

63/4/A/2008

WYROK

z dnia 27 maja 2008 r.

Sygn. akt SK 57/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący

Adam Jamróz – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz

Andrzej Rzepliński

Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 maja 2008 r., skargi konstytucyjnej Andrzeja Stasiuka o zbadanie zgodności:

art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 228, poz. 2256, z 2005 r. Nr 169, poz. 1410 i Nr 249, poz. 2104, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 73, poz. 484 i Nr 227, poz. 1680 oraz z 2008 r. Nr 72, poz. 427) w zakresie, w jakim dotyczy art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z pkt 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w sprawie badania zgodności z Konstytucją art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy art. 2 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, ze względu na cofnięcie wniosku,

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

* * Sentencja została ogłoszona dnia 5 czerwca 2008 r. w Dz. U. Nr 96, poz. 621.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej Andrzej Stasiuk zarzucił, że art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 i art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o KRS Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje i ocenia kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych. Od uchwał KRS wydanych w sprawach indywidualnych, na mocy art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Wyjątek od tej zasady zawarty jest w zdaniu drugim art. 13 ust. 2 ustawy o KRS, w którym stwierdza się, że odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o KRS. Zdaniem skarżącego, wyłączenie przez zaskarżony przepis możliwości odwołania do Sądu Najwyższego od uchwał KRS dotyczących indywidualnych spraw sędziów narusza art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 i art. 32 Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący – sędzia sądu rejonowego – zgłosił swą kandydaturę na jedno z wolnych stanowisk sędziego Sądu Okręgowego w Szczecinie. Pomimo pozytywnej opinii sędziów wizytatorów oraz Ministra Sprawiedliwości, oraz spełniania wszystkich przesłanek ustawowych i tych wynikających z uchwały KRS w sprawie kryteriów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie przez prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła nie przedstawić kandydatury skarżącego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżący odwołał się od uchwały KRS do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy odrzucił odwołanie, powołując się na bezwzględny zakaz wyrażony w art. 13 ust. 2 zdaniu drugim ustawy o KRS. Sąd Najwyższy wskazał m.in., że obowiązujący porządek prawny osobie ubiegającej się o powołanie do pełnienia urzędu sędziowskiego nie zapewnia, w każdym razie nie na zasadzie prawa podmiotowego, prawa do uzyskania stanowiska sędziego. Brak jest przekonującego przedstawienia prawa do uzyskania stanowiska sędziego, a z tego powodu nie powstaje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu nie może być bowiem odrywane od jego materialnego sensu dotyczącego możliwości uzyskania realnej ochrony praw na drodze sądowej. Skarżący nie ma wynikającego z przepisów prawa roszczenia o przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jego kandydatury na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego i nie może w związku z tym powoływać się na wynikające z Konstytucji prawo do sądu, bo nie przysługuje mu roszczenie, którego ochrony Sąd Najwyższy mógłby mu udzielić.

Zdaniem skarżącego, oczywiste jest, że wskazana w art. 57 § 1 i art. 63 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych) kategoria osób ma prawo ubiegania się o objęcie stanowiska sędziego sądu powszechnego, co utożsamia z „prawem przynależnym tej kategorii podmiotów”. O ile osoba ubiegająca się o stanowisko sędziego sądu powszechnego spełnia określone ustawowo wymagania, ma prawo oczekiwać, że będzie oceniana według tych samych, weryfikowalnych zasad i procedur, które stosowane są do innych kandydatów. Organy konstytucyjne, w tym KRS, wykonują swoje kompetencje samodzielnie i nie sposób przyjąć, by Sąd Najwyższy, w ramach

przewidzianej ustawowo kontroli legalności uchwał, zastępował Radę i w tym zakresie zmieniał merytorycznie jej uchwały. Natomiast Sąd Najwyższy ma prawo kontroli legalności uchwał Rady, pod kątem oceny przestrzegania procedur postępowania, a w konsekwencji, prawo do uchylania tych podjętych z naruszeniem procedur. Tym samym po stronie skarżącego istnieje prawo podmiotowe, roszczenie, do żądania sądowej kontroli legalności uchwał Rady dotyczących jego osoby.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zdaniem skarżącego umiejscowienie art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną. Przepisem decydującym o kształcie prawa do sądu wynikającego z art. 45 Konstytucji jest również art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu w formule negatywnej, zawiera bowiem, adresowany do ustawodawcy, zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Prawo do sądu jest jednym z praw fundamentalnych demokratycznego państwa prawnego. Odstępstwo od zakazu zamykania drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery praw człowieka jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego i jest bezwzględnie zakazane, o ile ochrona dotyczy praw zagwarantowanych wprost w Konstytucji (art. 60 czy art. 32 Konstytucji w kontekście ubiegania się o stanowisko w służbie publicznej). Ustawodawca zwykły nie może samodzielnie, w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o KRS osoba, której praw lub obowiązków dotyczy uchwała KRS wydana w indywidualnej sprawie, może odwołać się od niej do Sądu Najwyższego, z powodu jej sprzeczności z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Wyjątek od zasady zaskarżalności uchwał Rady w sprawach indywidualnych zawarty został w zaskarżonym art. 13 ust. 2 zdaniu drugim ustawy o KRS. Zgodnie z tym przepisem sędziom sądów powszechnych, co do których Rada podjęła uchwałę w sprawie rozpoznania i oceny ich kandydatury na stanowisko sędziowskie, czy też uchwałę w sprawie przedstawienia (lub nieprzedstawienia) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie takiego sędziego na stanowisko sędziowskie, nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Przepis ten odbiera każdemu, kogo dotyczy uchwała KRS podjęta w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o KRS, a zatem rozstrzygająca o indywidualnych prawach podmiotowych zainteresowanego, prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i zamyka jednocześnie drogę sądową dochodzenia naruszonych praw, w tym praw i wolności konstytucyjnych (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Kierowanie spraw do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, czyli do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do spraw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Respektowanie autonomiczności pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga, by konstytucyjne gwarancje prawa do sądu obejmowały wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub do władzy

publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku. Trybunał podkreślał w dotychczasowym orzecznictwie, że prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy podmioty pozostające w sporze rzeczywiście są związane stosunkiem materialno-prawnym, czy też – wbrew twierdzeniu jednej ze stron – w konkretnym wypadku żaden stosunek prawny ich nie łączy. Tylko takie rozumienie pojęcia „sprawy” stwarza gwarancje, że ochrona sądowa przyznana obywatelom ma charakter rzeczywisty. Trybunał podkreślał także, że specyfika stosunku służbowego nie może uzasadniać wyłączenia prawa do sądu (zob. wyroki TK: z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98 oraz z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99).

KRS, podejmując uchwały w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o KRS, decyduje o możliwości wykonywania określonej funkcji publicznej. Przy czym, osoba bezpośrednio zainteresowana objęciem takiej funkcji, nie ma, w wypadku naruszenia przez Radę procedur związanych z wyłanianiem kandydatów, prawnej możliwości odwołania się od niekorzystnej dla niej uchwały do sądu. Zaskarżony przepis narusza zatem art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji – zamyka drogę sądowej kontroli realizacji innego konstytucyjnie gwarantowanego prawa, jakim jest wynikające z art. 60 Konstytucji prawo dostępu obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach. Przepis ten uniemożliwia również sądową kontrolę przestrzegania wynikającego z art. 32 Konstytucji prawa do równego traktowania przez władze publiczne i prawa do niedyskryminacji w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny.

Art. 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Ustawa winna zatem określać zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów. Władza publiczna, ze swej istoty, ma prawo ustalania liczby wolnych miejsc w służbie publicznej oraz ustalania kryteriów naboru do tej służby, z drugiej jednak strony ma ona obowiązek – stanowiący pochodną praw obywateli zawartych w art. 60 i art. 32 Konstytucji – równego traktowania i jednakowej oceny wszystkich ubiegających się o zatrudnienie w tej służbie. Kontrola sądowa przestrzegania przez władzę publiczną tych obowiązków winna sprowadzać się do oceny, czy przy naborze do służby publicznej wszyscy kandydaci byli traktowani jednakowo i czy żaden z nich nie był dyskryminowany.

Zaskarżony art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS uniemożliwia, co do zasady, sądową kontrolę przestrzegania przez władzę publiczną obowiązku równego traktowania osób kandydujących na stanowisko sędziowskie. Tymczasem prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, może ulec ograniczeniu jedynie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Skarżący uznaje, że w szczególnych wypadkach prawo do sądu może być ograniczone np. przez określenie szczególnego trybu rozpoznawania konkretnej kategorii spraw, np. w razie powierzenia orzekania sądom innym niż powszechne. Jednakże całkowity brak możliwości odwołania się od uchwały KRS w pewnej kategorii spraw indywidualnych stanowi nie o ograniczeniu prawa do sądu, ale o pozbawieniu tego prawa. Skarżący przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r. (sygn. K. 21/99), w którym stwierdzono, że: „Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i

praw, *ergo* wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Wynika więc stąd bardzo wyraźna dyrektywa interpretacyjna dotycząca przesłanek zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze bowiem, art. 31 ust. 3 nie może z pewnością uzasadniać ograniczenia, które wyłączałoby całkowicie ochronę sądową prawa należącego do tej kategorii praw, których dotyczy wyraźny zakaz wyłączania drogi sądowej wyrażony w ust. 2 art. 77. Po drugie, ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń w realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez ust. 2 art. 77 Konstytucji”.

Konieczność ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem stosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji, może co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym kształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych.

Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis narusza zagwarantowane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo każdego obywatela do sądu, zamykając możliwość sądowej kontroli przestrzegania praw obywatelskich, o których mowa w art. 60 i art. 32 Konstytucji. Zaskarżona regulacja nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo pozbawiając możliwości korzystania z prawa do sądu, nie wprowadza jego ograniczeń, ale prawo to wyłącza, o czym ustawodawca zwykły decydować nie może.

2. W piśmie z 19 kwietnia 2007 r. stanowisko w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 i art. 32 Konstytucji.

Marszałek w pierwszym rzędzie odniósł się do wzorca kontroli powołanego przez skarżącego tj. art. 45 Konstytucji. Przywołał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. K. 21/99), zgodnie z którym termin „sprawa” występujący w art. 45 Konstytucji należy odnosić przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi, nie mieszczą się natomiast w tym pojęciu spory, w których nie jest stroną co najmniej jeden podmiot prawa prywatnego, „dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych”.

Zdaniem Marszałka, odwołanie od uchwał w sprawach wskazanych w art. 13 ust. 2 zdaniu drugim ustawy o KRS nie mieści się w zakresie przedmiotowym terminu „sprawa”, którym posługuje się art. 45 ust. 1 Konstytucji – są to bowiem sprawy wynikające z podległości służbowej, a dokładnie, kwestia awansu służbowego. Tego typu sprawy nie podlegają ocenie sądu, lecz jedynie dyskrecjonalnej władzy pracodawcy. Tym samym art. 45 ust. 1 Konstytucji nie stanowi wzorca konstytucyjnego kontroli art. 13 ust. 2 zdania drugiego ustawy o KRS.

Rozpatrując zgodność zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać, czy skarżącemu przysługuje prawo podmiotowe (roszczenie), którego można by dochodzić na drodze sądowej, bo prawo do sądu nie może być rozpatrywane w oderwaniu od jego materialnego sensu dotyczącego możliwości uzyskania realnej ochrony praw na drodze sądowej. Skarżący wskazuje, że uchwała KRS, której na mocy zaskarżonego

przepisu nie może poddać kontroli sądowej, narusza jego konstytucyjnie chronione prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji).

Marszałek przywołał stanowisko Trybunału, wyrażone w sprawie o sygn. K. 21/99, że art. 60 Konstytucji nie stwarza po stronie obywatela roszczenia o zatrudnienie na określonym stanowisku w służbie publicznej. Gwarantuje on jedynie prawo do ubiegania się o zatrudnienie na określonym stanowisku w służbie publicznej. Prawo to koncentruje się na formalnym aspekcie dostępu do służby, tj. przestrzeganiu jednolitych kryteriów i procedur wyłaniania kandydatów. Nie ingeruje natomiast w samą ocenę kwalifikacji danej osoby, pozostawiając podmiotom decydującym o objęciu określonej funkcji (stanowiska) swobodę wyboru.

Każda osoba spełniająca wymogi przewidziane w ustawie oraz w uchwale KRS może ubiegać się o powołanie na stanowisko sędziego sądu wyższego rzędu. Jednak ostateczna decyzja o przedstawieniu wniosku Prezydentowi jest pozostawiona KRS, co nie może być uznane za naruszenie zasady równości. Pozbawienie Rady swobodnego wyboru kandydata sprowadziłoby rolę Rady do funkcji podmiotu stwierdzającego spełnienie przez kandydata wymogów ustawowych. Marszałek zaznacza, że uchwały Rady wymagają kworum (co najmniej połowa jej składu), a zapadają bezwzględną większością głosów – zatem przy podejmowaniu przez Radę decyzji zachowana zostaje demokratyczna procedura. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że osoba spełniająca określone ustawowo wymogi nie ma prawa podmiotowego do powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego, a co za tym idzie roszczenia o przedstawienie Prezydentowi jej kandydatury na takie stanowisko. Dlatego art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi wzorca kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

3. Stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. W piśmie z 12 maja 2008 r. stwierdził, że art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 i art. 60 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 179 Konstytucji występowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskami o powołanie sędziów wszystkich sądów jest wyłączną kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa. Na poziomie Konstytucji uprawnienie KRS zostało ukształtowane jako oparte na swobodzie decyzyjnej, natomiast tryb działania Rady w tym zakresie został powierzony do uregulowania w drodze ustawy (art. 187 ust. 4 Konstytucji). Zdaniem Prokuratora Generalnego regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie ustawy o KRS potwierdza na poziomie ustawowym konstytucyjną zasadę, iż kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie przedstawiania wniosku o powołanie sędziów nie podlega kontroli sądowej – ani w trybie dochodzenia roszczenia o przedstawienie wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie, ani przez kontrolę przez Sąd Najwyższy zgodności z prawem podejmowanych uchwał.

W sprawach rozpatrywania kandydatur do objęcia stanowiska sędziego kandydatom nie służy prawo podmiotowe, z którym wiązałoby się roszczenie możliwe do dochodzenia w sposób określony w art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. przez rozpoznanie sprawy przez niezawisły, właściwy, bezstronny i niezależny sąd. Zaskarżony przepis nie wyłącza zatem drogi sądowej, o której mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji, i nie pozbawia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie wzorce kontroli zawarte w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie mogą być uznane za adekwatne do materii zaskarżonego przepisu.

Prokurator odrębnie odniósł się do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 i art. 60 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że pretendowanie do uzyskania stanowiska

sędziowskiego należy do materii objętej art. 60 Konstytucji. Prokurator odniósł się do wyroku Trybunału z 29 listopada 2007 r. (sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130), w którym Trybunał stwierdził, że brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach; stwierdził jednak, że wyłączenie procedur kontrolnych i odwoławczych w postępowaniu decydującym o dostępie do służby publicznej nie może być jednak oceniane jako w każdym wypadku naruszające konstytucyjny obowiązek równego traktowania podmiotów starających się o dostęp do służby publicznej. W sytuacji gdy wybór kandydatów do określonego działu służby publicznej zostaje powierzony wprost przez przepis Konstytucji konkretnemu organowi konstytucyjnemu, wprowadzenie procedury kontrolnej i odwoławczej pozostawałoby w kolizji z zakresem konstytucyjnie powierzonej kompetencji takiego organu, w takim wypadku dochodziłoby do przesunięcia, wbrew postanowieniom Konstytucji, kompetencji decyzyjnej na organ kontrolny albo odwoławczy.

Powoływanie sędziów ustanowione zostało przez Konstytucję prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji), a wyłączna zdolność postulacyjna w tym zakresie została przyznana Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 179 Konstytucji). Takie uregulowanie, na poziomie konstytucyjnym, kompetencji w materii powoływania sędziów wyklucza poddanie procesowi kontrolnemu i odwoławczemu postępowania przed wymienionymi organami konstytucyjnymi. W rezultacie uregulowanie trybu odwoławczego, jako zapewniającego realizację gwarancji wynikających z art. 32 i art. 60 Konstytucji, byłoby niedopuszczalne, bo sprzeciwiałoby się domniemaniu zaufania do organu upoważnionego z mocy Konstytucji do typowania kandydatów do służby sędziowskiej. Szczególna pozycja KRS, określona w przepisach Konstytucji, stwarza takie właśnie domniemanie, którego nie mógłby podważać uregulowany w przepisach ustawy zwykłej tryb kontroli jej postępowania przy wykonywaniu powinności konstytucyjnych. Zatem zaskarżony przepis jest zgodny z art. 32 i z art. 60 Konstytucji.

4. W piśmie z 12 maja 2008 r. skarżący odniósł się do stanowiska Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdził, że żaden z argumentów podniesionych przez Marszałka, mających na celu uznanie skargi za niezasadną, nie znajduje oparcia w przepisach Konstytucji i innych aktów prawnych.

Skarżący zakwestionował pogląd, że spór, który legł u podstaw skargi konstytucyjnej, nie mieści się w pojęciu „sprawy”, którym posługuje się art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż w tym wypadku mamy do czynienia ze sprawą z zakresu podległości służbowej, a ściśle, awansu służbowego. Skarżący podkreślił, że w chwili rozpoczynania procedury obsadzenia wolnego stanowiska sędziowskiego nie istnieje pomiędzy kandydatem na nie a jego przyszłym pracodawcą żadna więź. Powstaje ona dopiero po otrzymaniu nominacji na konkretne stanowisko sędziowskie od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który równocześnie wyznacza miejsce służbowe mianowanego sędziego (art. 55-57 prawa o ustroju sądów powszechnych). Przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych wyraźnie wymieniają trzy różne rodzaje stanowisk (sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego i sędziego sądu apelacyjnego), o które każdorazowo trzeba ubiegać się na nowo. Należy też zauważyć, że o objęcie wolnego stanowiska sędziowskiego ubiegać się mogą, obok sędziów sądów powszechnych niższego szczebla także prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze i inne osoby wymienione w art. 61-64 prawa o ustroju sądów powszechnych. Dodatkowo, każdy konkretny sąd pozostaje odrębnym pracodawcą dla zatrudnionych w nim sędziów. Tym

samym, całokształt regulacji zawartej w prawie o ustroju sądów powszechnych nie pozwala na traktowanie procedury obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich jako sprawy o awans zawodowy między pracodawcą a pracownikiem.

Skarżący zakwestionował także stwierdzenie, że w rozważanej sytuacji nie przysługuje mu prawo podmiotowe (roszczenie), którego mógłby dochodzić przed sądem. Podkreślił, w ślad za argumentami skargi, że kontroli podlegać powinna wyłącznie formalna strona wyboru kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, tj. respektowanie procedur przy naborze do służby oraz zasady równego traktowania kandydatów. Skarżący podniósł, że tak właśnie uregulowana jest kwestia odwołań do Sądu Najwyższego w wypadku uchwał Rady w przedmiocie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia. Sąd Najwyższy ocenia w tym wypadku wyłącznie formalną stronę procedury wyrażenia zgody i nie zastępuje KRS w wykonywaniu jej kompetencji.

Skarżący uznał również, że o prawidłowości podejmowanych przez KRS rozstrzygnięć nie może przesądzać sam fakt podejmowania ich w ustawowo przewidzianym, demokratycznym trybie.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wcześniej wyrażone na piśmie. Pełnomocnik skarżącego doprecyzował, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS w zakresie, w jakim dotyczy art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z pkt 2 tej ustawy, zaś nie jest i nie może być przedmiotem zaskarżenia art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS w tej części, w której wyłącza on odwołanie do Sądu Najwyższego od uchwał KRS w sprawie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS) i w tym zakresie cofnął skargę. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przychylił się do takiego określenia zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres rozpoznania.

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), który wyłącza, w sprawach określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o KRS, możliwość odwołania się od uchwały KRS do Sądu Najwyższego przez sędziego albo osobę, której praw lub obowiązków dotyczy taka uchwała, wydana w indywidualnej sprawie. Zatem możliwość odwołania się do Sądu Najwyższego jest wyłączona z mocy zaskarżonego przepisu w odniesieniu do: 1) uchwał podjętych w wyniku rozpatrzenia i oceny kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz na stanowiska sędziowskie w sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i w sądach wojskowych (art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS); 2) uchwał w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych i sądach wojskowych (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS) oraz 3) uchwał

w sprawie wyboru rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych (art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS).

W myśl art. 79 Konstytucji, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Kontrola inicjowana skargą konstytucyjną ma charakter konkretny – dotyczyć może wyłącznie przepisu, na podstawie którego ostatecznie orzeczono o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W związku z powyższym, Trybunał stwierdził, że w wypadku skarżącego podstawą orzeczenia był art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS, ale wyłącznie w zakresie, w jakim wyłącza odwołanie się do Sądu Najwyższego od uchwały KRS, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, tj. uchwały w sprawie przedstawienia/nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie skarżącego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu. Jednakże uchwały KRS w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, są ściśle związane z rozpatrywaniem i ocenianiem kandydatów do pełnienia urzędu sędziowskiego, tzn. z zadaniem KRS określonym w art. 2 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy. Dlatego Trybunał poddał kontroli konstytucyjnej zaskarżony przepis art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS w zakresie, w jakim dotyczy on art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 tejże ustawy. Natomiast w zakresie, w jakim zaskarżony przepis dotyczy art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, Trybunał postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – umorzyć postępowanie. Bowiern w tym zakresie zaskarżony przepis nie był podstawą orzeczenia w sprawie skarżącego, co potwierdza uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.

2. Procedura obsadzania stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych.

Przedstawione zarzuty dotyczą procedury obsady stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych, a w zasadzie tego jej elementu, który uniemożliwia zainteresowanemu stanowiskiem sędziego w określonym sądzie odwołanie się od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie przedstawienia lub nieprzedstawienia jego kandydatury Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu wymaga prześledzenia regulacji ustawowych dotyczących tej procedury.

Zagadnienie powoływania sędziów sądów powszechnych zostało uregulowane w szczególności w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa. W myśl przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych o każdym wolnym stanowisku sędziowskim Minister Sprawiedliwości niezwłocznie obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Każdy, kto spełnia warunki objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego, może zgłosić swoją kandydaturę na jedno wolne stanowisko sędziowskie w ciągu miesiąca od obwieszczenia. Kandydaturę zgłasza się prezesowi sądu okręgowego – gdy zgłoszenie dotyczy stanowiska sędziego sądu rejonowego albo sędziego sądu okręgowego, a prezesowi sądu apelacyjnego – gdy zgłoszenie dotyczy stanowiska sędziego sądu apelacyjnego.

Jeżeli swoją kandydaturę zgłosiła osoba, która nie spełnia warunków do objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego, o których mowa w art. 61 § 1 pkt 1, 3, 4 oraz 6 i 7 prawa o ustroju sądów powszechnych, albo gdy zgłoszenie nastąpiło po upływie terminu, o którym mowa w art. 57 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, lub gdy zgłaszający się nie spełnia wymogów formalnych określonych w tym przepisie, prezes sądu

zawiadamia zgłaszającego o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpatrzenia, podając przyczynę. Osoba, której zgłoszenie pozostawiono bez rozpatrzenia, może, w terminie 7 dni, złożyć pisemne zastrzeżenie. Jeżeli prezes sądu nie uwzględni zastrzeżenia, niezwłocznie przekazuje je, wraz ze zgłoszeniem, Krajowej Radzie Sądownictwa. W sprawie pozostawienia zgłoszenia bez rozpatrzenia rozstrzyga Krajowa Rada Sądownictwa.

Prezes sądu, po stwierdzeniu spełniania warunków przez kandydata, przedstawia jego kandydaturę właściwemu kolegium sądu, wraz z oceną jego kwalifikacji, oraz określa termin zgromadzenia ogólnego sędziów, na którym będzie prezentowana kandydatura, wraz z opinią kolegium o kandydacie. Zgromadzenie ogólne sędziów ocenia zgłoszonych kandydatów w drodze głosowania i przekazuje prezesowi właściwego sądu wszystkie zgłoszone kandydatury, ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów. Prezes właściwego sądu przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa, za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, ocenione kandydatury. Ponadto kandydata na każde wolne stanowisko sędziowskie może zgłosić Radzie Minister Sprawiedliwości.

Bez względu na to, czy dany kandydat zgłosił się sam, czy też został zgłoszony przez Ministra Sprawiedliwości, organ ten zasięga od Komendanta Głównego Policji (dawniej: organu policji) informacji o kandydatach na stanowiska sędziowskie, a następnie przedstawia kandydatury Krajowej Radzie Sądownictwa, wyrażając o każdym z kandydatów opinię wraz z uzasadnieniem oraz przekazując informację uzyskaną od Komendanta Głównego Policji.

Dalsze postępowanie reguluje ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje i ocenia kandydatury na stanowiska sędziów sądów powszechnych, a następnie podejmuje uchwałę w sprawie przedstawienia bądź nieprzedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie danej osoby na stanowisko sędziowskie. W myśl art. 179 Konstytucji Prezydent powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa; nie może powołać osoby nieobjętej wnioskiem tego organu. Z kolei, w myśl zaskarżonego art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS, osobie ubiegającej się o stanowisko sędziego nie przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego (ani do żadnego innego organu) od uchwały KRS o nieprzedstawieniu jej kandydatury Prezydentowi.

3. Pozycja ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa i charakter prawny podejmowanych przez Radę uchwał.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS w zakresie, w jakim wyklucza możliwość odwołania się od uchwał KRS, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, należy rozważyć pozycję ustrojową Krajowej Rady Sądownictwa oraz charakter podejmowanych przez nią uchwał.

Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, tj. ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.) o możliwości odwoływania się od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych przesądziło orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy w uchwale z 23 lipca 1992 r., sygn. akt III AZP 9/92 (OSNC nr 7-8/1994, poz. 147) stwierdził, że od uchwały Rady, rozstrzygającej o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska, przysługuje zainteresowanemu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że skład osobowy KRS i jej ustawowe kompetencje są na tyle zróżnicowane, że uniemożliwiają jednoznaczne zakwalifikowanie tego organu do kategorii ośrodków władzy, administracji lub samorządu. Sąd Najwyższy uznał jednak, że KRS stanowi część

systemu podmiotów wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia działalności organizatorskiej i administrującej zarówno wewnątrz systemu wymiaru sprawiedliwości, jak i w stosunku do osób i organów usytuowanych poza tym systemem. Uchwały Rady w sprawach dotyczących indywidualnych spraw pracowniczych w resorcie wymiaru sprawiedliwości „zapadają w pewnym szczególnym postępowaniu administracyjnym”, a postępowanie Rady w tych sprawach odpowiada kryteriom postępowania administracyjnego.

Wspomniana uchwała Sądu Najwyższego, jak i późniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, podtrzymujące zawartą w niej interpretację, spotkały się z licznymi opiniami krytycznymi opierającymi się na stwierdzeniu, że, ze względu na usytuowanie wśród innych naczelnych organów państwowych oraz kompetencje, KRS była organem władzy sądowniczej *sensu largo* i wobec tego nie można traktować jej jako organu administracji, którego działania podlegają kontroli sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa stwierdzono, że: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (...), regulując w art. 186 i 187 ustrojową pozycję Krajowej Rady Sądownictwa nie przesądziła jednoznacznie charakteru tego organu. Z jednej bowiem strony Rada nie jest elementem władzy sądowniczej w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż według wyraźnej definicji zawartej w art. 10 ust. 2 Konstytucji władzę tę sprawują sądy i trybunały. Z drugiej jednak strony systematyka Konstytucji wskazuje, że Rada jest elementem szeroko rozumianej władzy sądowniczej (...). Niewątpliwie jednak ustrojowy charakter tego organu jest mieszany, gdyż ze względu na skład osobowy oraz sposób wyboru, a także zakres kompetencji, można jej przypisać – choćby w części – rolę organu samorządu sędziowskiego” (Sejm III kadencji, druk nr 1135). W dalszej części uzasadnienia projektu stwierdzono, że system odwołań do Sądu Najwyższego od wybranych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa wzorowany jest na regulacjach prawa o adwokaturze czy prawa o notariacie, gdyż „uchwały Rady są podobne do rozstrzygnięć organów samorządu zawodowego”.

O statusie ustrojowym Krajowej Rady Sądownictwa wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 15 grudnia 1999 r., sygn. P. 6/99, Trybunał stwierdził, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądniczą. KRS zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny uznał, że takie usytuowanie konstytucyjne Krajowej Rady Sądownictwa nie przesądza jeszcze o formach prawnych działania tego organu, a w szczególności o tym, iż nie może ona wydawać decyzji administracyjnych. Trybunał stwierdził też, że KRS podejmuje uchwały w sprawach o zróżnicowanym charakterze. Część z nich to uchwały w sprawach indywidualnych dotyczących kandydatów na sędziów oraz sędziów, w których stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa przybiera postać decyzji administracyjnej (OTK ZU nr 7/1999, poz. 164).

Ustrój Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej kompetencje w zakresie procedury obsady stanowisk sędziowskich, określone na gruncie nowej ustawy o KRS (tj. ustawy z 27 lipca 2001 r.) były przedmiotem analizy Trybunału w sprawie o sygn. SK 43/06 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130). W wyroku z 29 listopada 2007 r. Trybunał przypomniał, iż na gruncie wcześniejszych regulacji prawnych Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny przyjmowały, że rozstrzygnięcia KRS mieszczą się w pojęciu decyzji administracyjnych.

Rozstrzygnięcia KRS dotyczą organów władzy sądowniczej, lecz w kompetencjach tego organu leży wydawanie rozstrzygnięć indywidualnych; organ ten ma kompetencje z

zakresu administracji publicznej. Analizując treść normatywną art. 79 Konstytucji, określającego skargę konstytucyjną, Trybunał podkreślił, że przepis ten, ustanawiający gwarancje praw jednostki, winien być interpretowany szeroko, aby zapewnić możliwie najpełniejszą ochronę tych praw. W rozumieniu art. 79 Konstytucji KRS, wydając rozstrzygnięcia indywidualne, nie jest sądem, lecz „organem administracji publicznej”.

Trybunał Konstytucyjny w związku z rozpatrywaną sprawą podtrzymuje swą wcześniejszą linię orzeczniczą. KRS, zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z wyjątkiem wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów, art. 186 ust. 2 Konstytucji nie określa, w jaki sposób, za pomocą jakich form i środków działania KRS winien realizować konstytucyjną funkcję stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zakres, formy i środki działania KRS pozostawione są regulacji ustawowej, która, w szczególności, nie może być sprzeczna z treścią normatywną funkcji KRS wynikającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz z przepisami Konstytucji, określającymi funkcje i kompetencje innych organów konstytucyjnych.

Ustawa z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa realizuje funkcję określoną w art. 186 ust. 1 Konstytucji w różnych formach, np.: opiniowania projektów aktów prawnych, opiniowania w sprawach powołania i odwołania prezesów lub wiceprezesów sądów powszechnych lub sądów wojskowych, wypowiadania się o stanie kadry sędziowskiej, uchwalania zbioru zasad etyki zawodowej sędziów, wybierania rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych. Niektóre z tych form działania ustawa określa jako „zadania”. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS należy do nich także przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów w Sądzie Najwyższym, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sądach powszechnych, wojewódzkich sądach administracyjnych oraz w sądach wojskowych. KRS realizuje to zadanie w postaci indywidualnych rozstrzygnięć, dotyczących konkretnych osób, w trybie imperatywnym (władczym), decydując, co do istoty, o wniosku zainteresowanego kandydata; Krajowa Rada Sądownictwa rozstrzyga o prawach kandydata albo kreując jego nową sytuację prawną (nowe uprawnienia i obowiązki), albo odmawiając kreowania takiej nowej sytuacji. Rozstrzygnięcia KRS w indywidualnych sprawach wniesionych przez zainteresowanego, w wyżej przedstawionym trybie, są w istocie swej kolegalną decyzją organu administracji publicznej.

W tego typu sprawach, jak przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków określonych w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracyjny wydający decyzję w indywidualnych sprawach. Nie znaczy to wszakże, że przy realizacji wszystkich zadań, czy też we wszystkich formach działania, KRS działa jako organ administracyjny. Analiza wszystkich zadań oraz form działania KRS (art. 2 ust. 2 pkt 1-10) skłaniać może do wniosków, że Rada działa również jako organ samorządu sędziowskiego czy też organ opiniodawczy dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych organów władzy publicznej.

Status prawny KRS jest więc na gruncie ustawy, co wynika z założeń Konstytucji, niejednolity i trudny do jednoznacznego zakwalifikowania. Nie ma to jednak większego znaczenia dla omawianego problemu i rozpatrywanej sprawy. Zdaniem Trybunału, w zakresie realizacji „zadania” określonego w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracji i mieści się z tego punktu widzenia w pojęciu „organu administracji publicznej”, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

4. Zaskarżona regulacja a prawo dostępu do służby publicznej w świetle art. 60 i art. 32 Konstytucji.

We wspomnianym wyroku w sprawie o sygn. SK 43/06 Trybunał przypomniał również znaczenie art. 60 Konstytucji, przywołanego w skardze jako jeden z wzorców kontroli, a stanowiącego, że obywatele polscy, korzystający z pełni praw publicznych, mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten gwarantuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem ich rodzaju oraz istoty. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście z art. 60 Konstytucji wynika zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej. Analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony, nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (por. w szczególności wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163, z 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16). „Art. 60 Konstytucji stanowi źródło precyzyjnie określonych konstytucyjnych praw podmiotowych, które muszą być przestrzegane przez organy władzy publicznej” (wyrok z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06).

Prawo wynikające z art. 60 Konstytucji ma charakter gwarancji formalnej, jako że normy konstytucyjne, poza wymogiem obywatelstwa polskiego, nie określają przesłanek, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o stanowisko w służbie publicznej. Przepis ten nie może być zatem podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy pełnienie konkretnej funkcji, zajmowanie określonego stanowiska. Dobrem chronionym przez art. 60 Konstytucji jest przejrzystość i jawność reguł stosowanych przy określaniu wymagań związanych z objęciem funkcji w służbie publicznej. W prawie gwarantowanym tym przepisem Konstytucji mieści się również weryfikowalność stosowanych kryteriów naboru do służby – władza publiczna uprawniona jest do ustalania szczególnych warunków dostępu do konkretnej służby, a więc selekcyjnego naboru do służby publicznej. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władzy publicznej (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97).

W przywołanym wcześniej wyroku z 29 listopada 2007 r. (sygn. SK 43/06), Trybunał stwierdził również, że nie ulega wątpliwości, iż prawo dostępu do służby publicznej obejmuje także stanowiska sędziowskie. „Szczególna ranga oraz rola sądów w zakresie realizacji konstytucyjnych wolności i praw wymaga, aby przedstawione wyżej zasady konstytucyjne były respektowane w sposób szczególnie skrupulatny przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. Biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziów, należy wykluczyć wszelką arbitralność i dowolność w tym zakresie. Art. 60 Konstytucji nie gwarantuje prawa do awansu osobom przyjętym do służby publicznej. Z drugiej jednak strony ubieganie się o przeniesienie na wyższe stanowisko zbiega się z reguły z kandydowaniem na to stanowisko nie tylko osób, które już zostały przyjęte do służby publicznej, ale także osób, które ubiegają się o dane stanowisko, nie należąc jeszcze

do służby publicznej. Z tego względu konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej musi zostać odniesione do poszczególnych rodzajów stanowisk w obrębie służby publicznej. Rozważane prawo obejmuje nie tylko ogólne prawo do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej w ogóle, ale także prawo do ubiegania się o określone stanowisko w obrębie tej służby, a przedstawione wyżej gwarancje dotyczące dostępu do służby publicznej muszą odnosić się do procedur obsadzania poszczególnych rodzajów stanowisk w służbie publicznej. Gwarancje te zapewniają jednakową ochronę kandydatów już zatrudnionych w służbie publicznej i kandydatów spoza tej służby”.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że art. 60 Konstytucji nie gwarantuje przyjęcia do służby publicznej, gwarantuje jednak każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Z art. 60 Konstytucji wynika więc konstytucyjne prawo każdego do ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach. Ustawodawca uprawniony jest do sformułowania szczegółowych warunków, uzależniając od ich spełnienia ubieganie się o określone stanowiska w służbie publicznej, z uwzględnieniem rodzaju stanowiska oraz jego charakteru. Organy władzy publicznej muszą ponadto określić liczbę obsadzanych stanowisk stosownie do potrzeb państwa. W tym kontekście celem art. 60 Konstytucji jest zapewnienie równości szans dla osób podejmujących starania o pełnienie funkcji w służbie publicznej; realizacja art. 60 Konstytucji z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby.

Trybunał podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowisko dotyczące relacji między art. 60 Konstytucji, z którego wynika w szczególności zasada równości szans w ubieganiu się o pełnienie funkcji publicznej, a zasadą równego traktowania przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000 poz. 109) Trybunał stwierdził między innymi: „Art. 60 ustanawiając nakaz skierowany do ustawodawcy wprowadzenia jednakowych zasad, pozostawia zarazem ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad. Nie jest to jednak swoboda absolutna, ponieważ ustawodawca musi uwzględnić przy ich kształtowaniu zasady i wartości określone w innych przepisach konstytucyjnych, w tym zasadę sprawiedliwości (art. 2), równego traktowania (art. 32 ust. 1), zakazu dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2). Na szczególną uwagę zasługuje w tym wypadku relacja pomiędzy zasadą równości a treścią gwarancji z art. 60 Konstytucji, który operuje pojęciem «jednakowych zasad». Pomimo dużego podobieństwa obu przepisów trzeba zauważyć, że istota prawa z art. 60 Konstytucji nie wyczerpuje się w prostym potwierdzeniu zasady równego traktowania w obszarze stosunków związanych z dostępem do służby publicznej. Jest to bowiem w tych relacjach gwarancja silniejsza, wyraźniej ograniczająca swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad dostępu do służby publicznej”.

Podtrzymując powyższe stanowisko, na tle rozpatrywanej sprawy, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako wzorcem kontroli konstytucyjnej adekwatnym do przedmiotu i zakresu zaskarżenia, wynikających z uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wynikające z tego przepisu Konstytucji: zasada równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne zawarte są w treści normatywnej art. 60 Konstytucji. Dlatego Trybunał uznał za zbędną kontrolę

zaskarżonego przepisu art. 13 ust. 2 zdania drugiego ustawy o KRS (w analizowanym zakresie) z art. 32 Konstytucji i umorzył postępowanie w tym zakresie.

5. Ocena zgodności art. 13 ust. 2 zdania drugiego ustawy o KRS z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prawo do sądu i jego konstytucyjne znaczenie było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału. W szczególności Trybunał stwierdził, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” – jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97 oraz z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty, istotny element – prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Pogląd ten Trybunał powtórzył w wyroku z 14 listopada 2007 r. (sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124).

Istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu normatywnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie to nie jest definiowane w przepisach konstytucyjnych; nie jest też jednoznacznie pojmowane w doktrynie prawnej. Nie ulega wątpliwości, że zakres prawa do sądu musi być wyznaczany poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 146). Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów, kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej, podlega kognicji sądu (np. jeśli chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze – zob. wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98). Nie ulega też wątpliwości, że zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje nie tylko sprawy karne, ale również spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych.

Pojęcie „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga z pewnością uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy podkreślić, że jest to pojęcie – w pewnej mierze – generalne i autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wynika to z ogólnej zasady interpretacyjnej, zgodnie z którą normy konstytucyjne muszą być traktowane jako punkt odniesienia do oceny poszczególnych pojęć ustawowych, a nie odwrotnie. Przyjęcie innego założenia musiałoby np. znaczyć, w odniesieniu do analizowanej tu regulacji

zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że wąskie ujęcie „sprawy” na tle poszczególnych gałęzi prawa, a więc wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości, determinowałoby zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygania o prawach danego podmiotu. Bez wątpienia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego, niesprzecznych z przepisami Konstytucji.

O ile w zakresie prawnomaterialnym, a więc przy ustalaniu, jakie elementy kształtują sytuację prawną danego podmiotu, konieczne jest odwołanie się do całości systemu prawnego, o tyle jeśli chodzi o wymiar formalny prawa do sądu, trzeba uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść generalną, niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych. Analizując pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku; należy w tym miejscu podkreślić, że z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej.

Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki.

Oczywiście z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że „rozpatrzenia sprawy” w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Z powyższej analizy treści normatywnej art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że „sprawa” w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia „sprawy” i jej „rozpatrzenia” jest to, jaki charakter ma „sprawa” podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego.

W świetle wcześniejszej analizy przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez KRS wniosków o powołanie sędziów, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o KRS, dokonuje się, jak podkreślono wyżej, w drodze rozstrzygnięć indywidualnych, które są w swej istocie decyzjami administracyjnymi. Rozstrzygnięcia te poprzedzone są, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS, rozpatrzeniem i oceną kandydatur do pełnienia urzędu sędziowskiego. W sprawach wynikających z art. 2 ust. 1

pkt 3 ustawy o KRS Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracji publicznej, w postępowaniu o charakterze administracyjnym, rozstrzygając indywidualne sprawy w sposób kształtujący sytuację prawną adresata.

Trybunał pragnie podkreślić, że wnioski ze wspomnianej wyżej analizy, dotyczącej procedury przedstawiania przez KRS wniosków o powołanie sędziów, nie mogą być automatycznie odnoszone do innych procedur dotyczących ubiegania się o stanowiska w służbie publicznej. Tym bardziej nie mogą być one odnoszone do ubiegania się o stanowiska w sferze politycznej struktury państwowej. Trybunał pragnie też zaznaczyć, że analiza procedury toczącej się przed KRS, dotyczącej wniosków o powołanie sędziów, nie odnosi się w żadnej mierze do kwestii kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie powoływania sędziów, zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Zagadnienie prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące powoływania sędziów pozostaje bowiem w niniejszej sprawie poza kognicją Trybunału.

Trybunał nie podziela stanowiska Marszałka Sejmu, wedle którego odwołanie od uchwał w sprawach wskazanych w art. 13 ust. 2 zdaniu drugim ustawy o KRS nie mieści się w zakresie przedmiotowym terminu „sprawa”, którym posługuje się art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Marszałka, chodzi tutaj o sprawę wynikającą z podległości służbowej, a konkretnie o kwestię awansu służbowego, w związku z czym sprawa ta nie podlega ocenie sądu, lecz „dyskrecjonalnej władzy pracodawcy”.

Postępowanie w sprawie oceny kandydata do pełnienia urzędu sędziowskiego na określonym stanowisku sędziowskim wpływa bezpośrednio na określenie sytuacji prawnej tej osoby. Nie można uznać, że kwestie powołania na określone stanowisko sędziowskie to sprawy z zakresu podległości służbowej. Ubieganie się o stanowisko sędziowskie nie jest zagadnieniem mieszczącym się w treści istniejącego stosunku pracy. Kandydat ubiegający się o stanowisko sędziego uczestniczy w procedurze „zewnętrznej” wobec istniejących do tej pory relacji służbowych; ocena jego kandydatury, będąca warunkiem powołania na stanowisko sędziowskie, dokonywana jest przez organ zewnętrzny w stosunku do sądu, w którym dotychczas funkcjonuje. Wynika to już z samej regulacji konstytucyjnej umiejscawiającej KRS na zewnątrz systemu sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, jako organ, który stoi na straży niezależności sądów (art. 186 ust. 1), jednak nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości (art. 175 oraz art. 177 Konstytucji). Po doręczeniu sędziemu aktu powołania zostaje nawiązany nowy w swej treści stosunek służbowy (art. 65 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych). Ponadto zaskarżona regulacja odnosi się także do osób niepełniących jeszcze urzędu sędziowskiego na żadnym stanowisku.

Zdaniem Trybunału, ani szczególna, konstytucyjna, pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o KRS w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania administracyjnego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych. Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej. Nie znaczy to jednak, że niedopuszczalne są jakiekolwiek ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki (por. powoływany wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99). Konieczne jest zatem ustalenie, czy w analizowanej tu sferze stosunków prawnych może być brana pod uwagę możliwość i zasadność wyłączenia drogi sądowej.

Kwestia ta może być oceniona wyłącznie przy uwzględnieniu drugiego, oprócz art. 45 ust. 1, przepisu konstytucyjnego odnoszącego się do prawa do sądu, a wskazanego przez skarżącego jako wzorzec kontroli, tj. art. 77 ust. 2 Konstytucji, który kategorycznie zakazuje zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Pogłębioną analizę treści normatywnych tego przepisu Trybunał poczynił w sprawie o sygn. K. 21/99. Zdaniem Trybunału, w niniejszej sprawie celowe jest szerokie przywołanie wniosków wywiedzionych przez Trybunał w wyroku z 10 maja 2000 r., uwzględniającym analizę piśmiennictwa i wcześniejszych orzeczeń Trybunału, odnośnie do związków między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Trybunał w powyższym wyroku sformułował następujące wnioski: „Po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97 (...); A. Wasilewski, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu*, [w:] *Księga pamiątkowa prof. E. Ochendowskiego*, P. Tuleja, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1999). Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 97; H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu*, Przegląd Sądowy 1999, nr 11-12). Po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 36; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwo i Prawo 1997, z. 11-12)”.

Różne usytuowanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w systematyce konstytucyjnej nie może prowadzić do rozdzielenia materialnych więzi między tymi przepisami. Środkiem ochrony wolności i praw nie jest bowiem zakaz zamykania drogi sądowej, lecz prawo do sądu. O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw; stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. Prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej – w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem

wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Wynika więc stąd bardzo wyraźna dyrektywa interpretacyjna dotycząca przesłanek zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze bowiem, art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może z pewnością uzasadniać ograniczenia, które wyłączałoby całkowicie ochronę sądową prawa należącego do kategorii praw konstytucyjnych, których dotyczy wyraźny zakaz wyłączania drogi sądowej wyrażony w ust. 2 art. 77 Konstytucji. Po drugie, ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Można też tę myśl ująć od drugiej strony, stwierdzając, że generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, oprócz art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki ustawowego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy bowiem odnosić także do prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Już samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego *etc.*) stanowi rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne ze względu na inne wartości powszechnie uznane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne lub zasada legalizmu czy zaufania do prawa (porządku prawnego).

Zasadność wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa do sądu, przejawiająca się w ukształtowaniu postępowania sądowego (np. co do terminów czy zakresu postępowania dowodowego) w sposób odmienny, niż przyjęto w ramach powszechnych, ogólnych reguł, powinna podlegać także ocenie z punktu widzenia przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ocena taka może odnosić się, powtórzmy, również do praw i wolności objętych zakresem art. 77 ust. 2 Konstytucji, jednakże z zastrzeżeniem, które już wyżej wskazano: ograniczenia te mianowicie nie mogą nigdy doprowadzić do zamknięcia drogi sądowej.

Należy więc na koniec podkreślić, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji, może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

Procedura, w ramach której KRS ocenia kandydata do pełnienia urzędu sędziego na określonym stanowisku sędziowskim i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na to stanowisko, dotyczy, zawartego w art. 60 Konstytucji prawa ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, a zatem prawa należącego do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Dlatego, podkreślając w rozpatrywanej sprawie związek tego przepisu konstytucyjnego z art. 60 Konstytucji, Trybunał orzekł, że całkowite wyłączenie drogi sądowej przez zaskarżony przepis art. 13 ust. 2 zdanie drugie ustawy o KRS pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 60 Konstytucji.

Rzeczą ustawodawcy jest określenie sądu właściwego do rozpoznawania spraw oraz zakresu i procedury sądowej kontroli nad postępowaniem dotyczącym obsady stanowisk sędziowskich. Przypominając o swobodzie regulacyjnej ustawodawcy w zakresie ukształtowania kontroli sądowej w kwestii powoływania na stanowiska sędziowskie, Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że zakres tej ochrony powinien być powiązany z treścią samego prawa gwarantowanego w art. 60 Konstytucji. Nie można tracić z pola widzenia, że przedmiotem tej ochrony jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Bowiem tylko w takim zakresie, w jakim sama Konstytucja określa treść prawa dostępu do służby publicznej, konieczne staje się urzeczywistnienie gwarancji ochrony sądowej zawartej w art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo to zaś, jak wskazywano wyżej, wyczerpuje się w nakazie respektowania jednakowych zasad dostępu do służby. Kontrola sądowa nie stwarza więc podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji Rady wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa, udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, obejmowałaby zatem kontrolę tego postępowania pod względem jego zgodności z prawem – w takim zakresie, jak to wyżej zostało określone, a więc byłaby ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej *in casu* procedury oceny kandydatury i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Poddanie kontroli sądowej wyników postępowania przed KRS w takiej indywidualnej sprawie nie może natomiast znaczyć, że sąd uczestniczyłby w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego.

6. Uwagi końcowe.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją (...) stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. To znaczy, że Trybunał określa w konkretnym orzeczeniu możliwość i zakres wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, wydanego na podstawie przepisu uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjny.

W rozpatrywanej sprawie, z wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność art. 13 ust. 2 zdaniu drugim ustawy o KRS w zakresie dotyczącym art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z pkt 2 tej ustawy nie wynika możliwość odwołania się skarżącego od rozstrzygnięcia KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury skarżącego na sędziego. Za taką oceną, dotyczącą skutków wyroku, przemawia konieczność zapewnienia stabilności funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, a także innych organów państwowych uczestniczących w procedurze powołania na stanowiska sędziów. Skarżący oraz (ewentualnie) inni zainteresowani, będą mieli możliwość ponownego ubiegania się o wolne stanowiska sędziowskie, na zasadach określonych w przepisach, zmodyfikowanych w następstwie niniejszego wyroku, a więc z uwzględnieniem możliwości odwołania się od uchwały KRS, rozstrzygającej o nieprzedstawieniu ich kandydatury do pełnienia urzędu sędziowskiego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał zwraca ponadto uwagę, że przyjęcie w zakresie skutków niniejszego wyroku innego rozwiązania, dającego skarżącemu możliwość odwołania się do Sądu Najwyższego od rozstrzygnięcia KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej

Polskiej kandydatury skarżącego na sędziego, oznaczałoby, że skarżący miałby możliwość odwołania się od rozstrzygnięcia KRS kończącego określoną przepisami prawa procedurę, która toczyła się w roku 2003 i wymagała zaktualizowanych informacji (Komendanta Głównego Policji) oraz opinii (kolegium sądu, zgromadzenia ogólnego sędziów).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.