrojowych i polegających na wprowadzeniu zupełnie nowych reguł, wymaga ponownej opinii organu, który wypowiedział swoje stanowisko co do wstępnego projektu ustawy. Tylko bowiem wówczas można mówić o prawidłowym współdziałaniu między wyodrębnionymi i podzielonymi władzami.

Z powyższych względów zakwestionowana ustawa w części, w której nie była zaopiniowana przez Krajową Radę Sądownictwa, jest sprzeczna z Konstytucją RP, jako że narusza konstytucyjne zasady podziału władz i demokratycznego państwa prawa.

b. Zagadnieniem, które budzi w ocenie Prezesa NSA szczególne wątpliwości, jest kwestia oceny przyjętych podstaw odpowiedzialności sędziego, które z uwagi na charakter postępowania i rodzaj sankcji muszą być określone na tyle jednoznacznie, by stanowiły znamiona czynów, które również w czasie ich popełnienia były przestępstwem lub deliktem dyscyplinarnym.

Z tego punktu widzenia art. 6 ust. 1 zakwestionowanej ustawy określa przesłanki odpowiedzialności nieprecyzyjnie i tym samym godzi w istotę niezawisłości sędziowskiej. Dowodzi tego jednoznacznie przesłanka w postaci wydawania „oczywiście niesprawiedliwych orzeczeń”. Nawet sprowadzenie jej tylko do szczególnych przypadków odpowiedzialności dyscyplinarnej i do postępowań możliwych tylko w określonym terminie, grozi negatywnymi skutkami przez możliwe w przyszłości wykorzystywanie takiej formuły do próby usuwania z wymiaru sprawiedliwości niewygodnych sędziów. Prezes NSA wskazał na fakt, że z całą pewnością każdy sędzia wydał w swoim życiu orzeczenie, o którym można powiedzieć, że jest oczywiście niesprawiedliwe (może tu chodzić o pomyłki sędziowskie, niemożliwe do uniknięcia przypadki wątpliwych ustaleń stanu faktycznego itd.). Konstrukcja środków zaskarżenia orzeczeń sądowych zmierza w istocie m.in. do weryfikacji takich orzeczeń. Przyjęcie i zaakceptowanie takiej przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej narusza zatem konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej.

c. W przekonaniu Prezesa NSA wątpliwości budzi także art. 6 ust. 4 zakwestionowanej ustawy, w zakresie, w jakim uprawnia on KRS i osoby skrzywdzone orzeczeniem do inicjowania postępowania dyscyplinarnego.

Nie można tej kompetencji KRS pogodzić z jej konstytucyjną pozycją. Niedopuszczalne jest także inicjowanie takiego postępowania bezpośrednio przez osobę skrzywdzoną orzeczeniem, albowiem prowadzi to do podważenia prawomocności orzeczeń z naruszeniem zasad procedur sądowych oraz samej istoty funkcjonowania sądów. Krąg podmiotów uprawnionych do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, określony w usp jest wystarczający.

d. Prezes NSA podzielił również stanowisko wnioskodawcy co do art. 6 ust. 5 zakwestionowanej ustawy. Przepis ten przewidując jedyną karę w postaci wydalenia sędziego ze służby, jest nie do pogodzenia z samą istotą orzekania, w szczególności w sprawach typu dyscyplinarnego i karnego.

W przyjętej konstrukcji ustawowej dochodzi bowiem do związania sądu dyscyplinarnego i wyłączenia sędziowskiego wymiaru kary. Związanie to polega na konieczności orzeczenia tylko jednej kary. Złożone sytuacje faktyczne, jakie miały miejsce w wymiarze sprawiedliwości, trudności po latach w ustaleniu stanu faktycznego powodują, że takie rozwiązanie rodzi wątpliwości, gdy chodzi o zgodność z konstytucyjnymi zasadami niezawisłości, demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości.

e. Odnosząc się do problemu konstytucyjnej dopuszczalności orzekania przez sądy dyscyplinarne w przedmiocie wydalenia sędziego ze służby, Prezes NSA nie podzielił w tej kwestii stanowiska wnioskodawcy oraz wątpliwości sformułowanej przez KRS. Uznał, że orzekanie przez sąd dyscyplinarny w omawianych kwestiach i w nowym porządku konstytucyjnym, jest dopuszczalne. Odmienny pogląd prowadziłby bowiem wprost do wniosku, że w świetle obowiązujących dziś przepisów konstytucyjnych niemożliwe jest w ogóle wydalenie sędziego ze służby, ponieważ przepisy usp przewidujące przecież karę wydalenia ze służby też należałoby uznać za niekonstytucyjne. Stanowisko takie musi być uznane za zbyt daleko idące.

Obowiązujące w tym zakresie regulacje w usp mogą oczywiście budzić wątpliwości, ale przypomnieć należy, że z mocy przepisów przejściowych konstytucji w okresie 2 lat od daty jej wejścia w życie, mają być podjęte kroki zmierzające do dostosowania całego stanu prawnego do zgodności z normami konstytucyjnymi. Prezes NSA zauważył jednak, iż pozostaje problem zgodności zaproponowanego rozwiązania z wymaganiami wynikającymi ze standardów międzynarodowych. W szczególności odnotował, że sądy dyscyplinarne nie są sądami sprawującymi wymiar sprawiedliwości i nie zmienia tego fakt zasiadania w nich sędziów. W związku z tym, że postępowanie dyscyplinarne cechuje się

swoistym charakterem, najczęściej też dla niego tworzy się odrębne procedury częściowo tylko zbieżne z procedurami stosowanymi w postępowaniu przed sądami, należy zadbać o spełnienie w toku postępowania dyscyplinarnego reguł prawidłowości postępowania i jego rzetelności, a także adekwatności orzekanych kar w stosunku do rodzaju popełnionego deliktu dyscyplinarnego.

Te względy powodują, że szczególnie istotne jest zagwarantowanie kontroli sądowej nad tym postępowaniem. Dodatkowo taki kierunek interpretacji obowiązującego w naszym kraju prawa znajduje oparcie w postanowieniach ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego. W rozważanej kwestii szczególnie istotne znaczenie mają też zalecenia i rezolucje Komitetu Ministrów Rady Europy, w szczególności Rekomendacja nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjęta 13 lutego 1991 roku. Z rekomendacji tej wynika, że „akt nakładający sankcję administracyjną winien podlegać - w charakterze wymagania minimalnego - kontroli legalności ze strony niezawisłego i bezstronnego sądu prawnie ustanowionego”. Sąd dyscyplinarny, mimo jego wyjątkowego charakteru, nie spełnia takich reguł, zaś sankcja dyscyplinarna musi być uznana za sankcję typu administracyjnego.

3. Stowarzyszenie Sędziów Orzekających „Iustitia” w piśmie z 3 kwietnia 1998 r. wskazało, że zrzeszeni w Stowarzyszeniu sędziowie zdecydowali się zająć merytoryczne stanowisko jedynie w sprawie art. 6 zakwestionowanej ustawy. W ocenie Stowarzyszenia pozostałe przepisy tej ustawy nie budzą tak poważnych wątpliwości odnośnie ich zgodności z Konstytucją RP, jakkolwiek nadmieniono, że argumenty i wywody wnioskodawcy dotyczące art. 1 pkt 1 ustawy znajdują uznanie Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie uznało ponadto, że szczegółowe uwagi winny być poprzedzone bardzo istotnymi ustaleniami Komitetu Ministrów Rady Europy, które wyrażone zostały w jego Rekomendacji Nr R/94/12 o niezawisłości, skuteczności i roli sędziów z 13 października 1994 r. Ustaleń tych, zdaniem Stowarzyszenia, nie sposób w sprawie pominąć. W procesie podejmowania decyzji sędziowie powinni być niezawisli i mieć możliwość działania w sposób wolny od wszelkich ograniczeń, negatywnego działania, nacisków, gróźb lub bezpośredniej lub pośredniej ingerencji z jakiegokolwiek źródła lub jakiegokolwiek powodu; sędziowie winni posiadać nieskrępowaną swobodę orzekania w sposób bezstronny, zgodny z własnym sumieniem i własną interpretacją faktów, w dążeniu do urzeczywistnienia prawa; sędziowie nie powinni być obowiązani do zdawania sprawy ze swych rozstrzygnięć komukolwiek poza wymiarem sprawiedliwości; sędziowie mogą być na stałe pozbawieni funkcji przed przejściem w stan spoczynku z powodu wieku, tylko z ważnych powodów, precyzyjnie zdefiniowanych przez prawo; wszystkie osoby uczestniczące w procesie, z reprezentantami państwa włącznie, obowiązane są akceptować autorytet sędziego.

Odnosząc się do braku zasięgnięcia opinii KRS w zakresie treści art. 6 ustawy Stowarzyszenie uznało, że fakt wynikał z kontekstu politycznego procesu legislacyjnego. Otóż kontekst ten, to poprzedzająca ustawę otwarta krytyka prowadzona przez przedstawicieli władzy wykonawczej w stosunku do jednego z orzeczeń sądów, a następnie kampania zniesławień i pomówień wobec całego środowiska sędziowskiego z pozycji podmiotów władzy wykonawczej, wreszcie uchwalenie zakwestionowanej ustawy, w nadzwyczajnie przyspieszonym trybie, z pominięciem konstytucyjnego obowiązku konsultacji tego aktu prawnego z Krajową Radą Sądownictwa, wynikającego z art. 186 ust. 1 konstytucji.

Zdaniem Stowarzyszenia, usytuowanie pozycji KRS przez ten przepis pozwala na wyprowadzenie jej kompetencji do zajmowania stanowiska w sprawie niezawisłości

sędziów. Przepis zaś art. 6 ustawy stanowi ingerencję w tę konstytucyjnie zagwarantowaną niezawisłość i nieusuwalność sędziów, którą statuuje art. 178 i 180 konstytucji.

Art. 6 narusza podstawową zasadę państwa prawnego, to jest zasadę nie działania prawa wstecz oraz zasadę *nullum crimen sine lege*, które oddają jednoznacznie treść art. 42 i art. 43 konstytucji.

Dodatkowo zgodnie z art. 80-81 usp za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych i uchybienie godności urzędu sędziego odpowiada dyscyplinarnie. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także wtedy, gdy swoim postępowaniem przed objęciem urzędu uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodny stanowiska sędziego. Przepis art. 81 stanowi, że po upływie trzech lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, a w razie wszczęcia ulega ono umorzeniu.

Uchylenie przez art. 6 zaskarżonej ustawy przedawnienia odpowiedzialności za czyny, które nie były czynami zagrożonymi odpowiedzialnością dyscyplinarną w okresie tym przepisem objętym, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego i wydaje się sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Nie sanuje tego termin, do którego postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte - 31 grudnia 2000 r. Możliwość wszczęcia postępowania do tej daty oznacza możliwość wszczęcia postępowania za czyny sprzed pięćdziesięciu sześciu lat (od 1944 r.), które w dodatku nie powodowały odpowiedzialności dyscyplinarnej w okresie ich popełnienia.

Stowarzyszenie wskazało również na fakt, że art. 6 ustawy, wbrew ogólnie przyjętym regułom w postępowaniu karnym a także dyscyplinarnym, przewiduje jedynie przedawnienie ścigania i wszczęcia postępowania, a nie orzekania o winie i karze. Przedawnienie nie tylko w zakresie ścigania i karania lecz także wykonania kary orzeczonej prawomocnie występuje w postępowaniu karnym oraz w innych postępowaniach dyscyplinarnych. Jest więc zaskakujące, że tę niezgodną z konstytucją zasadę wprowadza się w stosunku do sędziów w sytuacji, gdy terminy przedawnienia karalności ogółu czynów, poza ściśle określonymi, nie mającymi zastosowania do odpowiedzialności sędziów, zostały w znowelizowanym kodeksie karnym skrócone.

Wbrew przytoczonym zaleceniom zawartym w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, zaskarżona ustawa nie spełnia wymogu określoności czynów, które stanowią podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Sędziowie przed przejściem w stan spoczynku za względu na wiek mogą być bowiem pozbawieni funkcji tylko z ważnych powodów, precyzyjnie zdefiniowanych przez prawo.

Powody natomiast wydalenia sędziów ze służby, podane w art. 6 nie tylko są nie precyzyjne, ale wręcz niedefiniowalne. Pojęcie "oczywiście niesprawiedliwego orzeczenia" jest pojęciem, którego obiektywnie nie da się sprecyzować. Poza faktem, że nie istniała odpowiedzialność za tego rodzaju orzeczenie do momentu wprowadzenia jej przez art. 6 - pojęcie to jest całkowicie subiektywne. Każda osoba, bez względu na charakter procesu (karny, cywilny), która nie uzyskała pełnej satysfakcji z orzeczenia sądu uważa je za oczywiście niesprawiedliwe. Powierzenie dokonania takiej oceny składowi sądu dyscyplinarnego, wydaje się wręcz niewykonalne w praktyce.

Podobnie jest z innymi czynami, które mają stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej i ewentualnego orzeczenia o wydaleniu ze służby.

Odpowiedzialność sędziego przewidziana w art. 6 obejmuje orzekanie w procesach mających formę represji za "obronę praw człowieka lub korzystanie z podstawowych praw człowieka", od roku 1944 poczynając. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka powstała dopiero w 1948 r., a Pakty Praw Człowieka na poziomie uniwersalnym podejmujące próbę definicji praw człowieka, powstały znacznie później. Ich treść była nieznana i niedostępna w Polsce, w systemie komunistycznym. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i

Podstawowych Wolności weszła w życie 8 września 1953 r., a przez Polskę ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. Te uwagi odnoszą się też do art. 42 konstytucji o odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

d. Stowarzyszenie podniosło również, że nie do pogodzenia z treścią art. 2 konstytucji jest wprowadzenie - niezależnie od stopnia zawinienia - tylko jednej, najsurowszej kary wydalenia ze służby.

e. Wprowadzenie przez art. 6 ustawy odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść wyroku, narusza zasadę niezawisłości określoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto wprowadza swoistą zasadę odpowiedzialności zbiorowej lub ingerencję w tajemnicę narady.

Votum separatum, jest prawem sędziego i nie można go pociągać do odpowiedzialności za to, że z tego prawa nie skorzystał a został np. przegłosowany. Ustalenie tych faktów jest właśnie interwencją w tajemnicę narady.

Dla usunięcia z zawodu sędziego lub pozbawienia uprawnień związanych ze stanem spoczyńku ludzi naprawdę niegodnych wystarczający jest istniejący stan prawny - art. 148 k.k. w zw. z art. 108 § 2 kk oraz art. 246 kk. W konsekwencji nie jest konieczne czynienie wyłomów w podstawowych, konstytucyjnych zasadach porządku prawnego.

W podsumowaniu swojego stanowiska Stowarzyszenie odwołało się do ustaleń orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 11/93. Poza tym podkreśliło niepokojący je fakt, że ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych, będąc dla środowiska sędziowskiego ustawą o znaczeniu zasadniczym, była w ostatnim okresie zmieniana wielokrotnie i to w okolicznościach wskazujących na zamiar przeprowadzenia określonej woli politycznej, a nie poprawienia ustroju czy funkcjonowania sądów. Stwarza to obawy, że ustawa będzie zmieniana tak często, jak często będą istnieć określone zapotrzebowania polityczne. Stwarza to niebezpieczny precedens pozwalający sądzić, że zależnie od określonych potrzeb politycznych można “obchodzić” przepisy aktu zasadniczego jakim jest Konstytucja RP.

4. Zarząd Główny Zrzeszenia Prawników Polskich w piśmie z 19 marca 1998 r. podkreślił, że na szczególną krytykę zasługuje art. 6 ustawy.

a. Niezawisłość sędziowska mieści się pomiędzy obowiązującymi przepisami konstytucji i ustaw, które sędzia zobowiązany był i jest nadal przestrzegać, a jego własnym sumieniem i prawem do swobodnej oceny dowodów oraz wymierzania kar według swego uznania. Konsekwencją takiego rozumienia tej zasady jest to, iż o ile oczywiste i rażące naruszenie przez sędziego przepisów prawa jest możliwe do oceny i zweryfikowania z zewnątrz w ramach kontroli instancyjnej, a w rezultacie może prowadzić do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej, o tyle pozostałe elementy sędziowskiej niezawisłości mają wysoce subiektywny charakter, bowiem należąc do jego wewnętrznych przeżyć - do sumienia, nie poddają się już takiej ocenie. Fakt ten w pełni uwzględniła - zdaniem Zrzeszenia - dotychczasowa, właściwa regulacja usp w art. 80 § 1, która określała odpowiedzialność w tym zakresie sędziów.

Natomiast rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 6 zaskarżonej ustawy w sposób rażący narusza art. 178 ust. 1 konstytucji, który statuuje zasadę niezawisłości sędziego. Z art. 175 konstytucji wynika, że wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują tylko sądy wymienione w tym przepisie. Tym samym nie jest możliwe ponoszenie przez sędziów odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie art. 6 ust. 1 kwestionowanej ustawy, albowiem sędziowie, zwłaszcza w sprawach rozpoznawanych kolegialnie, spełniali jedynie przypisane im przez prawo funkcje procesowe o ograniczonym zakresie. Tym samym dopuszczenie odpowiedzialności sędziów za orzeczenia sądów w skład

których wchodziłoby oznaczałoby wprowadzenie do polskiego porządku prawnego odpowiedzialności zbiorowej oraz ujawnienie tajemnicy przebiegu obrad i głosowania nad orzeczeniem sądu, co - w przekonaniu Zrzeszenia - jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 183 konstytucji jedynym organem uprawnionym do sprawowania nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania jest Sąd Najwyższy. Tylko ten sąd władny jest dokonywać oceny, czy sąd niższej instancji, którego orzeczenie uprawomocniło się, wydał oczywiście niesprawiedliwe orzeczenie, ograniczał prawa stron czy też dopuścił się innych uchybień, które wymienia art. 6 ust. 1 zaskarżonej ustawy. Rozwiązanie przyjęte w tym przepisie spowoduje, że sąd dyscyplinarny jako organ pozakonstytucyjny będzie wbrew art. 175 ust. 2 konstytucji sprawował wymiar sprawiedliwości. Obrazu niezgodności tego rozwiązania z konstytucją dopełnia fakt szeroko zakrojonego katalogu - włącznie z osobą skrzywdzoną orzeczeniem - podmiotów, które zostały uprawnione do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Podsumowując tę część rozważań ZG ZPP stwierdziło, iż zaskarżony przepis ustawy umożliwia - poza ustalonymi w państwie przepisami procesowej kontroli instancyjnej - podważanie prawomocnych wyroków sądowych, w których wydawaniu uczestniczyli niezawisli sędziowie. W tej sytuacji określona w art. 10 konstytucji zasada podziału i równowagi władz zostanie podważona, a sądownictwo jako trzecia władza przestanie istnieć.

b. Charakteryzując uregulowaną w art. 43 i 44 konstytucji istotę instytucji przedawnienia, Zrzeszenie doszło do wniosku, iż ustawodawca zwykły nie jest władny zawiesić biegu przedawnienia przewinień służbowych i uchybień godności urzędu, gdyż konstytucja takiej możliwości nie przewiduje.

Tymczasem zakwestionowana ustawa w art. 6 ust. 1 wyłączyła konstytucyjne przepisy o przedawnieniu w tym zakresie w stosunku do sędziów, i to po upływie 7 lat istnienia demokratycznego państwa prawnego. Zrzeszenie upatruje w tym rozwiązaniu ustawowym próby zastraszenia i podporządkowania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą całego środowiska sędziowskiego. Takie rozwiązanie prawne daje - zdaniem Zrzeszenia - podstawę do twierdzenia, że został naruszony art. 32 konstytucji zakazujący m.in. dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, ponieważ można w nim upatrywać dyskryminacji sędziów.

c. W zakresie sankcji dyscyplinarnej jaką przewiduje art. 6 ust. 6 ustawy. Zrzeszenie wyraziło pogląd, iż jest to sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej - art. 2 konstytucji oraz jej art. 40, który zabrania m.in. karania poniżającego traktowania i.

d. Niedopuszczalne jest również zawarte w art. 7 i 8 ustawy rozwiązanie pozbawiające z mocy prawa - za sam fakt zatrudnienia w określonych organach bezpieczeństwa publicznego bez względu na funkcje w nich pełnione - sędziów i prokuratorów oraz członków ich rodzin, prawa do uposażenia i związanego z przejściem w stan spoczynku.

Zdaniem ZG ZPP rozwiązanie to jest wyrazem odpowiedzialności zbiorowej oraz łamie konstytucyjną zasadę równego traktowania wszystkich osób korzystających z określonych praw oraz niedyskryminowania ich z jakiegokolwiek przyczyny. W tej sytuacji fakt, że od omawianych decyzji przysługuje osobom zainteresowanym skarga do NSA niczego nie zmienia, ponieważ postępowanie to nie spełnia konstytucyjnego nakazu dwuinstancyjności postępowania z art. 176 ust. 1.

e. Ostatnim problemem do jakiego ustosunkowało się Zrzeszenie był art. 1 ust. 1 zaskarżonej ustawy, w części nowelizującej art. 59 § 3 usp. Zrzeszenie stanęło na stanowisku, że optymalnym rozwiązaniem było poprzednie rozwiązanie ustawowe, zgodnie z którym była tylko jedna ustawowa granica wieku przejścia sędziego w stan spoczynku.

W przekonaniu ZG ZPP sytuacja, gdzie niezawisły i nieusuwalny sędzia ma zabiegać o dalsze sprawowanie urzędu po ukończeniu 65 roku życia jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą nieusuwalności sędziego wyrażoną w art. 180 konstytucji. Zrzeszenie odnotowało przy tej okazji niespójność normatywną pomiędzy nową regulacją w tym zakresie, a poprzednim stanem prawnym zaistniałym na skutek decyzji w kwestii przedłużenia możliwości dalszego pełnienia urzędu przez określonych sędziów, która powoduje dodatkowe komplikacje podważające zasadność całej regulacji.

W konkluzji ZG ZPP przyjął, że ustawa z 17 grudnia 1997 r. jest sprzeczna z konstytucją, a w związku z tym jej zaskarżenie przez Prezydenta RP było konieczne.

5. Zarząd Główny Stowarzyszenia Polskich Prawników Katolickich w piśmie z 30 marca 1998 r. podkreślił, że zaskarżona ustawa w całości jest zgodna z przepisami art. 2, 8, 32, 42 ust. 1 i 2, art. 43, 45, 78, 180 i 186 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Kwestionowana nowelizacja usp stanowi racjonalne, wyważone i zgodne z normami konstytucyjnymi rozwiązanie bardzo ważnego problemu niezawisłości sędziowskiej, istotnego nie tylko dla środowiska sędziów, ale i dla wszystkich zawodów prawniczych, a w wymiarze ogólnym - dla prawidłowego funkcjonowania władzy sądowej w państwie.

a. Zdaniem Stowarzyszenia przedmiotowa ustawa była konsultowana z KRS jeszcze na etapie rozpatrywania projektu rządowego i postępowania legislacyjnego. Dowodzi tego fakt, iż KRS swoje stanowisko z 10 grudnia 1997 r. przedstawiła sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

b. Poddając ocenie kompetencję KRS do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, Stowarzyszenie doszło do wniosku, że to uprawnienie KRS nie ma nic wspólnego z zasadą nieusuwalności sędziów, ani nie oznacza nieuprawnionego delegowania kompetencji ustawodawczych. KRS jest organem, którego konstytucyjnie określone funkcje polegają na strzeżeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z taką pozycją tego organu korespondują rozliczne jego kompetencje dotyczące powoływania sędziów, ich przenoszenia na inne miejsce służbowe, struktury sądownictwa. Jedną z nich stanowi właśnie przywrócona w nowelizacji kompetencja do przedłużenia wykonywania zawodu przez sędziego ponad granicę określoną w ustawie, która nie może budzić zastrzeżeń.

c. Odnosząc się do kwestii utraty uprawnień do stanu spoczynku i związanego z tym uposażenia sędziowskiego lub rodzinnego Stowarzyszenie podniosło, iż sankcja taka jest oczywistym i w pełni usprawiedliwionym skutkiem omawianej procedury. Przyjęta zaś procedura została natomiast uznana za zgodną z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, co w pełni uzasadnia przyjęte rozwiązanie.

Brak instancji odwoławczej w zakresie decyzji KRS w powyższych sprawach jest zaś - zdaniem Stowarzyszenia - w pełni zrozumiałym ze względu na rangę ustrojową tego organu, nie istnieje bowiem żaden organ, który mógłby stanowić drugą instancję w stosunku do KRS.

Podsumowując to zagadnienie Stowarzyszenie, podobnie jak wnioskodawca, powołało się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K. 11/93, podkreślając jednak ten jego fragment, który ma uzasadniać przyjęte w ustawie rozwiązanie.

d. Dokonując oceny art. 6 ust. 1 zaskarżonej ustawy, Stowarzyszenie stwierdziło, że do tego przepisu w ogóle nie ma zastosowania instytucja przedawnienia określona art. 43 konstytucji, ponieważ dotyczy on przestępstw w postaci najcięższych zbrodni, a nie deliktów dyscyplinarnych. W tym kontekście niesłuszny jest zarzut motywów rozliczeniowych, bowiem faktycznie ustawa jest spójna z konstytucyjnym unormowaniem zasad ustroju państwowego oraz tkwiącym u jego podstaw systemem wartości, w

szczególności z art. 44 konstytucji. Przewiduje on właśnie regułę, według której bieg przedawnienia w rozpatrywanym tu zakresie ulega zawieszeniu.

e. Stowarzyszenie nie podzieliło również zarzutu, iż przesłanki uchylecia przedawnienia oparto na kryteriach niejasnych i nieostrych.

Poszczególne sformułowania zawarte w art. 6 ustawy nie budzą wątpliwości, ponieważ takie określenie jak "proces będący formą represji" zostało sprecyzowane przez bogate orzecznictwo sądowe, które ukształtowało się na podstawie ustawy z 23 lutego 1991 r. Z kolei przesłanka w postaci "oczywiście niesprawiedliwego orzeczenia" występuje na gruncie art. 389 kpk i jej wykładnia również nie może budzić wątpliwości. Za takim ujęciem przesłanek odpowiedzialności przemawia również - zdaniem Stowarzyszenia - Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W rezultacie Stowarzyszenie przyjęło również, że zaskarżona ustawa nie narusza też zasady *lex retro non agit*.

f. W zakresie orzekania przez sądy dyscyplinarne jedynej sankcji wydalenia ze służby przewidzianej przez art. 6 zaskarżonej ustawy, Stowarzyszenie stanęło na stanowisku, że sankcja ta nie koliduje z konstytucyjnym prawem do sądu - art. 45 konstytucji.

W przepisie art. 6 ustawy nie chodzi o sąd powszechny, ale o sąd dyscyplinarny, wyposażony w poważne atrybuty organu sądowego, który powoływany jest przez samo środowisko sędziowskie. Tym samym kompetencje weryfikacyjne powierzono sądom dyscyplinarnym, czyli już istniejącym i funkcjonującym organom (nie zaś specjalnie tworzonemu, jak Sąd Lustracyjny). Jeśli natomiast konstytucja przewiduje złożenie sędziego z urzędu na mocy orzeczenia sądu (art. 180 ust. 2), to chodzi tu m.in. o sądy dyscyplinarne, które przecież przewiduje art. 80 § 1 pkt 5 usp.

Stowarzyszenie zauważyło również, że wyliczenie w konstytucji rodzajów sądów nie oznacza kolegiałości orzekania, ani też domniemania winy w ramach omawianej procedury.

III

Na rozprawie 24 czerwca 1998 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel Prezydenta RP wskazał, że sprawa ochrony wartości związanych z wymiarem sprawiedliwości jest, zwłaszcza na tle przepisów obowiązującej konstytucji, szczególnym obowiązkiem Prezydenta. Prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości stanowi istotną gwarancję praw obywateli, a nieprzemyślane zmiany ustawodawcze grożą destrukcją wartości o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Nie ulega wątpliwości, że z wymiaru sprawiedliwości powinni odejść sędziowie, którzy sprzeniewierzyli się niezawisłości, musi to być jednak dokonane w zgodzie w wymaganiami i procedurami konstytucyjnymi. Przedstawiciel Prezydenta powtórzył szczegółowe zarzuty sformułowane wobec poszczególnych przepisów ustawy z 17 grudnia 1997 r. W kwestii zakresu wniosku przedstawiciel Prezydenta RP sprecyzował, że nie obejmuje on wszystkich przepisów zakwestionowanej ustawy, bo zarzutu niekonstytucyjności nie stawia się wobec art. 5 i - w odpowiednim zakresie - wobec art. 11. Pozostałe przepisy są natomiast niezgodne z konstytucją, przy czym art. 7 ustawy jest także niezgodny z art. 2 konstytucji.

Przedstawiciele Sejmu RP wnieśli o uznanie wszystkich przepisów badanej ustawy za zgodne z konstytucją. Ustawę trzeba traktować jako element przezwyciężania złego dziedzictwa przeszłości - braku niezawisłości sędziów, szczególnie drastycznie widocznego w procesach politycznych. Nowa konstytucja oznacza zerwanie z przeszłością

i ustanawia obowiązek naprawy Rzeczypospolitej. Do czasu załatwienia tych spraw nie można będzie mówić o zamknięciu okresu przejściowego. Dla owego zamknięcia może być konieczne pomijanie pewnych zasad ogólnych, jak przedawnienie czy zakaz działania prawa wstecz, bo tylko tą drogą będzie to możliwe. Gdy chodzi o nowe uregulowanie zasad przechodzenia sędziów w stan spoczynku, to - zdaniem przedstawicieli Sejmu - art. 180 ust. 4 konstytucji ma znaczenie delegacyjne i pozostawia ustawie zwykłej możliwość szczegółowego określenia tych zasad. Gdy chodzi o art. 6 ustawy, to nie można mu stawiać zarzutu naruszenia art. 43 konstytucji, bo konstytucja ustala tylko zakaz odnoszenia przedawnienia do pewnych kategorii czynów, nie wynika z niej natomiast nakaz ustanowienia przedawnienia wobec wszystkich czynów pozostałych. Gdy chodzi o zakaz działania prawa wstecz, to nie można go interpretować w taki sposób, by prowadziło to do bezkarności funkcjonariuszy państwowych. Art. 6 nie ustanawia zresztą nowych stanów faktycznych, bo stanowi on tylko doprecyzowanie ogólnej klauzuli "godności urzędu", zawsze traktowanej przez usp jako podstawa dla odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie można też postawić zarzutu naruszenia art. 175 konstytucji, bo sąd dyscyplinarny spełnia wszelkie materialne cechy sądu i można go traktować jako "sąd" w rozumieniu art. 180 ust. 2 konstytucji. Przy uchwalaniu w Sejmie art. 6 nie doszło do naruszenia art. 186 konstytucji, gdyż art. 186 nie ustanawia obowiązku zasięgania opinii KRS - obowiązek ten wynika jedynie z ustawy o KRS. Nie doszło też jednak do naruszenia tej ustawy - decydujący w tym zakresie jest fakt, że projekt ustawy był przedmiotem stanowiska KRS, a przedstawiciel Rady brał udział w pracach komisji sejmowej. Prawo opiniowania projektów nie rozciąga się zaś na prawo opiniowania każdej poprawki, jaka pojawi się w toku prac sejmowych. Przedstawiciele Sejmu wskazali, że poprawki muszą - w swym zakresie treściowym - dotyczyć projektu i nie mogą otwierać nowego pola normatywnego. W tym wypadku związek treściowy jednak zachodził, bo zarówno projekt rządowy, jak i poprawka poselska (dodająca art. 6 do tego projektu) wyrażały tę samą intencję - ochronę autorytetu wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem przedstawicieli Sejmu nie ma też podstaw do kwestionowania konstytucyjności art. 7 ustawy: nie koliduje on z konstytucyjną rolą KRS (nie zachodzi więc naruszenie art. 186 konstytucji), nie koliduje także z art. 78, bo na tle tego ostatniego przepisu dopuszczalne są wyjątki od zasady dwuinstancyjności. Nie można również zarzucać, że art. 7 narusza zasadę równości, bo zasada ta oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o arbitralnym i niesprawiedliwym charakterze, ale nie wprowadza zakazu różnicowania w ogóle. Ustawa z 17 grudnia 1997 r. jest elementem ochrony zaufania obywatela do państwa, a tym służy realizacji zasad wyrażonych w art. 2 konstytucji.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowisko zajęte na piśmie i wnieśli o uznania badanych przepisów za zgodne z konstytucją. Rozwiązanie problemu "dyspozycyjnych sędziów" jest trudne, ale - co już wskazało orzeczenie TK z 1993 r. - nie jest niemożliwe. Ustawa z 1997 r. spełnia wymagania ustalone przez Trybunał w orzeczeniu z 1993 r. Nawet jeżeli niektóre artykuły tej ustawy mogą być dyskusyjne, to nie można tego przenosić na kwestie konstytucyjne, bo nie doszło do naruszenia konstytucji. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego szerzej omówili charakter postępowania dyscyplinarnego i odrębności, jakie wykazuje ono w porównaniu z postępowaniem karnym. Nie ma tym samym możliwości automatycznego odnoszenia zasad jednego postępowania - do drugiego z nich. Dotyczy to m.in. stopnia wymaganej określoności podstaw odpowiedzialności. Tradycyjnie, bo w każdym razie od 1928 r., przepisy dyscyplinarne posługują się kategoriami o małym stopniu określoności i ustawa z 1997 r., nawet jeżeli jej art. 6 ust. 1 nie jest nadmiernie precyzyjny, nie wprowadza tu niczego nowego. Nie ma podstaw do odmawiania sądowi dyscyplinarnemu charakteru "sądu" w rozumieniu art. 180 konstytucji, bo odpowiada on materialnym cechom tego organu. Nie

można też stawiać art. 6 zarzutu naruszenia domniemania niewinności (bądź naruszenia zasady tajemnicy narady sędziowskiej), bo jest oczywiste, że procedura w nim przewidziana będzie mogła znaleźć zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy możliwe będzie udowodnienie winy sędziego pociągniętego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jest to więc przepis, być może, trudno wykonalny, ale nie jest on niekonstytucyjny. Gdy chodzi o art. 7 ustawy, to nie narusza on zasady równości, bo odnosi się tylko do odebrania przywilejów, a nie narusza prawa do emerytury, zresztą podobne unormowanie dotyczy np. kombatantów.

Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa przypomniał, że zdaniem Rady o niezgodności z konstytucją można mówić tylko w odniesieniu do art. 6 ustawy. W płaszczyźnie materialnej niezgodność z konstytucją wynika z naruszenia zasady przedawnienia, naruszenia zasady nieusuwalności sędziów (bo dopuszczono pozbawienie sędziego stanowiska w oparciu o kryteria niejasne i nieprecyzyjne, co dotyczy zwłaszcza formuły o “innych powodach”, zawartej w art. 6 ust. 1) oraz z naruszenia zakazu działania prawa wstecz. W płaszczyźnie proceduralnej doszło do naruszenia przepisów o obowiązku zasięgania opinii KRS, bo żaden organ sejmowy nie zwrócił się do Rady o zajęcie stanowiska wobec art. 6. Nie ma przy tym znaczenia, że art. 6 pojawił się dopiero na skutek poprawki wniesionej w toku prac sejmowych, bo przepis ten stanowił coś nowego, samoistnego, nie była to zmiana typu redakcyjnego, ale wprowadzenie zupełnie nowego bytu prawnego.

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Podstawowe zarzuty wnioskodawcy, podzielane przez część podmiotów, które zajęły stanowisko w sprawie, dotyczą art. 6 ustawy. Ponieważ zarzuty te dotyczą także trybu, w jakim przepis ten został uchwalony przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadnione, aby najpierw rozważyć owe zarzuty proceduralne. Jeżeli bowiem doprowadzą one do wniosku, iż przepis ten doszedł do skutku z naruszeniem przepisów procedury, to stanie się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie będzie podstaw, by orzekać też o merytorycznych treściach zawartych w art. 6. Z uwagi jednak na wagę i delikatność materii regulowanej w tym przepisie, Trybunał Konstytucyjny uważa za potrzebne sformułowanie na wstępie kilku uwag ogólnych.

Art. 6 ustawy z 17 grudnia 1997 r. uchyla przedawnienie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, którzy - mówiąc ogólnie - sprzeniewierzyli się obowiązkowi niezawisłego i bezstronnego orzekania w procesach politycznych prowadzonych przed 1989 r., ustanawia szczególny tryb wszczynania takich postępowań dyscyplinarnych oraz - w razie uznania popełnienia takiego czynu - ustanawia obligatoryjną karę wydalenia ze służby sędziowskiej.

Nie wdając się w tym miejscu w pełniejszą analizę postanowień art. 6 można stwierdzić, iż daje on podstawę do usunięcia sędziego ze stanowiska z uwagi na treść wydawanych orzeczeń i sposób prowadzenia postępowania sądowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dopuszczalność ustanawiania tego typu przepisów można rozważać tylko w odniesieniu do zaszłości, jakie miały miejsce w polskim sądownictwie w okresie, gdy - mówiąc językiem Wstępu do Konstytucji - “podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że treść orzeczeń, jakie wydają sędziowie obecnie, w demokratycznym państwie prawnym, może podlegać tylko ocenie i weryfikacji w procedurze nadzoru instancyjnego, a - wyjątkowo -

także ogólnym mechanizmom odpowiedzialności karnej bądź dyscyplinarnej. Niedopuszczalne byłoby natomiast tworzenie nadzwyczajnych procedur pozwalających na usunięcie sędziego ze stanowiska z podanych wyżej powodów.

Ograniczając jednak rozważania tylko do okresu zamkniętego datą 1989 r. trzeba przypomnieć, że zachodziły wówczas tak drastyczne nadużycia niezawisłości, że obecnie nadal istnieje potrzeba ich ujawnienia i wyjaśnienia. W tym i tylko w tym zakresie, który może się odnosić do zaszłości sprzed przełomu 1989 r., może okazać się, że ogólne zasady odpowiedzialności sędziego, dostosowane do warunków demokratycznego państwa prawnego, nie stanowią mechanizmu wystarczającego. Jak wskazano w orzeczeniu z 9 listopada 1993, “przejście od państwa autorytarnego do państwa prawa może wyjątkowo przybierać formy, które nie miałyby uzasadnienia w normalnych warunkach” (K. 11/93, OTK w 1993, cz. II, s.361).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje to stanowisko, a w szczególności za trafne uznaje przyjęcie zasady niezawisłości sędziowskiej jako punktu wyjścia dla tworzenia i oceniania regulacji, o których mowa, choć uważa też, że ustalenia przyjęte w 1993 r. wymagają obecnie nie tylko potwierdzenia, ale także rozwinięcia. Ustalenia te należy też rozpatrywać na tle rezolucji nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zwłaszcza w zakresie wskazania na konieczność przewyciężenia dziedzictwa totalitarnych reżimów komunistycznych.

Pojęcie niezawisłości sędziowskiej zostało użyte w konstytucji z 1997 r. bez bliższego zdefiniowania, ale nie ulega wątpliwości, że ustawodawca posłużył się tu “terminem zastanym”, którego znaczenie uformowało się jeszcze w Polsce międzywojennej i które dzisiaj znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach międzynarodowych. Jak wskazuje się w polskiej doktrynie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki: *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, PiP 1997, Nr 11-12, s.99-100 oraz powołane tam prace A. Murzynowskiego, A. Zielińskiego), niezawisłość obejmuje szereg elementów: 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, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m. in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wpływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska “sędziego dyspozycyjnego”, a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości. Tak to określa P. Hofmański (*Prawo do sądu w sprawach karnych...* [w] *Podstawowe prawa jednostki i sądowa ich ochrona*, pod. red L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, s.206) - subiektywna stronniczość sędziego jest zawsze zaprzeczeniem prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, ale szczególnie dramatycznego wymiaru nabiera, jeżeli - co było i jest regułą w państwach totalitarnych - znajduje odniesienie do procesów politycznych, gdy sędzia staje się wykonawcą politycznej woli państwa w eliminowaniu tych, którzy się owej woli próbują przeciwstawić.

Jak wskazano w "Podstawowych Zasadach Niezależności Sądownictwa", przyjętych w 1985 r. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, "przyznana sądownictwu niezależność nie tylko upoważnia sędziów, ale wręcz zmusza do sprawiedliwego prowadzenia procesów i pełnego przestrzegania praw występujących w nich stron". Trybunał Konstytucyjny dał wyraz takiemu traktowaniu zasady niezawisłości już w orzeczeniu K. 11/93 i w pełni podtrzymuje stanowisko, że jeżeli w polskim wymiarze sprawiedliwości zasiadają nadal sędziowie, którzy w poprzedniej formacji ustrojowej sprzeniewierzyli się obowiązkom płynącym z zasady niezawisłości sędziowskiej (w szczególności dopuścili się naruszenia obowiązku bezstronności, polegającego na "uzależnieniu treści podejmowanych przez sędziego decyzji od wpływu podmiotu zewnętrznego" - tamże, s.359), czy - tym bardziej - użyli sali sądowej dla dokonywania represji politycznych, to istnieje uzasadnienie dla ich postawienia poza zawodem sędziego. Za naruszenie obowiązku zachowania bezstronności należy też uznać sytuacje, gdy sędzia podporządkowywał prawne treści wydawanych przez siebie orzeczeń swym poglądom politycznym czy preferencjom ideologicznym.

Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także - jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego, tak samo powinnością sędziego jest tę niezawisłość urzeczywistniać w praktyce swego orzekania. Jeżeli więc demokratycznie legitymowany ustawodawca czasu dzisiejszego uznaje, że pozostały jeszcze niezłatwione sytuacje z przeszłości, to dla wyjaśnienia tych sytuacji i dla ewentualnego wyciągnięcia niezbędnych sankcji, może on ustanowić nadzwyczajne procedury odpowiedzialności sędziego, które nie byłyby dopuszczalne w odniesieniu do czasów dzisiejszych.

Także jednak i w tych wypadkach ustawodawca musi zachować szczególną staranność, aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego, która przecież w znacznej mierze istniała i przed 1989 r. Ustawodawca musi więc sformułować szczególne gwarancje proceduralne i zachować szczególną precyzję i wyrazistość sformułowań, unikając wszystkiego, co mogłoby odnieść szczególne mechanizmy odpowiedzialności do czynów i działań, które miały miejsce po 1989 r., jak też do czynów i działań, które pozostawały w ramach sprawowania urzędu i nie stanowiły motywowanego względami politycznymi naruszenia obowiązku bezstronności. Raz jeszcze trzeba bowiem podkreślić, że wskazane wyżej przypadki sprzeniewierzenia się obowiązkowi niezawisłości i bezstronności zawsze stanowiły zarazem uchybienie godności sędziego, a więc naruszenie obowiązków, jakie - także w myśl ówczesnie obowiązującego ustawodawstwa - wiązały każdego sędziego. Zawsze była to więc podstawa do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego i - stosownie do powagi naruszenia - orzeczenia kary z usunięciem ze służby sędziowskiej włącznie.

Wyodrębnienie przez dzisiejszego ustawodawcę owych sytuacji nadużycia zasad niezawisłości i bezstronności, motywowanych względami politycznymi jest - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - dopuszczalne, tym bardziej, że sytuacje te wiązały się zwykle z łamaniem najbardziej podstawowych praw i wolności jednostki ludzkiej, a zwłaszcza wolności wyrażania poglądów i komunikowania ich innym. Pod warunkiem więc, że ustawodawca ujmie te sytuacje w odpowiednio precyzyjne i wyraźne sformułowania prawne, nie można twierdzić, że konstytucja zakazuje przyjmowania takich unormowań. Przeszłość polskiego sądownictwa zawiera niemało kart chwalebnych, ale powszechnie są też znane sytuacje odwrotne. Trybunał Konstytucyjny uważa, że powaga wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawa wymaga, by z sądów odeszli ci, którzy celom politycznej represji podporządkowali najbardziej podstawowe wartości sądownictwa - niezawisłość i bezstronność. Raz jednak trzeba jednak podkreślić,

że regulacje takie muszą mieć charakter wyjątkowy, odnoszony tylko do sytuacji drastycznych (a przecież trzeba pamiętać, że chodzić tu może tylko o takie sytuacje, w których czyn sędziego nie stanowił zarazem przestępstwa, bo odpowiedzialność za przestępstwo może być uruchamiana na zasadach ogólnych) i muszą być interpretowane stosownie do zasad rządzących interpretacją wyjątków. Niezawisłość sędziowska jest niezwykle delikatnym mechanizmem, bardzo łatwo go zniszczyć, a niezwykle trudno odbudować.

Powyższe ustalenia, stanowiące w znacznej mierze powtórzenie i rozwinięcie tez orzeczenia z 9 listopada 1993 r., muszą stanowić podstawę dla oceny konstytucyjności wszelkich regulacji, które - nawet w imię konstytucyjnie uzasadnionego interesu publicznego - otwierają możliwość usunięcia sędziego z zajmowanego stanowiska.

2. Trybunał Konstytucyjny zbadał przebieg prac nad ustawą z 17 grudnia 1997 r. i ustalił co następuje. Rządowy projekt ustawy jest datowany z 26 listopada 1997 r. (III kadencja, druk nr 51). Jego treścią były regulacje dotyczące stanu spoczynku sędziów, nie było w nim żadnych postanowień, które odnosiły się do sędziów urzędujących. Pismem Ministra Sprawiedliwości z 28 listopada 1997 r. projekt został przesłany do Krajowej Rady Sądownictwa. Rada - uchwałą z 10 grudnia 1997 r. (KRS-141-18-97/II) - zajęła wobec niego stanowisko, aprobując podstawowe zawarte w nim rozwiązania. Dodatkowo, w uchwale z dnia 11 grudnia 1997 r. (KRS-141-19-97/II), Rada zajęła - też aprobując - stanowisko wobec jednego z wniosków wysuniętych w trakcie prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Sejm przeprowadził pierwsze czytanie projektu 4 grudnia 1997 r. i skierował go do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która - po rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu 10 grudnia 1997 r. - zaproponowała jego uchwalenie w zmienionej przez siebie wersji (III kadencja, druk nr 108).

Stanowisko KRS trafiło do rąk posłów w trakcie posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 10 grudnia 1997 r. (zob. Biuletyn nr 85/III Kad., s.15), nie ulega jednak wątpliwości, że Komisja miała możliwość się z nim zapoznać; zresztą stanowisko to nie formułowało istotniejszych zastrzeżeń czy propozycji zmian. Dotyczyło to jednak pierwotnego tekstu projektu, który odnosił się - mówiąc ogólnie - do regulacji związanych z sytuacją prawną sędziów w stanie spoczynku.

Dopiero w trakcie drugiego czytania, 12 grudnia 1997 r., została - ze strony poselskiej - zgłoszona poprawka obejmująca obecny art. 6, a odnosząca się do sytuacji prawnej sędziów urzędujących i stwarzająca podstawę do ich usunięcia ze służby w trybie nadzwyczajnym. Ani w projekcie rządowym, ani w poprawkach komisji zgłoszonych przed II czytaniem problematyka ta nie była obecna. Nie mogła się więc m.in. odnieść do niej Krajowa Rada Sądownictwa. W tej sytuacji przewodniczący KRS - jak to wyjaśnił w piśmie z 20 marca 1998 r. (KRS 130-3-98/II) - polecił przekazanie faksem do wszystkich członków Rady tekstu nowego przepisu, ale nie zwołał już nowego posiedzenia Rady. Kolejne posiedzenie sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka odbyło się 16 grudnia 1997 r. - jak wyjaśnił na nim przewodniczący KRS: "na temat rozpatrywanej poprawki próbowałem zebrać opinie KRS i na wysłany w tej sprawie faks dostałem 9 rozbieżnych w różnych punktach odpowiedzi. A zatem nie mogę prezentować stanowiska KRS, bo ona sama nie mogła się do tego ustosunkować" (Biuletyn nr 123/III kad., s.7).

Brak stanowiska KRS wobec nowego art. 6 nie przeszkodził Komisji w sfinalizowaniu prac nad projektem (16 XII 1997 r.) i Sejmowi w uchwaleniu ustawy w trzecim czytaniu (17 XII 1997 r.). Dało to Prezydentowi RP podstawę do sformułowania zarzutu, że "nie został dochowany określony w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o KRS wymóg

wyrażania stanowiska przez Radę w ustrojowej sprawie uregulowanej w tym przepisie. Narusza to bezpośrednio normę art. 186 ust. 1 konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że powyższe fakty pozwalają na wypowiedzenie trzech stwierdzeń. Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS o art. 6 badanej tu ustawy, jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat; Sejm zresztą nie zwrócił się oficjalnie do Rady o wyrażenie stanowiska. Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki wprowadzającej nowy art. 6, a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie - jak to stwierdził na posiedzeniu Komisji przewodniczący KRS - Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przy badaniu konstytucyjności ustawy, oceniać może nie tylko jej materialną (treściową) zgodność z normami wyższego rzędu, ale może badać - niezależnie od treści i zakresu wniosku, czy ustawy te doszły do skutku z dochowaniem trybu wymaganego przepisami prawa do ich wydania. Jak stwierdzono w orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (*K. 18/95, OTK ZU Nr1/1996, s.17*), “Trybunał Konstytucyjny jest związany wnioskiem w tym sensie, że bada konstytucyjność przepisów zakwestionowanych przez wnioskodawcę”. W obecnym stanie prawnym wynika to w sposób oczywisty z art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Nie wdając się w tym miejscu w rozważania nad pełnym zakresem znaczeniowym formuły “przepisy prawa”, a zwłaszcza nad jego relacją do sformułowania dawnego art. 2 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, należy w każdym razie przyjąć następujące ustalenia:

– po pierwsze, dają one Trybunałowi Konstytucyjnemu legitymację do badania, czy dochowane te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny uważa, że badanie dochowania tych elementów jest jego obowiązkiem, niezależnie od zakresu zarzutów, jakie stawia wnioskodawca,

– po drugie, dają też one podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Unormowania przyjęte w art. 42 obecnej ustawy o TK były bowiem pomyślane jako rozszerzenie, a nie zwięźenie dotychczasowych kryteriów kontroli (P. Sarnecki: *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy 1998 r., nr 1, s.15),

– po trzecie, naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Rangę ustawową mają postanowienia ustanawiające uprawnienia niektórych podmiotów do zajmowania stanowiska i wyrażania opinii o projektach ustaw, zanim projekty te zostaną uchwalone przez Sejm. Tego typu postanowienia zawiera m.in. art. 19 ustawy o związkach zawodowych, a - w zakresie istotnym dla tej sprawy - art. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przepisy te stanowią, że Krajowa Rada Sądownictwa “wyraża stanowisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania” oraz “zapoznaje się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa”. Trybunał

Konstytucyjny stwierdza, że przepisy te zostały uchwalone w 1989 r. w innym kontekście konstytucyjnym, gdy nie była jeszcze przyjęta w przepisach konstytucyjnych - zasada podziału władz. Obecnie należy je jednak odczytywać w ścisłym związku z postanowieniami Konstytucji z 1997 r., która w bardzo stanowczy sposób podkreśla odrębność i niezależność władzy sądowniczej, a ochronę tych wartości wiąże m.in. z zadaniami Krajowej Rady Sądownictwa. Sformułowania ustawy z 1989 r. trzeba więc dzisiaj interpretować w taki sposób, by możliwie najpełniej wcielić w życie rolę Rady jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 konstytucji) i m.in. legitymowanego do wszczynania w tym zakresie postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 186 ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny uważa więc, że w sformułowaniach art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o KRS - niezależnie od braku precyzji ich ujęcia - kryje się uprawnienie Rady do zajmowania stanowiska wobec tych wszystkich projektów ustaw, które dotyczą ustroju sądów, a w szczególności wobec tych projektów, których treści łączą się z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem działania KRS. Podobne stanowisko zajmuje zresztą Prokurator Generalny, wskazując iż obowiązek konsultacji projektów ustaw wynika - w odniesieniu do KRS - "z art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o KRS. Nieodochowanie ustawowego trybu uchwalania ustawy podlega więc ocenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia art. 7 Konstytucji RP" (s.10).

Nowa regulacja sytuacji prawnej sędziego, tak w odniesieniu do stanu spoczynku, jak i - tym bardziej - w odniesieniu do utworzenia dodatkowego mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów bez wątpienia zalicza się do tej materii, bo przecież zasady rządzące usunięciem sędziego z zajmowanego stanowiska mają znaczenie podstawowe zarówno dla niezależności sądów, jak i dla niezawisłości sędziów. Zalicza się też ona do materii, określonej przez ustawę o KRS jako "ustroj sądów". Wynika to nie tylko ze względów formalnych, jako że omawiane tu przepisy zawarte są w ustawie wprowadzającej zmiany do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ważniejsze są względy merytoryczne, a te wskazują, że ujęcie stabilności zawodowej sędziego jest jednym z podstawowych zworników w całej strukturze władzy sądowniczej. Wszelka więc regulacja, która czy to wprowadza nowe zasady przechodzenia sędziów w stan spoczynku, czy to ustanawia dodatkowe procedury pozwalające na usunięcie sędziego ze stanowiska, jest regulacją z zakresu "ustroju sądów" w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o KRS. Wydanie takiej regulacji (uchwalenie ustawy) powinno więc następować dopiero po umożliwieniu Radzie zajęcia stanowiska. Skoro bowiem art. 2 pkt 7 i 8 odnoszą wypowiedzi KRS do "propozycji" względnie "projektów", to wypowiedzi te muszą być formułowane zanim te projekty czy propozycje staną się ustawami, co następuje - w myśl art. 121 ust. 1 konstytucji - już w momencie ich uchwalenia przez Sejm, a przed przekazaniem Senatowi dla dalszego postępowania ustawodawczego.

Upewnienie Krajowej Rady Sądownictwa do "zajmowania stanowiska" nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym.

Upewnienie Krajowej Rady Sądownictwa do zajęcia stanowiska stwarzają po stronie Sejmu (jego organów) określone obowiązki, a w szczególności obowiązek przekazywania

KRS wszelkich projektów dotyczących ustroju sądów, obowiązek pozostawienia KRS dostatecznego czasu na zajęcie stanowiska oraz obowiązek rozważenia tego stanowiska, jeżeli zostanie ono przekazane Sejmowi. W świetle art. 9 ust. 1 ustawy o KRS nie ulega przy tym wątpliwości, że stanowisko to może zostać zajęte tylko w formie uchwały Rady, co nakazuje dochowanie takich czasowych ram postępowania opiniodawczego, które pozwolą na zebranie się Rady i zajęcie przez nią stanowiska. Natomiast przekroczenie tych ram czasowych i nie zajęcie przez Radę stanowiska nie może zatrzymywać prac ustawodawczych, bo Rada mając jedynie uprawnienia opiniodawcze nie jest pełnoprawnym uczestnikiem tego postępowania.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie badał dochowanie procedur opiniodawczych (zawsze przy tym chodziło o związki zawodowe), nie tylko nigdy jednak nie stwierdził, że doprowadziły one do naruszenia odpowiednich przepisów procedury ustawodawczej, ale też nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji. W orzeczeniu z 19 listopada 1996 r. (K. 7/95, OTK ZU Nr 6/1996, s.412) Trybunał rozważał, w jakich wypadkach konieczne jest ponowne skierowanie projektu ustawy do zaopiniowania przez związki zawodowe. Wskazano, że obowiązek zasięgnięcia opinii związków może realizować się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac Rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż Rząd “nie mógłby, po otrzymaniu opinii [związków] zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku”.

4. W sprawie niniejszej zachodzi podobna komplikacja, bo brak stanowiska KRS dotyczy jedynie jednego fragmentu ustawy, który został wprowadzony - jako poprawka - dopiero w ostatnim etapie prac sejmowych. Jak wskazuje Prokurator Generalny, “obowiązek konsultacji należy odnosić do projektów ustaw jako całości, a nie do poszczególnych jej przepisów, tym bardziej zaś do poprawek zgłaszanych przez posłów w ramach korzystania przez nich z konstytucyjnych uprawnień, określonych w art. 119 ust. 2 Konstytucji RP” (s.10).

Trybunał Konstytucyjny podziela kierunek rozumowania Prokuratora Generalnego. Zgodzić się należy z tezą, że musi istnieć pewna granica w realizowaniu uprawnień opiniodawczych KRS (i innych podobnych podmiotów), bo nie ulega skądinąd wątpliwości, że przekazywanie jej poprawek zgłaszanych we wszelkich stadiach procesu ustawodawczego prowadziłyby do nadmiernego wydłużenia tego procesu i czyniłyby Radę współtwórcą tekstu ustawy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla wyraźnie, że uchwalanie ustaw należy z mocy konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii ogranicza się do zajęcia stanowiska pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach.

Ocena, czy uczyniono zadość wymogowi zajęcia przez KRS stanowiska w postępowaniu ustawodawczym musi być dokonywana na tle przebiegu konkretnych prac ustawodawczych. Niemniej wskazać można pewne kryteria, którymi Trybunał Konstytucyjny zawsze powinien się kierować przy dokonywaniu tej oceny.

Potrzebę i zakres zasięgnięcia stanowiska Rady o projekcie ustawy i wprowadzanych do niego poprawkach oceniać należy przede wszystkim na tle charakteru tych poprawek. Raz jeszcze przypomnieć należy pogląd TK, wyrażony w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r., iż “dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień, być kierowany ponownie do odpowiednich

władz statutowych związku”. Z tego punktu widzenia znaczenie zasadnicze ma odróżnienie szerokości i głębokości zgłaszanych poprawek. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska KRS w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego Rada odniosła się lub mogła się odnieść w pierwszej swojej opinii. Pomijając sytuacje, w których poprawki doprowadziłyby do zupełnej zmiany założeń projektu (co nie zachodzi w niniejszej sprawie, bo regulacje zawarte w pierwotnym projekcie takim zasadniczym zmianom nie uległy), należy przyjąć, że ocena, a następnie przyjęcie bądź - ewentualnie - przekształcenie treści zawartych w projekcie ustawy jest istotą postępowania ustawodawczego. Skoro zaś przekształcanie to jest dokonywane ze świadomością, jaki jest pogląd KRS na regulowaną materię, to nie ma podstaw, by ograniczać swobodę ustawodawcy w ostatecznym kształtowaniu treści ustawy. Głębokość ingerencji w rozwiązania proponowane w projekcie jest sprawą ustawodawcy tak samo zresztą, jak w dalszym etapie postępowania ustawodawczego, Senat może nawet całościowo przekształcić treści uchwalone przez Sejm, byle tylko poprawki Senatu nie wychodziły poza zakres spraw (materii), które zostały unormowane w ustawie uchwalonej przez Sejm (*orzeczenie z 22 września 1997 r.*, *K 25/97*, OTK ZU Nr3-4/1997, s.301-302).

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja, gdy poprawki do projektu ustawy wnoszone w toku prac sejmowych dotyczą materii, które w ogóle nie były regulowane w projekcie, a więc materii wykraczających poza szerokość regulacji zawartych w projekcie. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej, a tym samym istnieją pewne granice, poza które treść poprawek poselskich wykraczać nie może.

Trybunał Konstytucyjny zajmował się już w swoim orzecznictwie problematyką dopuszczalnego zakresu poprawek. W orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. (*K. 18/95*, OTK ZU Nr1/1996, s.2 i n.) rozważano dopuszczalność poprawek zgłaszanych do projektów ustaw rozpatrywanych w trybie pilnym. Trybunał wskazał m.in., że “w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy pochodzącym od Rady Ministrów” (s.14); jeżeli treści zawarte w poprawkach “mają charakter nowości dodanych w toku prac komisji sejmowych... wykraczających zasadniczo poza cel i przedmiot regulacji proponowanej przez Radę Ministrów” (s.15). W orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. (*K. 5/93*, OTK w 1993 r., cz. II, s.376 i n.) rozważano natomiast dopuszczalny zakres poprawek zgłaszanych przez Senat do ustaw uchwalonych już przez Sejm. Trybunał uznał m.in., że poprawki Senatu “muszą dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi” (s.387). “Prawo wnoszenia przez Senat poprawek (...) wykonywane jest w jednej z końcowych faz procesu ustawodawczego, przedzielonej od realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej stadium rozpatrzenia projektu w tzw. czytaniach i jego przyjęciem (uchwaleniem) przez Sejm. Jakikolwiek ominięcie któregoś ze stadiów stanowiłoby naruszenie Konstytucji (...)” (s.389). Z kolei w orzeczeniu z 22 września 1997 r. (*K. 25/97*, OTK ZU Nr 3-4/1997, s.302), wskazano, że “Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści (...) ustawy treścią zupełnie inną, jeżeli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdy oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu”.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście odrębność problematyki rozstrzyganej we wskazanych wyżej orzeczeniach, bo przecież część z nich dotyczyła uprawnień Senatu i opierała się na tezie - nadal aktualnej na tle konstytucji z 1997 r. - o “nierównorzędnosci Sejmu i Senatu w toku procesu ustawodawczego i szczególnej, decydującej w nim roli Sejmu” (*K. 5/93*, jw., s.385; *orzeczenie z 17 listopada 1992*, *U 14/92*, OTK w 1992 r., cz. II, s.63). Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że istnieje konstytucyjne uzasadnienie dla

przyznania bardziej uniwersalnego znaczenia konsekwencjom, jakie w dotychczasowym orzecznictwie wyprowadzano z rozróżnienia instytucji poprawki i instytucji inicjatywy ustawodawczej. Art. 118 i art. 119 ust. 2 i 3 konstytucji dokonują rozróżnienia tych procedur w oparciu o dwa podstawowe kryteria: podmiotów uprawnionych do ich wykorzystywania oraz etapu procedury sejmowej, na którym są one wykorzystywane. Należy najpierw zaznaczyć, że - choć nigdy nie zostało to przesądzone jednoznacznie w tekstach konstytucyjnych - to polskie prawo parlamentarne zawsze uznawało charakter kolektywny prawa inicjatywy ustawodawczej, a charakter indywidualny - prawo zgłaszania poprawek. Istnienie tych procedur nie powinno więc prowadzić do zacierania granic między nimi, w przeciwnym razie treści, których poseł - z braku wystarczającego poparcia ilościowego - nie mógł przedstawić Sejmowi w formie inicjatywy ustawodawczej, mogłyby być bez żadnych ograniczeń przedstawiane w formie poprawek. Znacznie istotniejsze znaczenie należy przypisać kryterium stadium postępowania parlamentarnego, bo konstytucja z 1997 r. wprowadziła wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1). Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach.

Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 konstytucji. Bez wątplenia należy tu dopuścić znacznie większą swobodę modyfikowania treści pierwotnego projektu niż ma to miejsce w razie zastosowania trybu pilnego, czy - tym bardziej - w odniesieniu do poprawek Senatu. Istnieje jednak pewna granica, poza którą wykorzystywanie prawa poprawek nie może się przemieścić w żadnym z postępowań parlamentarnych. Trybunał Konstytucyjny uważa, że przekroczenie tej granicy następuje w szczególności w sytuacji, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu.

Należy dodać, że podobne stanowisko zarysowywało się już w doktrynie (zob. uwaga 25 do art. 15 Małej Konstytucji [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997; opinie B. Szepietowskiej i W. Odrowąża-Sypniewskiego [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu RP*, Warszawa 1997, s.9, 15 i 19 uwagi do art. 40). Także prawo parlamentarne niektórych innych państw wyznacza definicję lub ramy dla poprawek poselskich. Na ogół odpowiadają temu uprawnienia izby lub jej przewodniczącego do dyskwalifikacji poprawek wykraczających poza ramy projektu (zob. np. A. Szmyt.: *Stanowienie ustaw w RFN*, Gdańsk 1993, s.145 i n.). Natomiast we Francji także Rada Konstytucyjna uznała się upoważniona do wypowiedzania się w tych kwestiach uznając, że wyjście poprawki całkowicie poza tekst projektu oznacza naruszenie konstytucyjnego rozróżnienia między prawem inicjatywy ustawodawczej (które zresztą we Francji ma charakter indywidualny) a prawem poprawki i daje podstawę do orzeczenia niekonstytucyjności przepisu wprowadzonego drogą takiej poprawki (zob. np. orzeczenia Rady Konstytucyjnej z 22 VII 1980 r., 80-117 DC; z 28 XII 1985 r., 85-199 DC; z 29 XII 1986 r., 86-21 DC; z 23 I 1987 r., 86-225 DC - po raz pierwszy orzeczono tu niekonstytucyjność proceduralną; dalsze orzeczenia o niekonstytucyjności - z 12 I 1989 r.,

88-251 DC; z 25 VII 1990 r., 90-277 DC; z 16 I 1991 r., 90-287 DC; z 20 I 1993 r., 92-317 DC; z 21 I 1994 r., 93-335 DC - por. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes decisions du Conseil constitutionnel*, Paris 1997, s.748-750).

5. Ocena treści wprowadzonych do pierwotnego projektu badanej ustawy w wyniku dodania obecnego art. 6 prowadzi do wniosku, iż doszło w tym wypadku do wykroczenia poza zakres treściowy i założenia pierwotnego projektu ustawy. Treścią projektu pierwotnego było wprowadzenie zmian granicy wieku, do której możliwe jest zajmowanie przez sędziego stanowiska oraz wprowadzenie ograniczeń w uprawnieniach sędziów do uzyskania przywilejów wynikających z wejścia w stan spoczynku. Pozbawienie możliwości uzyskania tych przywilejów powiązано przy tym z dopuszczeniem się przez sędziego pewnych czynów lub z innymi zaszczościami z jego życia zawodowego. Natomiast art. 6 dotyczy zupełnie innej kwestii, bo otwiera drogę dla pociągania urzędujących sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej i do ich wydalania ze służby sędziowskiej za czyny, których dopuścili się w ramach wykonywania urzędu. Jest to nowa materia, bo nie chodzi tu już tylko (czy choćby przede wszystkim) o kształtowanie sytuacji sędziów, którzy już przestali wykonywać służbę, a o kształtowanie sytuacji sędziów urzędujących. Jest to też regulacja, która jest wyrazem zupełnie innego założenia - o ile pierwotny tekst projektu wyrażał dwie idee: uelastycznienia wieku odejścia z czynnego wykonywania urzędu oraz ograniczenia świadczeń emerytalnych dla sędziów, którzy są tego niegodni, to dodanie art. 6 dało wyraz idei trzeciej, a mianowicie - oceny sędziów urzędujących i "oczyszczenia" zawodu z osób, które nie powinny pełnić stanowisk sędziowskich. Nie ma powodu, by kwestionować trafność tej idei, ale charakteryzuje się ona na tyle wyraźnym stopniem odrębności od obu idei wyjściowych, że nie można traktować regulacji zawartej ostatecznie w art. 6 jako pozostającej w ramach tego samego celu, co unormowania zawarte w projekcie rządowym. Jeżeli zaś wziąć pod uwagę, że poprawka wprowadzająca nowy art. 6 została wniesiona na bardzo późnym etapie postępowania ustawodawczego, to prowadzi to do wniosku, iż w tym wypadku doszło do przekroczenia granic, jakie konstytucja wyznacza instytucji poprawki, a tym samym doszło do naruszenia art. 118 ust. 1 konstytucji, który dla tego typu przedsięwzięć legislacyjnych wymaga formy oddzielnej inicjatywy ustawodawczej.

W świetle tego wywodu nie można zgodzić się z poglądem Prokuratora Generalnego, iż obowiązek zasięgnięcia opinii KRS (i - odpowiednio - innych uprawnionych podmiotów) nie dotyczy poprawek zgłaszanych w toku postępowania sejmowego. Skoro bowiem omawiana tu modyfikacja projektu rządowego wykroczyła - materialnie rzecz biorąc - poza zakres dopuszczalnych poprawek, to nie mogło dojść do jej przyjęcia przez Sejm bez uprzedniego stworzenia Krajowej Radzie Sądownictwa możliwości zajęcia stanowiska. Podobny jest pogląd samej KRS, która uznaje, że przepis art. 6 "jest samodzielny i pozostający tylko w pośrednim związku z regulacjami konsultowanymi", a ranga wprowadzonych tym przepisem zmian jest na tyle istotna, że wymagała oddzielnej konsultacji (s.6 stanowiska KRS z 11 marca 1998 r.)

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego podmiot opiniujący pierwotny projekt ustawy nie miał szansy wypowiedzieć się w tej kwestii, bo nie miał podstaw do przewidywania, iż stanie się ona przedmiotem unormowania w tej właśnie fazie prac ustawodawczych. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że jeżeli poprawka wnoszona w trakcie prac sejmowych wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to - niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczanych przez art. 118 ust. 1 konstytucji - może to na nowo uaktualnić obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat. Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny

od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot opiniujący nie mógł też zając stanowiska wobec tych materii i tym samym nie pojawiła się po stronie Sejmu możliwość podjęcia ostatecznej decyzji ustawodawczej w oparciu o znajomość stanowiska tych podmiotów, którym przepisy procedury legislacyjnej dały prawo zajęcia takiego stanowiska.

6. W niniejszej sprawie pojawia się też dodatkowy wątek, ostatecznie przesądzający uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, iż doszło do naruszenia procedury wymaganej przez przepisy prawa dla prawidłowego uchwalenia ustawy z 17 grudnia 1997 r. Zakres obowiązku zasięgania opinii, a zwłaszcza skutki naruszenia tego obowiązku należy bowiem oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, jaki w tej materii zostaje ustawodawcy pozostawiony przez konstytucję czy prawo międzynarodowe. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że obok materii, które - niejako z natury rzeczy - pozostawiane są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Odnosi się to w pierwszym rzędzie do normowania "klasycznych" (osobistych i politycznych) praw człowieka i obywatela, bo założeniem konstytucyjnym jest tu pozostawienie jednostce maksymalnej swobody, a wszelkie regulacje ograniczające te prawa i wolności muszą odpowiadać szczególnym wymaganiom, ustanowionym zwłaszcza w art. 31 konstytucji. Rzutuje to też na procedurę dochodzenia tych regulacji do skutku i we wszystkich wypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, bo uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że do wskazanych wyżej dziedzin należą też sprawy niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Nie wymaga bowiem przypomnienia, że dochowanie tej niezawisłości i niezależności jest konieczną przesłanką realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak już wspomniano wyżej, regulacje ustawodawcze wkraczające w tę dziedzinę są dopuszczalne, ale tylko wyjątkowo, w niezbędnym zakresie i w celu ochrony powagi, autorytetu i odrębności trzeciej władzy. Skrupulatne przestrzeganie wszelkich reguł i wymagań proceduralnych ma tu więc znaczenie szczególne, bo traktować je należy jako jedną z gwarancji, aby ustawodawca nie posunął się za daleko.

Unormowania zawarte w art. 6 dotyczą, jak już o tym kilkakrotnie była mowa, materii o bezpośrednim związku z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Otwarcie dodatkowych i nadzwyczajnych możliwości usunięcia sędziego z urzędu dotyka bowiem samego rdzenia zasady niezawisłości, tym bardziej, że wiązane jest m.in. z treścią wydawanych orzeczeń. Takim regulacjom ustawowym, nawet jeśli ich dopuszczalność może znajdować podstawy konstytucyjne, konstytucja stawia niezwykle wysokie wymagania i poddaje je szczególnie silnie zarysowanym ramom i ograniczeniom. Tym samym także procedura ich przyjmowania musi być oceniana ze znacznie większą drobiazgowością, a naruszenia tej procedury muszą być traktowane ze znacznie większą powagą. Dotyczy to w

szczególności naruszeń roli Krajowej Rady Sądownictwa w zajmowaniu stanowiska wobec rozwiązań ustawodawczych. Nadmierne przyspieszenie tempa prac sejmowych i zaniechanie zwrócenia się do Rady o zajęcie stanowiska wobec nowego art. 6 oraz zaniechanie odczekania stosownego czasu dla zajęcia tego stanowiska przez Radę doprowadziło nie tylko do naruszenia postanowień zawartych w art. 2 ustawy o KRS. Doprowadziło też do uchwalenia przepisu ustawowego o istotnym znaczeniu, w sposób, który nie pozwolił Krajowej Radzie Sądownictwa na realizację jej konstytucyjnego zadania, jakim jest “stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów”.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że szczególny splot czynników materialnych (treściowa odrębność regulacji przyjętej w art. 6), proceduralnych (wykroczenie treści art. 6 poza dopuszczalny zakres poprawek, o których mowa w art. 119 ust. 2 konstytucji) oraz konstytucyjnych (szczegółowość materii dotyczącej niezawisłości sędziowskiej) nie pozwala na uznanie, że konstytucyjnie dopuszczalne było pominięcie opiniodawczych uprawnień Rady przy wprowadzaniu do tekstu ustawy uzupełnienia obejmującego obecny art. 6. Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że nie można wykluczyć istnienia konstytucyjnego uzasadnienia dla przyjęcia obecnie tego typu regulacji, której celem ma być ostateczne zamknięcie rozliczeń polskiego sądownictwa z przeszłością. Jeżeli jednak ma być ona przyjęta, to musi to nastąpić w procedurze w pełni zgodnej z wymaganiami ustanowionymi przez prawo i przy pełnym - w granicach prawem wyznaczonym - udziale Krajowej Rady Sądownictwa. Obecny parlament dysponuje w tym zakresie pełnią możliwości prawnych i politycznych i nie ma przeszkód, by z możliwości tych skorzystał. Nie sposób też przewidzieć, czy i ewentualnie w jakim stopniu taka nowa regulacja odbiegałaby od szczegółowych treści zawartych w art. 6, nie można tego jednak wykluczać, zwłaszcza w świetle stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa zajętego w tej sprawie. Stąd Trybunał Konstytucyjny uważa, że zajmowanie merytorycznego stanowiska wobec zarzutów wnioskodawcy wobec aktualnych sformułowań art. 6 stanowiłoby przedwczesną ingerencję w przyszłe prace ustawodawcze, a to byłoby nie do pogodzenia z obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadą powściągliwości sędziowskiej.

V

Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzuty skierowane wobec pozostałych przepisów ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

1. Wnioskodawca zarzuca niezgodność z konstytucją przepisu art. 1 pkt 1 ustawy (z czym, jego zdaniem, wiążą się też przepisy art. 1 pkt 2, art. 2, art. 3, i art. 10 ustawy oraz - częściowo - przepis art. 4 tej ustawy), który znosi jednolitą (sztywną) granicę 70 roku życia dla odejścia sędziego ze służby i w to miejsce wprowadza dodatkową granicę 65 roku życia, po przekroczeniu której dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego jest dopuszczalne tylko za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że badany tu przepis był przedmiotem opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która - w postępowaniu ustawodawczym - nie zgłosiła do niego zastrzeżeń, a - w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym - uznała, że jest on zgodny z konstytucją. Podobne stanowisko zajął Prokurator Generalny, a także wszystkie - poza ZG ZPP i Stowarzyszeniem “Iustitia” - podmioty, do których Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że postanowienia art. 180 konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całokształcie i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy

sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma zasada nieusuwalności sędziów, w szczególności wykluczająca powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziego. Stąd konstytucja nakazuje ustawodawcy określenie granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie muszą przejść w stan spoczynku. Stosownie do postanowień ustawy –Prawo o ustroju sądów powszechnych granicą tą było i nadal pozostaje 70 rok życia; po jej przekroczeniu nikt nie może pełnić urzędu sędziowskiego w sądach, o których mowa w art. 175 konstytucji. Nie oznacza to jednak, by ustawodawca nie mógł też ustanowić innych, dodatkowych granic, po osiągnięciu których możliwe jest przesunięcie sędziego w stan spoczynku, nawet jeżeli nie wyraża on na to zgody. W świetle art. 180 ust. 4 konstytucji konieczne jest tylko, by także te granice oparte były o osiągnięcie określonego wieku przez sędziego, a w świetle ogólnych konstytucyjnych zasad ustroju sądownictwa konieczne jest, by regulacja taka była ustanowiona w sposób respektujący zasadę niezawisłości sędziowskiej i aby służyła ona realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów.

Trybunał Konstytucyjny nie uważa, aby system wprowadzony przez art. 1 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1997 r. nie spełniał tych wymagań. Nadal zachowuje on maksymalną (i jednolicie ustaloną) granicę wieku (70 rok życia), po osiągnięciu której przejście sędziego w stan spoczynku musi nastąpić. Natomiast wprowadzenie dodatkowej granicy wieku (65 rok życia), po osiągnięciu której dalsze pełnienie urzędu wymaga zgody Krajowej Rady Sądownictwa, choć wprowadza pewną dozę elastyczności, też oparte jest na kryterium wieku. Zasadniczym pytaniem w tej sprawie jest, czy ustanowienie owej dozy elastyczności daje się pogodzić z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Byłoby to oczywiście niedopuszczalne, gdyby - jak w okresie PRL - zgodę na przedłużenie sprawowania urzędu sędziowskiego wydawał organ polityczny (Minister Sprawiedliwości) postawiony poza systemem organizacyjnym władzy sądowniczej. Obecny jednak przepis przyznaje prawo decyzji Krajowej Radzie Sądownictwa, której konstytucyjnym zadaniem jest właśnie ochrona niezawisłości sędziów i której skład gwarantuje, że decyzje o losie sędziego podejmowane będą przede wszystkim przez innych sędziów. Nie ma podstaw do twierdzenia, że skład, sposób działania i zadania Krajowej Rady Sądownictwa stwarzają niebezpieczeństwo wykorzystywania jej forum dla podejmowania działań naruszających zasadę niezawisłości sędziowskiej. Krajowa Rada Sądownictwa dysponowała już analogiczną kompetencją przez wiele lat i nie można stwierdzić wypadków jej nadużywania czy deformowania.

Obecne uelastycznienie zasad odchodzenia sędziego z urzędu trzeba też rozpatrywać na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej, a m.in. obowiązku tej władzy do kompetentnego i efektywnego wymierzania sprawiedliwości. Różne jest tempo zużywania się organizmów ludzkich, ale jeżeli ustawodawca uważa, że już osiągnięcie granicy 65 roku życia powinno nakazywać pierwsze spojrzenie na dalszą zdolność sędziego do piastowania urzędu, to - także w świetle doświadczeń praktyki - trudno zanegować taką jego ocenę. Może przecież istnieć szereg sytuacji pośrednich pomiędzy pełną zdolnością do wykonywania obowiązków, a chorobą lub upadkiem sił, o których mowa w art. 190 ust. 3 konstytucji. Może też pojawiać się sytuacja, gdy należyte funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wymagać będzie odejścia sędziego, który szybciej odczuwać będzie działanie upływu czasu niż jego rówieśnicy. Nie wszystkie z tych sytuacji da się rozwiązać procedurami medycznymi, niekiedy ocena i decyzja może być lepiej podjęta bez zbytecznego wychodzenia poza ramy samej władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że - w obecnym stanie wiedzy i doświadczenia - nie ma podstaw do twierdzenia, że przyznanie Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencji do wyrażania zgody na dalsze pełnienie urzędu przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, stanowić może naruszenie czy zagrożenie dla zasady niezawisłości sędziowskiej. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niniejsze rozstrzygnięcie jest wydawane w procedurze kontroli prewencyjnej, w której domniemanie konstytucyjności badanych regulacji przybiera szczególnie silny charakter (zob. *orzeczenie z 20 listopada 1995, K. 23/95, OTK ZU Nr 2/1995, s.133*). Samo sformułowanie przepisu przez ustawodawcę nie daje podstaw do uznania jego niezgodności z konstytucją. Dopiero gdyby w praktyce stosowania tego przepisu miało okazać się, że zyskał on treść i skutki naruszające zasadę niezawisłości sędziowskiej lub jakkolwiek inny przepis konstytucyjny, otworzy się możliwość zakwestionowania tego przepisu w procedurze kontroli następczej (wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej). Inne podejście prowadziło do nadmiernego wzrostu rygoryzmu ocen dokonywanych w trybie kontroli prewencyjnej (*orzeczenie z 17 lipca 1996 r. K. 8/96, OTK ZU Nr 4/1996, s.273*).

Uznanie konstytucyjności art. 1 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 1997 r. przesądza też o uznaniu konstytucyjności jej art. 2, art. 3 i art. 10, a także jej art. 4 w zakresie, w jakim odnosi on art. 1 pkt 1 do sędziów sądów wojskowych..

2. Wnioskodawca zarzuca niezgodność z konstytucją art. 7 i art. 8 ustawy z 17 grudnia 1997 r. (co rzutować też musi częściowo na ocenę art. 9 tej ustawy). Przepis art. 7 pozbawia prawa do szczególnych świadczeń przewidzianych dla stanu spoczynku tych sędziów i prokuratorów, którzy w latach 1944-1956 lub nawet 1939-1956 służyli lub byli zatrudnieni w formacjach represji przeciwko Narodowi Polskiemu lub osobom działającym na rzecz niepodległości i suwerenności Polski (art. 7 ust. 1 pkt 1-4 - z tym, że ust. 3 wprowadza pewne okoliczności usprawiedliwiające), którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia praw publicznych za przestępstwo popełnione w okresie służby lub zostali wydaleny ze służby za przewinienia w okresie jej pełnienia (art. 7 ust. 1 pkt 5) bądź którzy złożyli fałszywe oświadczenia "lustracyjne" w ramach procedury przewidzianej ustawą z 11 kwietnia 1997 r. (tzw. "ustawa lustracyjna" - art. 7 ust. 1 pkt 6). Pozbawienie odnosi się też do członków rodzin po zmarłych sędziach i prokuratorach określonych w ust. 1 (art. 7 ust. 2). Okoliczności, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1-5 stwierdza - w stosunku do sędziów - Krajowa Rada Sądownictwa w drodze decyzji, na którą zainteresowanym przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 7 ust. 4). Okoliczności, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 6 następuje w trybie przewidzianym w ustawie z 11 kwietnia 1997 r. (art. 7 ust. 7), z tym że ustawa z 17 grudnia 1997 r. dodatkowo nakłada obowiązek złożenia oświadczeń lustracyjnych na sędziów, którzy uzyskali już prawo do emerytury lub renty (art. 7 ust. 6).

Przepis art. 8 odnosi te same zasady do sędziów i prokuratorów, którzy zostali już przeniesieni w stan spoczynku, dopuszczając pozbawienie ich oraz członków ich rodzin uprzywilejowanego statusu emerytalno-rentowego (ust. 1 - 2), a także nakładając obowiązek złożenia oświadczeń lustracyjnych na sędziów i prokuratorów, którzy nie uczynili tego w okresie służby (ust. 4).

Zdaniem wnioskodawcy przepisy te wprowadzają "sui generis lustrację sędziów, przy czym wynik tej lustracji ma wpłynąć na ich status zawodowy", skutek owej "lustracji" pozbawia również członków rodzin zmarłych sędziów i prokuratorów prawa do uposażenia rodzinnego, co "łamie zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji". Wnioskodawca uważa także, że sprzeczne z art. 186 konstytucji jest wyposażenie Krajowej Rady Sądownictwa w prawo podejmowania decyzji

indywidualnych, o których mowa w art. 7 pkt 4 ustawy, a jednoinstancyjny tryb orzekania w tych sprawach pozostaje w sprzeczności z art. 78 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że badane tu przepisy były przedmiotem opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która - w postępowaniu ustawodawczym - nie zgłosiła do nich zastrzeżeń, a - w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym - uznała, że są one zgodne z konstytucją. Podobne stanowisko zajął Prokurator Generalny, a także wszystkie - poza ZG ZPP - podmioty, do których Trybunał Konstytucyjny zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutów wnioskodawcy w odniesieniu do art. 7 ustawy z 17 grudnia 1997 r.

Zasada równości wobec prawa, wynikająca obecnie z art. 32 konstytucji, ma już treść ustabilizowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Za stale aktualną uznać należy w szczególności wypowiedź, iż "konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo" (*orzeczenie z 9 marca 1988 r., U. 7/87, OTK w 1988 r., s.14*). Sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości "jest tym samym ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów... Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego" (*orzeczenie z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s.502*).

W oparciu o te założenia nie da się obronić zarzutu naruszenia zasady równości przez regulacje zawarte w art. 7 ustawy z 17 grudnia 1997 r. Przepis ten przewiduje utratę prawa do szczególnych świadczeń związanych ze stanem spoczynku przez niektóre kategorie sędziów i prokuratorów. Jest oczywiste, że zakres sytuacji, o których mowa w art. 7 ust. 1 jest odrębny od zakresu sytuacji, o których mowa w "ustawie lustracyjnej" z 11 kwietnia 1997 r.; tylko art. 7 ust. 1 pkt 6 nawiązuje do tej ustawy. Trzeba jednak pamiętać, że przedmiotem "ustawy lustracyjnej" jest stworzenie opinii publicznej dostępu do informacji o przeszłości osób ubiegających się o wysokie stanowiska państwowe (w tym osób piastujących urzędy sędziów i prokuratorów), a przedmiotem badanej ustawy jest wprowadzenie szczególnej regulacji statusu emerytalnego sędziów i prokuratorów. Nie ma między tym bezpośredniego związku logicznego i nie ulega wątpliwości, że ustawodawca może nadawać inny zakres podmiotowy "lustracji", o której mowa w ustawie z 11 kwietnia 1997 r., bo inny jest cel i przedmiot tej ustawy. Regulacja z 1997 r. dotyczy tylko sędziów i prokuratorów, nie stanowi to jednak naruszenia zasady równości, bo - z mocy szczególnych przepisów prawa - tylko sędziom i prokuratorom przysługują szczególne przywileje wynikające ze stanu spoczynku. Decyzja ustawodawcy, że szczególne kryteria z art. 7 ust. 1 zostają odniesione wyłącznie do sędziów i prokuratorów nie budzi więc zastrzeżeń konstytucyjnych, bo ogólna sytuacja tych grup zawodowych została potraktowana w sposób szczególny. Nie ma tym samym zastrzeżeń dla odniesienia owych regulacji uszczegółwiających także do członków rodzin, bo ich sytuacja prawna musi być pochodną sytuacji prawnej osób bezpośrednio uprawnionych do świadczeń wynikających ze stanu spoczynku.

Dochowanie zasady równości może być więc rozważane tylko na tle pytania, czy konstytucyjnie dopuszczalne są zróżnicowania, jakie art. 7 ustawy z 17 grudnia 1997 r. wprowadził pomiędzy sędziami (prokuratorami). Punktem wyjścia musi tu być stwierdzenie, że instytucja stanu spoczynku stanowi szczególny przywilej, jaki sędziom gwarantuje konstytucja. Można jednak wymagać, by możliwość pełnego korzystania z tego przywileju ograniczona została do osób godnych jego uzyskania. Do tego kręgu nie

mogą być w każdym razie zaliczone osoby, które działały w ramach organów składających się na aparat przemocy odpowiedzialny za zbrodnie systemu. Do takich należała niewątpliwie służba lub praca w organach represji, zwłaszcza że ustawodawca ograniczył jej skutki do tzw. okresu stalinowskiego, zamkniętego datą 1956 r. Definicje, którymi posługuje się ustawodawca w art. 7 ust. 1 pkt 1-4 mają charakter precyzyjny, a zakres podmiotowy określeń użytych w pkt. 2 i 3 jest dodatkowo ograniczony wymaganiami, by struktury, komórki, jednostki organizacyjne lub stanowiska, były związane ze stosowaniem represji wobec osób działających na rzecz suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego. Ciężar udowodnienia, że dana osoba była zatrudniona, pełniła służbę lub funkcję w takich strukturach, komórkach, jednostkach organizacyjnych czy stanowiskach spoczywa na organie stwierdzającym, iż okoliczności takie miały miejsce. Dodatkową gwarancją jest możliwość powołania się na okoliczności, o których mowa w art. 7 ust. 3, co powinno zapewniać, że podejmowane rozstrzygnięcia będą zgodne z zasadą sprawiedliwości. Różnicowanie sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów następuje w oparciu o kryterium ich dawniejszej pracy lub służby w polskich i radzieckich organach represji. Nie można powiedzieć, że jest to kryterium pozbawione oparcia w zasadach i wartościach konstytucyjnych, choćby na tle odniesień do walki naszych przodków o niepodległość i do czasów, "gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane", zawartych we wstępie do konstytucji. Podobne stanowisko zajął też Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 15 lutego 1994 r., K. 15/93 (OTK w 1994 r., cz. I, s.21 i n.), dotyczącym zakresu pozbawienia uprawnień kombatanckich osób zatrudnionych w aparacie bezpieczeństwa publicznego. Nie można też zróżnicowaniu opartemu na powyższym kryterium postawić zarzutu arbitralności, a konsekwencjom tego zróżnicowania - zarzutu nieproporcjonalności. Skutkiem zastosowania rozwiązań w art. 7 jest bowiem tylko pozbawienie szczególnych uprawnień rentowo - emerytalnych i zastosowanie wobec danej osoby ogólnych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (art. 9 ustawy).

To samo można powiedzieć o przesłankach z art. 7 ust. 1 pkt 5 i 6. Są one ujęte precyzyjnie i łączą się z naruszeniami prawa poddając je dodatkowym sankcjom. Nie sprzeciwia się to zasadzie równości, bo dopuszcza ona odmienne traktowanie sędziego (prokuratora), który naruszył prawo, od wszystkich pozostałych sędziów i prokuratorów. Różnicowanie sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów w oparciu o kryteria z art. 7 ust. 1 pkt 1-6 znajduje oparcie w konstytucyjnym argumencie sprawiedliwości i nie ma przesłanek, by uznać je za pozbawione racjonalnych podstaw. Nie można tym samym uznać tego przepisu za sprzeczny z art. 32 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie uważa też, by art. 7 ust. 4 badanej ustawy pozostawał w sprzeczności z art. 186 konstytucji. Art. 186 określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale - poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym - nie określa on środków i procedur służących realizacji tego zadania. Pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu i należy uznać, że nie ma przeszkód konstytucyjnych, by Radzie powierzał on podejmowanie różnego rodzaju decyzji w sprawach indywidualnych, które łączą się z sytuacją zawodową poszczególnych sędziów. Z uwagi na zasadę niezawisłości może to nawet być korzystne, bo Rada - jak żaden inny konstytucyjny organ państwa - jest powołana do ochrony tej niezawisłości. Nie można w związku z tym przyjąć zarzutu wnioskodawcy, iż uwikłanie Rady w orzekanie o indywidualnych sprawach o specyficznej naturze wypacza jej konstytucyjną rolę. Radzie powierzono decydowanie o wielu sprawach indywidualnych (a w szczególności dano jej monopol wnioskowania w przedmiocie powoływania sędziów), a więc przyznanie jej prawa stwierdzenia zaistnienia okoliczności z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z 17 grudnia 1997 r.

nie wykracza poza dotychczasowe pojmowanie zadań Rady, zastane przez ustawodawcę konstytucyjnego w 1997 roku.

O zgodności omawianego unormowania z konstytucją przesądza postanowienie zawarte w art. 7 ust. 4 zd. 3, gwarantujące zainteresowanym dostęp do sądu administracyjnego, który ostatecznie rozstrzygać będzie o legalności decyzji Rady. Nie można natomiast stawiać tej procedurze zarzutu naruszenia art. 78 konstytucji i gwarantowanego w nim prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Gwarancja ta nie ma charakteru absolutnego, bo art. 78 dopuszcza, by ustawa określała wyjątki od zasady dwuinstancyjności. Trybunał Konstytucyjny nie uważa, by mechanizm wprowadzony przez art. 7 ust. 4 był w tym zakresie nieracjonalny czy niewystarczający, tym bardziej, że z biegiem lat zostanie on wzbogacony o dwuinstancyjność postępowania przed sądem administracyjnym (art. 176 ust. 1 w zw. z art. 236 ust. 2 konstytucji).

Powyższe ustalenia przesądzają też o konstytucyjności art. 8 ustawy z 17 grudnia 1997 r. Przepis ten powtarza bowiem mechanizm przewidziany w art. 7 i odnosi go do sędziów i prokuratorów, którzy już przeszli w stan spoczynku. Nie ma podstaw, by z art. 32, art. 78 i art. 186 konstytucji wyprowadzać inne konkluzje w odniesieniu do art. 8, niż wyprowadzone zostały wyżej w odniesieniu do art. 7. Można jedynie rozpatrywać postanowienia art. 8 z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych (skoro chodzi o osoby, które już nabyły wyższe świadczenia, a teraz zostaną ich pozbawione), ale wnioskodawca nie postawił tego zarzutu, bo w ogóle nie powołał się na art. 2 konstytucji. Trzeba też pamiętać, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w sposób wyraźnie odnosi powyższą zasadę do ochrony praw nabytych “słusznie” (*orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., K. 7/90, OTK w 1990 r., s.51-52; orzeczenie z 15 lutego 1994 r., K. 15/93, OTK w 1994 r., cz. I, s.24-27*).

Jedynym dodatkowym elementem w art. 8 jest wprowadzenie obowiązku złożenia oświadczeń lustracyjnych także przez sędziów i prokuratorów, którzy już przeszli w stan spoczynku. Jest to pewna zmiana samej koncepcji lustracji, bo - stosownie do ustawy z 11 kwietnia 1997 r. - ma ona służyć poinformowaniu opinii publicznej o przeszłości osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe lub ubiegających się o ich objęcie, a tym samym nadać większą przejrzystość procesowi rządzenia i utrudnić zjawiska szantażu. Te względy nie mogą już mieć zastosowania do osób, które odeszły z czynnej służby państwowej, a poddanie ich procesowi lustracji mieć będzie tylko walor informacyjny, tym bardziej, że skutki przyznania współpracy z organami bezpieczeństwa państwa nie będą odnosiły się do sfery świadczeń emerytalno - rentowych, a przybierać będą wymiar sankcji o charakterze moralnym. Ponieważ jednak art. 8 ust. 4 stanowi w istocie rzeczy rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 40 ustawy lustracyjnej, to oceny jego konstytucyjności będą pochodną ocen konstytucyjności ustawy lustracyjnej, co jest przedmiotem innego postępowania zawisłego w Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpatrywał natomiast zarzutu niezgodności art. 7 ustawy z 17 grudnia 1997 r. z art. 2 konstytucji. Zarzut ten został bowiem postawiony dopiero na rozprawie, nie zawarto go zaś we wniosku. Jedną zaś z cech szczególnych procedury kontroli prewencyjnej jest związenie zakresem wniosku, m.in. oznaczające iż wnioskodawca - Prezydent RP - nie może rozszerzyć wniosku po upływie terminu 122 ust. 2 konstytucji (zob. *orzeczenia TK: z 12 stycznia 1995 r., K. 12/94, OTK w 1995 r. cz. I, s.24 i z 22 listopada 1995 r., K. 19/95, OTK ZU w 1995, s.162*).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca nie sformułował we wniosku jakichkolwiek zarzutów odnośnie konstytucyjności art. 5 oraz - odpowiednio - art. 11 ustawy, a na rozprawie wskazał, iż nie są one objęte zakresem wniosku. Choć więc w *petitum* wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej wniesiono o uznanie niezgodności badanej ustawy z konstytucją w całości, to jednak szczegółowa treść wniosku i ustalenia dokonane w toku rozprawy nakazują Trybunałowi Konstytucyjnemu ograniczyć rozstrzygnięcie o konstytucyjności do przepisów ustawy wskazanych w sentencji niniejszego orzeczenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Ferdynanda Rymarza
do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r.
w sprawie K. 3/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643), zgłaszam zdanie odrębne do pkt. I. 3. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r. i jego uzasadnienia w sprawie K. 3/98.

W pełni podzielam wyrok Trybunału Konstytucyjnego w części stwierdzającej zgodność z konstytucją większości zakwestionowanych przepisów ustawy, a zwłaszcza gdy stwierdza, że: “powaga wymiaru sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawa wymaga, by z sądów odeszli ci, którzy celom politycznym represji podporządkowali najbardziej podstawowe wartości sądownictwa - niezawisłość i bezstronność”. Stanowisko takie ma głębokie znaczenie nie tylko dla oczyszczającego moralnie rozliczenia ze złą przeszłością, ale przede wszystkim dla przyszłości, by nigdy nie mogło się to powtórzyć, by każdy kto nie dochowa niezawisłości i bezstronności nie mógł w przyszłości piastować godności sędziego. *Ratio legis* ustawy z 17 grudnia 1997 r. wynika bowiem z podstawowych, konstytucyjnych wolności i praw człowieka, a w szczególności z prawa każdego obywatela do tego, żeby jego sprawę w Rzeczypospolitej Polskiej rozpoznawał sędzia bezstronny i niezawisły (art. 45 i 178 konstytucji). Ocena natomiast nagannych postaw niektórych sędziów, dokonana przez niezawisły, dwuinstancyjny sąd dyscyplinarny złożony z sędziów, przy odpowiednim stosowaniu gwarancji procesowych z kodeksu postępowania karnego, w pełni odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego i nie zagraża, lecz służy niezawisłości sędziowskiej.

Moje zdanie odrębne odnosi się do części wyroku dotyczącej uznania niekonstytucyjności art. 6 ustawy z 17 grudnia 1997 r. z tej przyczyny, że przepis ten “został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania”. Nie podzielam także poglądu, że kwestionowany art. 6 jest niezgodny z art. 7 konstytucji, stanowiący o tym, że “organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Swoje rozumowanie opieram na następujących przesłankach.

Ustawa z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa w żadnym swoim postanowieniu nie przewiduje w sprawach dotyczących sądów i sędziów, ani obligatoryjnego udziału tego organu w postępowaniu ustawodawczym, ani takich

uprawnień opiniodawczych, które stanowiłyby obowiązek Sejmu zasięgnięcia opinii w przedmiocie każdej istotnej poprawki zgłoszonej przez posłów w toku prac nad projektem ustawy. Wyposażenie Krajowej Rady Sądownictwa na przyszłość w takie kompetencje może być rozważane jako uprawnione, ale w aktualnym stanie prawnym takich uprawnień nie ustanawia ani art. 2 pkt 7 mówiący, że KRS “wyraża stanowisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania”, ani art. 2 pkt 8 traktujący o tym, że Rada “zapoznaje się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa”, ani wreszcie art. 2 pkt 10, że organ ten “wyraża opinię w sprawach dotyczących sędziów i sądów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, inne organy państwowe, a także zgromadzenia ogólne sędziów”. Żadna z tych kompetencji nie nakłada na Sejm takiego obowiązku konsultacji, którego naruszenie skutkowałoby zarzutem nie dochowania wymaganego trybu uchwalenia ustawy. Nie stanowi o obowiązku konsultacji poselskich poprawek do projektu ustawy także art. 186 ust. 1 konstytucji, który określa ogólne konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa, a jako instrument pozwalający wykonywać powierzone jej funkcje wskazuje na prawo występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W żadnym razie nie dotyczy to uprawnień w zakresie postępowania ustawodawczego. Wynika więc z tego, że zarzut nie dochowania wymaganego trybu uchwalenia ustawy byłby skuteczny tylko wówczas, gdyby naruszone zostały zasady postępowania ustawodawczego określone przez konstytucję lub gdyby konstytucja wyraźnie odsyłała do przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, jako elementu regulacji procesu ustawodawczego. Podzielam przy tym pogląd Prokuratora Generalnego, że obowiązek konsultacji należy odnosić do projektów ustaw jako całości, a nie do poszczególnych jej przepisów, tym bardziej zaś poprawek zgłaszanych przez posłów w ramach korzystania przez nich z konstytucyjnych uprawnień, określonych w art. 119 ust. 2 konstytucji.

Sejm więc - moim zdaniem - nie naruszył art. 7 konstytucji, bowiem działał na podstawie i w granicach prawa.

Uznanie art. 6 ustawy z 17 grudnia 1997 r. za sprzeczny z konstytucją z powodu nie dochowania trybu wymaganego dla jego wydania wywołuje jednak bardzo istotne skutki społeczno-prawne, gdyż do czasu jego ponownego uchwalenia oddalona zostaje w czasie możliwość wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, którzy sprzeniewierzyli się zasadzie bezstronności i niezawisłości, bądź z innych przyczyn wydawali oczywiście niesłuszne orzeczenia.

Te właśnie okoliczności skłoniły mnie do złożenia *votum separatum*.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariana Zdyba
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 1998 r.
w sprawie K. 3/98

Na zasadzie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne od ogłoszonego orzeczenia w odniesieniu do ust. 1 pkt 3, uważając, że art. 6 ustawy z 17 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów

powszechnych oraz niektórych innych ustaw, jest zgodny z Konstytucją RP (w tym z zasadą praworządności wysłowioną w art. 7 konstytucji), zarówno pod względem merytorycznym jak i w zakresie dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania. W związku z tym, że Trybunał nie ustosunkowywał się do merytorycznej treści art. 6, nie mam możliwości ustosunkowania się do zarzutów Prezydenta RP w tej materii.

Uzasadnienie:

Obowiązek, polegający na zapewnieniu swoim obywatelom dostępu do niezawisłego, bezstronnego a w konsekwencji sprawiedliwego sądownictwa, stanowi elementarne zadanie każdego cywilizowanego państwa. Tym ważniejsza jest potrzeba zabezpieczenia tych standardów na gruncie demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek prawnego potraktowania sprawców naruszenia niezawisłości i bezstronności sądów, w tym szczególnie nieuczciwych sędziów, dotyczy także sytuacji, w której naruszenia te dokonywane były pod ochroną państwa w systemie totalitarnym, a często wręcz w majestacie prawa. Jest to niezbędne nie tylko ze względu na zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości, ale przede wszystkim z uwagi na potrzebę zapewnienia wiarygodności samego państwa i jego organów. Autorytet państwa budowany jest także przez jego stosunek do zachowań niegodziwych.

Przyjęte w punkcie 3 wyroku TK rozstrzygnięcie, według którego - art. 6 ustawy, o której mowa w pkt. 1 sentencji, jest niezgodny z art. 7 konstytucji, przez to że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania - nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji RP. Przemawia za tym szereg argumentów.

Zasadnicze znaczenie ma tu pytanie, jakie przesłanki muszą leżeć u podstaw stwierdzenia niekonstytucyjności postępowania ustawodawczego? Odpowiedź na nie wydaje się dość oczywista. Punktem odniesienia przy badaniu konstytucyjności postępowania ustawodawczego - w perspektywie m.in. art. 8 Konstytucji RP - może być konstytucyjny model stanowienia ustaw i ich wprowadzania w życie. Został on kompleksowo i szczegółowo uregulowany bezpośrednio w art. 95 ust. 1 i art. 118-124. W takim też zakresie może tu znaleźć zastosowanie art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to, że ustawa powinna zostać przyjęta przez konstytucyjną władzę ustawodawczą, wyrażającą swoją wolę w sposób konstytucyjnie unormowany.

Podstawą do stwierdzenia niekonstytucyjności mogłyby być jedynie te przepisy ustaw zwykłych do których konstytucja odsyła wprost. Takich sytuacji jest kilka. Dotyczą one jedynie: inicjatywy obywatelskiej (art. 118 ust. 2), kontroli prewencyjnej ustawy przez TK (art. 197 w zw. z art. 122 ust. 4), ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw (art. 88 ust. 2 w zw. z art. 122 ust. 2 i 5). Niezależnie od tego należałoby zwrócić uwagę na możliwość normowania procesu prawodawczego w regulaminach obu izb parlamentu, co jest konsekwencją art. 123 ust. 2 Konstytucji RP. Naruszenie tych przepisów ustawowych - chociaż nie zawsze - mogłoby skutkować nieważnością postępowania ustawodawczego. Przykładowo dopuszczalne byłoby stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy lub jakiegoś jej przepisu, ze względu na niedochowanie przewidzianego prawem trybu, gdyby przepis ustawy uchwalony został przez organ, który nie jest organem władzy ustawodawczej (art. 95 ust. 1), gdyby Sejm uchwalił ustawę bez odpowiedniej liczby czytań (art. 119 ust. 1) lub bez zachowania odpowiedniego *quorum* (art. 120), albo gdyby ustawa nie została przekazana Senatowi (art. 121 ust. 1), bądź została ogłoszona w Dzienniku Ustaw bez podpisu Prezydenta (art. 122 ust. 2) itd.

Przyjęte we wniosku Prezydenta RP stanowisko jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 10 konstytucji zasadą podziału władz, z której jasno wynika, że władzę ustawodawczą

sprawuje Sejm i Senat. Sejm jest "włodarzem" projektu ustawy. Może go zmieniać także wbrew woli pozaparlamentarnych inicjatorów procesu ustawodawczego, a w przypadku wycofania inicjatywy ustawodawczej wystąpić z własną inicjatywą. Nie wydaje się aby znaczenie pozaparlamentarnych inicjatorów ustawy można było interpretować inaczej niż to ujmuje art. 119 ust. 2.

Interpretacja w zakresie procedury stanowienia ustaw, przyjęta przez TK oraz Prezydenta RP, prowadzi w gruncie rzeczy do istotnego ograniczenia tej władzy i w zasadzie do przyjęcia nieuprawnionego modelu stanowienia prawa. W każdym bądź razie oznacza istotną jego deformację. Jeżeli bowiem uznać, że Sejm i Senat są związane opiniami innych organów, choćby były one konstytucyjnymi organami państwa, to faktycznie oznaczałoby to naruszenie art. 10 konstytucji, jeżeli natomiast przyjmą odmienne stanowisko - tylko sztuką dla sztuki. W demokratycznym państwie prawa należy przyjąć założenie, że władza ustawodawcza jest odpowiednio legitymizowana i jako taka ponosi samodzielnie polityczną odpowiedzialność za własne działania. W zakresie realizowania władzy ustawodawczej działalność Sejmu i Senatu podlega z jednej strony kontroli politycznej, z drugiej zaś - istnieje możliwość kontrolowania ustaw z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Kontrolę taką sprawuje Trybunał Konstytucyjny, a w prawo inicjowania postępowania przed TK w zakresie dotyczącym m.in. niezawisłości sędziów, wyposażona została m.in. KRS. Może ona z tego prawa korzystać, o ile uzna to za stosowne. Tworzenie ładu prawnego w demokratycznym państwie prawa nie jest możliwe bez przyjęcia domniemania konstytucyjności ustaw. Domniemanie takie może być wzruszone w następstwie m.in. postępowania przed TK.

Za przyjętym tokiem rozumowania przemawia dotychczasowa praktyka TK, która pomimo, że TK kilkakrotnie zajmował się zgodnością z konstytucją trybu uchwalania ustaw, to jednak nigdy nie stwierdził ich niezgodności ze względu na naruszenie uprawnień opiniodawczych wynikających z ustawy zwykłej, chociaż - tak jak to miało miejsce przy ustawie o związkach zawodowych - uprawnienia te były o wiele wyraźniej stwierdzone niż w ustawie o KRS. Praktyka potwierdza więc, że dopiero naruszenie wprost przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa stanowić może podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy.

Rozstrzygnięcie przyjęte w niniejszym wyroku może nieść za sobą niebezpieczeństwo przesuwania punktu ciężkości w postępowaniach dotyczących zgodności aktów normatywnych z Konstytucją RP z kwestii merytorycznych na proceduralne, zwłaszcza tam gdzie ze względu na ciężar gatunkowy spraw może takie rozwiązanie usprawiedliwiać pasywność i zdejmować odpowiedzialność za merytoryczną treść. Nie mogę w związku z tym zgodzić się ze sposobem w jaki Trybunał zinterpretował zasadę praworządności wysłowioną w art. 7 Konstytucji RP. W całym swoim dotychczasowym orzecznictwie TK stał na stanowisku prymatu praworządności materialnej przed formalną. Wraz z wydaniem wyroku w przedmiotowej sprawie, ta aprobowana przez doktrynę i przynosząca Trybunałowi wiele uznania, a nade wszystko konsekwentna linia orzecznicza, doznała wyłomu. Nie sposób tu nie zauważyć również swoistej ironii. Oto przepis penalizujący przypadki naruszeń zasady praworządności, sam uznany został za naruszający tę zasadę. Niezawisłość sędziów jest wartością samą w sobie. Za przewrotną uznać należy argumentację Prezydenta RP, która przyjmując za punkt wyjścia ochronę niezawisłości sędziów, odwołuje się do argumentów (też proceduralnych), które faktycznie uniemożliwiają rzeczywistą jej ochronę i co więcej służą ochronie nieprawości. Nie można skutecznie chronić niezawisłości sędziowskiej, udzielając pośrednio *votum* zaufania tym, którzy jej się sprzeniewierzają. Urzeczywistnianie sprawiedliwości jest - w świetle art. 2 konstytucji - istotnym dopełnieniem i wypełnieniem demokratycznego państwa prawnego.

Rzeczywistą podstawą do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 6 ustawy ze względu na niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa, stał się art. 2 pkt 7 ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądowniczej, który TK poprzez art. 7 a Prezydent RP przez art. 186 ust. 1 podnieśli do rangi konstytucyjnej. Nie wydaje się aby taki zabieg był konstytucyjnie uprawniony w kontekście obu przepisów. Z treści obu artykułów Konstytucji RP nie sposób też wydedukować, że istnieje konstytucyjny obowiązek zasięgania opinii KRS w zakresie dotyczącym poprawek do ustaw wnoszonych w trakcie kolejnych czytań. Art. 186 ust. 1 wskazuje na obowiązki KRS związane z jej kompetencjami. Odrębne interpretowanie tego artykułu jest konstytucyjnie nieuprawnione. Ani z przedstawionych wyżej przepisów, ani z jakiegokolwiek innego przepisu Konstytucji RP nie wynika, aby brak stanowiska uprawnionego organu, zwłaszcza do wniesionej w trakcie drugiego czytania poprawki, dawał podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy lub jej części.

Uprawnienie KRS, które TK przyjął za podstawę swego stanowiska ma charakter blankietowy, zaś KRS nie otrzymała żadnych szczegółowych kompetencji stwarzających warunki do jego realizacji. Nie sposób zatem przyjąć, iż samo blankietowe uprawnienie jednego organu automatycznie rodzi po stronie drugiego skonkretyzowany obowiązek. W przedmiotowej sprawie Trybunał jedynie domniemywa istnienia obowiązku i wiąże z tym sankcję w postaci wadliwości trybu powzięcia aktu, a w konsekwencji jego niekonstytucyjności. Nie można więc nie dostrzec, iż domniemywana norma ma charakter normy sankcjonowanej (sankcję nakłada sam Trybunał uznając niekonstytucyjność). Tymczasem konkretność tego typu norm, ich charakter gwarancyjny, a ponad wszystko zakaz ich domniemywania, są jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Mimo, że nie ma to wpływu na stwierdzenie niekonstytucyjności procedury ustawodawczej, zasadne wydaje się - w związku z treścią wniosku Prezydenta - udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy KRS jakiegokolwiek stanowisko wyraziła w stosunku do ustawy. Z akt sprawy wynika, że tak, jednakże już po wyrażeniu stanowiska, w trakcie dalszych prac legislacyjnych, treść ustawy uległa zmianie. Nie wydaje się jednak aby ustawodawca w każdym stadium postępowania legislacyjnego musiał zasięgać na nowo opinii uprawnionego do jej wyrażania podmiotu, ponieważ KRS nie jest pełnoprawnym uczestnikiem postępowania ustawodawczego a opinie nie wiążą ustawodawcy. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do nieuprawnionego na gruncie konstytucji stanowiska, że konieczne jest zasięgnięcie opinii po każdym czytaniu a także na etapie prac w Senacie, może on przecież wnieść poprawki do ustawy, a Sejm nie zawsze musi czy może je odrzucić, a które prowadzić mogą do zmiany podstawowych założeń ustawy. Idąc dalej za takim tokiem rozumowania stwierdzić należałoby, że Prezydent RP, korzystając z możliwości wyrażonej w art. 122 ust. 5 i przekazując ustawę do ponownego rozpatrzenia Sejmowi, a więc wetując ją, powinien zasięgnąć opinii odpowiednich podmiotów. Przecież *veto* prezydenckie jest najpełniejszą formą kwestionowania podstawowych założeń ustawy. Bardzo często prowadzi do unicestwienia ustawy. Podpis prezydenta pod ustawą kończy proces legislacyjny, ma więc dla bytu ustawy istotne znaczenie. Co to znaczyłoby? To mianowicie, że większość wet prezydenckich byłoby nielegalnych i Prezydentowi postawić można byłoby zarzut łamania konstytucji.

Odrębnym problemem jest stwierdzenie, czy rzeczywiście KRS nie przedstawiła swojego stanowiska i nie miała takiej możliwości? W związku z tym, że ustawa nie określa formy w jakiej stanowisko takie powinno być zaprezentowane mogło ono być wyrażone w każdej formie, umożliwiającej przedstawienie jej intencji. Takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie także i w tym, że pośród członków KRS są także posłowie i senatorowie.

Członkowie KRS mieli także możliwość prezentowania swojego stanowiska w postaci opinii do ustawy, w Senackiej Komisji Ustawodawczej, do prac w której upoważnieni zostali odpowiedni członkowie KRS. Warto jednak zwrócić uwagę, że faktycznie - wprawdzie już na etapie postępowania przed TK - swoje stanowisko KRS przedstawiła (w piśmie z 10 marca 1998 r.) i odnosiło się ono także do art. 6. Zostało ono więc wyrażone przed podpisaniem ustawy przez Prezydenta RP, a więc przed zakończeniem procesu legislacyjnego. Kontrola TK kwestionowanej ustawy, z tej racji, że dokonywana jest przed zakończeniem procedury prawodawczej, ma charakter prewencyjny. Dlatego też TK w trakcie postępowania w niniejszej sprawie miał możliwość zapoznania się z opinią KRS i rozważenia zawartych w niej argumentów. Taki stan rzeczy utwierdza w przekonaniu, że stwierdzenie niezgodności z konstytucją art. 6 ze względu na naruszenie procedury ustawodawczej, nie znajduje uzasadnienia nie tylko w Konstytucji RP, ale i w zasadach racjonalnego działania przy stanowieniu i kontroli aktów ustawodawczych.

Trzeba również zauważyć, że art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nakłada na TK (poprzez użycie trybu oznajmującego czasownika "badać") obowiązek badania zarówno dochowania trybu powzięcia kwestionowanego aktu, jak i jego treści. Tego drugiego obowiązku Trybunał w niniejszej sprawie nie zrealizował. Jest to istotne także ze względu na wagę treści rozpatrywanej normy. Dlatego też nie mogę zgodzić się z sytuacją kiedy w sprawie o tak kapitalnym znaczeniu Trybunał zrezygnował z dokonania oceny treści zakwestionowanego unormowania, ograniczając się jedynie do kilku jakże pobieżnych uwag.

Zdanie odrębne, które zgłaszam, ma wydaję się wymiar szerszy, niż ten, który wiązałby się li tylko z kwestionowanym przeze mnie ust. I pkt 3 wyroku. W istocie chodzi tu o odpowiedź na zasadnicze pytanie, które dotyczy istoty prawa. W zachowanej z czasów rzymskich jedynej celsusowskiej definicji prawa, stwierdza się, że prawo jest sztuką tego co dobre i słuszne. Definicja ta mimo wielu historycznych zawirowań jest ciągle aktualna. Mieści się w niej odpowiedź na pytanie co jest istotą ładu prawnego. Gloryfikacja procedur konstytucyjnie nieuprawnionych, niezależnie, czy też kosztem treści prawa, albo mimo treści prawa, jest podejściem, którego w moim przekonaniu nie można zaakceptować. Prowadzić bowiem może do kelsenowskiej formuły, że każda dowolna treść może być treścią prawa, byle zachowane zostały procedury nawet jeżeli suweren nie nadał im mocy normatywnego wiązania. Pewnym drastycznym symbolem takiego podejścia do prawa jest koń senator z czasów Kaliguli. Obawiam się, że prowadzi to do stanu, gdzie każdą niegodziwość i zło będziemy w stanie usprawiedliwić rzekomo demokratycznymi procedurami i odwrotnie - podstawowe wartości ucieleśniające ład prawny w państwie mogą zostać zakwestionowane z przyczyn proceduralnych. Nie może dobrze świadczyć o państwie prawa taki normatywny układ odniesienia, gdzie procedury stają się pancierzem ochraniającym przed odpowiedzialnością. Sztuczna i nieuzasadniona prawnie i aksjologicznie petryfikacja procedur, prowadzi do tego, że zaczynają one żyć własnym życiem, stają się wartością samą w sobie, nawet jeżeli prowadzą do owego radbruchowskiego "ustawowego bezprawia" czy kafkowskiego uwikłania w proceduralne sieci. Przy takim podejściu do tworzenia prawa możliwe jest nadanie mocy obowiązującej każdej regule, nawet gdy pozostaje ona w sprzeczności z naturalnym porządkiem rzeczy i powszechnym poczuciem sprawiedliwości i odwrotnie - można odmówić racji bytu normom prawnym pod jakimkolwiek proceduralnym pretekstem. Wszelkie procedury spełniają funkcje pomocnicze w stosunku do prawa materialnego i w związku z tym prawem należałoby je rozpatrywać (taka też wydaje się być wymowa art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Nie mogą w związku z tym stać się wartością samą w sobie, nie mogą wyrastać ponad prawo materialne bez stosownego umocowania prawnego. Należy je rozpatrywać w związku z prawem materialnym. Uzasadnione, w takim stanie

rzeczy, wydaje się podkreślenie raz jeszcze, że tylko naruszenie określonej w konstytucji procedury ustawodawczej może być podstawą do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy lub jej części, ze względu na niedochowanie procedury ustawodawczej. Każde inne rozwiązanie jest konstytucyjnie nieuprawnione. W związku z tym - w moim przekonaniu - Trybunał Konstytucyjny winien, ze względu na to, że zachowane zostały przewidziane w konstytucji zasady procedury ustawodawczej zbadać konstytucyjność art. 6 wskazanej w sentencji wyroku ustawy, również poprzez analizę jego treści.