

81/7/A/2005

WYROK

z dnia 19 lipca 2005 r.

Sygn. akt K 28/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lipca 2005 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

art. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 228, poz. 2256) z art. 10 i art. 173 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 228, poz. 2256) nie jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Na podstawie uchwały Nr 40/2004 z 18 maja 2004 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) wystąpiła 22 czerwca 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 228, poz. 2256; dalej: ustawa nowelizująca) jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Na mocy kwestionowanych przepisów zmieniono brzmienie art. 19 i art. 21 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.; dalej: ustawa o KRS), co spowodowało „odroczenie” do końca 2006 r. realizacji założeń zawartych w art. 14 i art. 15 ustawy.

Art. 14 ustawy o KRS powołuje do życia Biuro Krajowej Rady Sądownictwa, a art. 15 przesądza, że dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część budżetu państwa. Projekt

* Sentencja została ogłoszona dnia 2 sierpnia 2005 r. w Dz. U. Nr 143, poz. 1208.

planu dochodów i wydatków uchwalany przez Radę, po przekazaniu Ministrowi Finansów, ma być włączony do projektu ustawy budżetowej, na zasadach określonych w art. 83 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Powyższe przepisy miały kształtować sytuację organizacyjną i finansową KRS, począwszy od 1 stycznia 2004 r. (art. 21 ustawy o KRS). Z tą datą KRS miała uzyskać pełną organizacyjną i finansową niezależność, dotychczas ograniczoną ze względu na to, że siedzibę i obsługę KRS zapewnia Kancelaria Prezydenta RP. Budżet Rady stanowi część budżetu tej Kancelarii i jest ustalany w trybie właściwym dla budżetu Kancelarii. Zdaniem KRS, rozwiązanie to pojawiło się w rezultacie ustaleń Okrągłego Stołu i nosi znamiona rozwiązania prowizorycznego.

Wnioskodawca podkreślił, że konstytucyjna pozycja KRS sprzeciwia się uzależnieniu jej obsługi urzędniczo-kancelaryjnej od działań instytucji podporządkowanej organowi władzy wykonawczej, jakim jest Prezydent RP. Fakt, że to właśnie Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek KRS, powołuje sędziów, przemawia za usytuowaniem Rady poza strukturami instytucji podlegającej temu organowi i za finansowym uniezależnieniem Rady od budżetu Kancelarii Prezydenta. Organ wnioskujący nie powinien być w jakikolwiek sposób uzależniony od organu decydującego. Wnioskodawca zaznaczył, że KRS nie jest wprawdzie ani sądem, ani trybunałem, ale już z samej systematyki Konstytucji wynika, że Rada organizacyjnie i funkcjonalnie jest ściśle powiązana z sądami.

Wnioskodawca zwraca przy tym uwagę, że konstytucyjne organy władzy sądowniczej (Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, sądy powszechne) są samodzielne w dziedzinie projektowania budżetowego. Żaden z konstytucyjnych, centralnych organów państwa nie jest powiązany z innymi organami w sposób porównywalny do tego, w jaki KRS powiązana jest z Kancelarią Prezydenta RP.

Ten nieprawidłowy – zdaniem KRS – przejściowy stan, z przyczyn wyłącznie finansowych, miałby obowiązywać, z mocy zakwestionowanych przepisów, do końca 2006 r. Argument „finansowy” jest – w ocenie wnioskodawcy – argumentem wątpliwym, gdyż dla budżetu państwa nie jest istotne, czy wydatki związane z funkcjonowaniem KRS są pokrywane z budżetu Kancelarii Prezydenta, czy też z własnego budżetu Rady. Nawet gdyby „odroczenie” uzyskania przez KRS samodzielności budżetowej doprowadziło do uzyskania pewnych oszczędności, to nie może to być argument ostateczny. Skoro bowiem Konstytucja powołała odrębny organ, jakim jest KRS, ściśle powiązany z systemem niezawisłego sądownictwa, to ustawodawca zwykły powinien tak projektować rozwiązania prawne, by odrębność ta była zagwarantowana.

W ocenie KRS, regulacja zawarta w ustawie o KRS, przewidująca odrębność budżetową i organizacyjną tego organu począwszy od 2004 r., spełnia konstytucyjne wymogi wynikające z zasady podziału władzy (art. 10) i kończyła przedłużający się okres uregulowań prowizorycznych. Jednakże zanim zaczęła obowiązywać, ustawodawca, wbrew zasadom przyzwoitej legislacji, dokonał nowelizacji przepisów ustawy o KRS, przez co doszło do naruszenia wskazanych przepisów Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 1 grudnia 2004 r. wyraził pogląd, że art. 10 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny podniósł przede wszystkim, że dokonana nowelizacja nie wprowadziła żadnej zmiany w dotychczasowej sytuacji prawnej KRS. Jej skutkiem jest jedynie przesunięcie w czasie wprowadzenia zmian, jakie miały nastąpić w zakresie finansowania i obsługi jej działalności.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uznanie zarzutów wnioskodawcy za zasadne wymagałoby wykazania, że istniejąca dotychczas regulacja prawna, w tym zakresie, narusza konstytucyjną pozycję KRS i przedłużanie tego stanu rzeczy jest tym samym niedopuszczalne. Oznaczałoby to konieczność udowodnienia, że odrębność budżetowa KRS

jest wymogiem konstytucyjnym albo że finansowanie działalności Rady z części budżetowej Kancelarii Prezydenta RP i sprawowanie obsługi administracyjnej, organizacyjnej i technicznej działalności Rady przez Kancelarię Prezydenta RP uniemożliwia Radzie skuteczne wypełnianie jej konstytucyjnych kompetencji, w zakresie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji).

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że odrębność budżetowa konstytucyjnych organów państwa nie jest wymogiem wynikającym z Konstytucji. Jest to wybór ustawodawcy zwykłego, który przyjął taką koncepcję, obejmując nią także KRS, jakkolwiek dopiero w określonej perspektywie czasowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjna pozycja KRS, jako szczególnego organu władzy sądowniczej, nie przekłada się wprost na obowiązek ustawodawcy zwykłego ukształtowania odrębności budżetowej tego organu. Z uwagi na pozajudycyjski charakter KRS, kwestia odrębności budżetowej tego organu nie należy do kategorii problemów dotyczących niezawisłości sędziów, w zakresie sprawowania przez nich urzędu.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że biorąc pod uwagę cele, które KRS realizuje w sposób określony w Konstytucji (art. 186 ust. 2) oraz w ustawach, a w szczególności w art. 2 ustawy o KRS, trudno jest uznać, iż finansowanie działalności KRS z części budżetowej Kancelarii Prezydenta RP oznacza niedopuszczalną konstytucyjnie ingerencję władzy wykonawczej we władzę sądowniczą. Kancelaria Prezydenta RP jest wprawdzie organem pomocniczym Prezydenta (art. 143 Konstytucji), ale art. 19 ust. 2 ustawy o KRS wyraźnie określa, że sprawuje ona wyłącznie obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną działalności Rady. Samego faktu sprawowania tego rodzaju obsługi, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie można uznać za naruszenie zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, a wnioskodawca nie wskazuje żadnych argumentów, które dowodziłyby, że sposób sprawowania tej obsługi utrudnia lub uniemożliwia Radzie wykonywanie jej zadań.

Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że sama Konstytucja przewiduje formę współdziałania Prezydenta RP i KRS w zakresie powoływania sędziów (sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS – art. 179), a więc w zakresie znacznie istotniejszym z punktu widzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tym bardziej więc nie można uznać, że wynikające z zakwestionowanych przepisów współdziałanie, ograniczone do obsługi administracyjnej, organizacyjnej i technicznej działalności Rady, jest współdziałaniem niedopuszczalnym z punktu widzenia zasady podziału władzy.

Ponadto Prokurator Generalny stwierdził, że uzasadnienie wprowadzonych zmian stanem finansów publicznych nie podlega samodzielnej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Zmiana zaś przepisów w okresie *vacatio legis*, jakkolwiek nie sprzyja poczuciu pewności prawa, to jednak w tej konkretnej sytuacji, z uwagi na jej charakter (skutkiem jest późniejsza realizacja ustanowionej odrębności budżetowej Rady), nie może prowadzić do uznania, że tego rodzaju działanie ustawodawcy jest równoznaczne z naruszeniem zasady podziału władzy.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 marca 2005 r. wniósł, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, o uznanie, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją. Podniósł, że pozycja konstytucyjna KRS nie wskazuje na konieczność ukształtowania odrębności budżetowej tego organu.

Marszałek Sejmu, odwołując się do formułowanych w piśmiennictwie poglądów, podzielił stanowisko, że KRS, jakkolwiek ściśle funkcjonalnie związana z sądami, nie stanowi części władzy sądowniczej. Pozwala to na sformułowanie tezy, że przepis art. 173 Konstytucji, gwarantujący niezależność sądom i trybunałom, nie dotyczy Rady. Nie można tym samym przyjąć, stwierdza Marszałek Sejmu, że Konstytucja gwarantuje Krajowej Radzie Sądownictwa niezależność, o jakiej mowa we wniosku. Wnioskodawca nie

przedstawia przy tym argumentów, które prowadziłyby do stwierdzenia, że sprawowanie obsługi administracyjnej, organizacyjnej i technicznej przez Kancelarię Prezydenta RP utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, wykonywanie zadań postawionych przez Konstytucję oraz ustawę o KRS.

4. W związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), wystąpił do Rady Ministrów o wydanie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK.

Prezes Rady Ministrów, po uzyskaniu stanowiska Ministra Finansów, przedstawił opinię w piśmie z 20 maja 2005 r.

Prezes Rady Ministrów, ustalając ewentualne skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej albo ustawie o prowizorium budżetowym, przyjął założenie, iż w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją powstaną dodatkowe skutki dla budżetu państwa nieprzewidywane na etapie planowania budżetu na rok 2006. Wiązałoby się to z koniecznością włączenia projektu dochodów i wydatków Krajowej Rady Sądownictwa do projektu ustawy budżetowej w wysokości zaproponowanej przez Krajową Radę Sądownictwa.

Prezes Rady Ministrów przypomniał, że w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2004 (od tego roku KRS miała pierwotnie uzyskać odrębność finansową), Krajowa Rada Sądownictwa przygotowała projekt budżetu, który przekazała Ministrowi Finansów celem włączenia do projektu ustawy na rok 2004. Projekt ten opracowany został na kwotę 15525 tys. zł. Zaplanowane wydatki, w stosunku do 2003 r., kiedy budżet KRS stanowił część budżetu Kancelarii Prezydenta RP, wzrosły o 10815 tys. zł, tj. o około 330%. Mając powyższe na uwadze, Prezes Rady Ministrów podsumował, że ewentualne skutki dla budżetu zależą będą od decyzji parlamentu, który ustali ostateczną wysokość środków budżetowych przeznaczonych na wydatki Krajowej Rady Sądownictwa.

II

Na rozprawie 18 lipca 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych i zawartą w nich argumentację.

Przedstawiciel wnioskodawcy odniósł się ponadto do oceny zakwestionowanego przepisu, zaprezentowanej przez Sejm i Prokuratora Generalnego. Ponownie podkreślił, że brak samodzielności budżetowej KRS – jako organu „przypisanego do władzy sądowniczej” – stoi w sprzeczności z art. 10 i art. 173 Konstytucji w powiązaniu z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) kwestionuje w swoim wniosku przepis art. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 228, poz. 2256; dalej: ustawa nowelizująca). Na podstawie tego przepisu ustawodawca znowelizował art. 19 i art. 21 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Powołane przepisy ustawy o KRS odnoszą się do zasad finansowania KRS,

zapewniających temu organowi odrębność budżetową, oraz określają datę wejścia w życie związanej z tym zmiany organizacyjnej, polegającej na utworzeniu Biura Rady.

Ustawa o KRS z 2001 r. stanowi w art. 15 ust. 2, że dochody i wydatki Rady stanowią odrębną część w budżecie państwa. Jednocześnie art. 19 w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że „do dnia 31 grudnia 2003 r. działalność Rady finansowaną jest na podstawie przepisów dotychczasowych”, co oznaczało, że samodzielność budżetowa Rady zacznie obowiązywać począwszy od budżetu na rok 2004. Termin ten uległ przesunięciu.

Zmieniony, na podstawie zaskarżonego art. 10 pkt 1 ustawy nowelizującej, przepis art. 19 ust. 1 ustawy o KRS w aktualnym brzmieniu przewiduje, że: „Do dnia 31 grudnia 2006 r. w budżecie państwa nie tworzy się części budżetowej Krajowej Rady Sądownictwa, a działalność Rady finansowana jest z budżetu państwa z części budżetowej Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. Zgodnie z art. 19 ust. 2: „W okresie, o którym mowa w ust. 1, obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną działalności Rady zapewnia Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przepis art. 19 został skorelowany z art. 21 ustawy o KRS, który określa datę wejścia w życie ustawy i jej poszczególnych przepisów. Regulacje dotyczące nowych zasad finansowania Rady (tj. art. 15, art. 17) miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. i być stosowane do budżetu państwa począwszy od budżetu na 2004 r. Z dniem 1 stycznia 2004 r. miały też obowiązywać przepisy art. 14 ustawy o KRS, które powoływały Biuro Rady, jako komórkę, przy pomocy której Rada miała wykonywać swoje zadania. Na podstawie art. 10 pkt 2 ustawy nowelizującej, art. 21 ustawy o KRS również uzyskał nowe brzmienie. Ustawodawca ustalił, że art. 15 i art. 17 ustawy o KRS znajdą zastosowanie do budżetu państwa, począwszy od budżetu na rok 2007. Przesunął również datę wejścia w życie art. 14 ustawy o KRS na dzień 1 stycznia 2007 r.

Przedmiotem regulacji zawartej w zakwestionowanych przepisach jest zatem odsunięcie w czasie realizacji nowych zasad finansowania KRS. Według przepisów ustawy o KRS uchwalonych w 2001 r., wyodrębnienie w budżecie państwa części stanowiącej dochody i wydatki KRS miało nastąpić począwszy od budżetu na rok 2004, a utworzenie Biura Rady z dniem 1 stycznia 2004 r. Na skutek nowelizacji, terminy te zostały przesunięte: w odniesieniu do budżetu – na rok 2007, a utworzenie Biura Rady ma nastąpić z dniem 1 stycznia 2007 r. (zob. art. 10 pkt 2 lit. a i b ustawy nowelizującej). Do tego czasu, działalność Rady finansowana jest z budżetu państwa, z części budżetowej Kancelarii Prezydenta RP, która zapewnia obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną (art. 10 pkt 1 ustawy nowelizującej).

Zdaniem wnioskodawców, utrzymanie dotychczasowych zasad finansowania KRS jest nieprawidłowe z punktu widzenia konstytucyjnej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa, przez co narusza art. 10 i art. 173 Konstytucji.

2. Wzorce konstytucyjne, do których odwołał się wnioskodawca, stanowią wyraz zasady podziału władz. Art. 10 ust. 1 Konstytucji wskazuje podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz, a ust. 2 tego przepisu wskazuje podmioty – organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału władz nakazuje nadanie władzy sądowniczej pozycji szczególnej. Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji).

O podziale władz można mówić, mając na względzie znaczenie przedmiotowe i podmiotowe tego pojęcia. W sensie przedmiotowym (funkcjonalnym) podział władz oznacza wydzielenie pewnych rodzajowo odmiennych kierunków (sfer) działania państwa, takich jak stanowienie prawa, wykonywanie prawa, sądenie. Wyodrębnionym władzom

przyporządkowano określone podmiotowo grupy organów państwowych (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 72).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji z 1997 r., władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Rodzaje i nazwy tych organów określono w rozdziale VIII Konstytucji. Celem art. 10 Konstytucji nie jest wyczerpujące wyliczenie organów państwa, lecz tylko wyrażenie pewnej zasady ogólnej, która nie ma zresztą charakteru absolutnego.

W odniesieniu do badanych w niniejszej sprawie przepisów i argumentów przedstawionych przez wnioskodawcę Trybunał Konstytucyjny skupił się na pozycji władzy sądowniczej. Istota władzy sądowniczej w sensie konstytucyjnym zakłada, że jest ona wykonywana przez sądy jako organy jurysdykcyjne.

„Pozycja sądownictwa w znacznej mierze opiera się na zasadzie separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej, jako że jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest to, że tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość. Nie może tu być mowy o żadnych odstępstwach od zasady podziału władz, które dawałyby władzy ustawodawczej czy wykonawczej prawo do rozstrzygania indywidualnych spraw typu sądowego. Interpretując zasadę podziału władz w odniesieniu do władzy sądowniczej, silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki czy osób prawnych. Ściśle zazębia się tu zasada podziału władzy i zasada państwa prawnego – jednym z podstawowych elementów zasady państwa prawnego jest dostęp obywatela do sądu, istnienie sądowej drogi rozstrzygnięcia wszelkich sporów. Jest to zupełnie inny model relacji niż stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, ukształtowane w sposób, w którym pewne przecięcia kompetencyjne są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne” (L. Garlicki, *op.cit.*, s. 78).

Należy stwierdzić, że odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Podział władz nie eliminuje jednak powiązań między władzami. Sędziów powołuje Prezydent, jako organ władzy wykonawczej, a Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu, a więc władzy ustawodawczej. Wskazane powiązania nie mogą naruszać odrębności władzy sądowniczej, co oznacza, że pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości.

3. Wskazując art. 10 i art. 173 Konstytucji jako wzorce kontrolne, wnioskodawca przyjął założenie, że konstytucyjna pozycja Krajowej Rady Sądownictwa wymaga zapewnienia jej takich standardów, jakimi dysponują sądy i trybunały. W świetle argumentów powołanych przez wnioskodawcę należy ustalić, czy KRS można zaliczyć do organów władzy sądowniczej, nawet w szerokim tego słowa znaczeniu. Wnioskodawca stwierdza, że wprawdzie KRS nie jest ani sądem, ani Trybunałem, „to jednak już z samej systematyki Konstytucji wynika, że Rada jest ściśle organizacyjnie i funkcjonalnie powiązana z Sądem Najwyższym, sądownictwem powszechnym, administracyjnym i wojskowym”.

Z punktu widzenia Konstytucji, funkcja KRS – strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej – przejawia się w prawie Rady do przedstawiania Prezydentowi wniosków o powołanie na stanowisko sędziowskie w sądach (art. 179 Konstytucji) oraz w uprawnieniu do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji). Samodzielność finansowa KRS, nie stanowi nieodzownego warunku prawidłowej realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rady, a także nie może być traktowana jako gwarancja

determinująca odrębność władzy sądowniczej. Wnioskodawca nie wykazał, że samodzielność finansowa KRS stanowi nieodzowny warunek prawidłowej realizacji konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Rady.

W wyroku z 18 lutego 2004 r., do którego odwołuje się wnioskodawca (sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), Trybunał Konstytucyjny zauważył, że aktualny porządek konstytucyjny, zachowując milczenie w odniesieniu do samorządu sędziowskiego, czyni materią konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, statuując w art. 186 Konstytucji, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nakładało to na ustawodawcę zwykłego obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania tej konstytucyjnej powinności. Pogląd ten wyraził Trybunał w kontekście instytucji współdecydowania KRS z Ministrem Sprawiedliwości o obsadzie stanowiska prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych. W tym samym kontekście padło stwierdzenie, że słusznie KRS jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach funkcji władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podziela w pełni ten pogląd. Jednakże trudno zgodzić się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, iż: „Powyższe względy nakazują traktować Krajową Radę Sądownictwa w taki sposób, w jaki traktowane są inne organy władzy sądowniczej i jak traktowane są inne centralne, konstytucyjne organy państwa”.

Takie twierdzenie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest nieuzasadnione, przede wszystkim ze względu na jednoznaczne określenie w Konstytucji pozycji ustrojowej sądów i trybunałów, jako organów, które sprawują władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji).

Charakter ustrojowy KRS od początku był sprawą dyskutowaną w doktrynie (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. J. Gudowskiego, Warszawa 2002, s. 510-512). Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. nie doprowadziło do ujednoczenia poglądów. Przyjmuje się, że Krajowa Rada Sądownictwa jest „organem kolegialnym o szczególnym charakterze, uplasowanym, rzecz można, pomiędzy władzami”. W jej skład wchodzi bowiem przedstawiciele wszystkich trzech władz, ale z wyraźną przewagą czynnika sędziowskiego i samorządowego. Przesądza to o bliższym związku KRS z władzą sądowniczą, ale obecność przedstawicieli legislatywy i egzekutywy nie pozwala na traktowanie Rady jako organu władzy sądowniczej (zob. L. Garlicki, *op.cit.* s. 363-363). Wątpliwe byłoby z kolei – z uwagi na skład – uznanie jej za organ samorządu sędziowskiego. „Pozostaje zatem uznać KRS za organ *sui generis*, działający w sferze szeroko rozumianej administracji publicznej” (zob. P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 337).

W wyroku z 15 grudnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że KRS jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. KRS zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164). Jednakże zarówno funkcje, jak i prawne środki działania nie pozwalają utożsamiać Krajowej Rady Sądownictwa z sądami i trybunałami. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktualna pozycja ustrojowa KRS, jej zadania i kompetencje nie obligują do stosowania wobec Rady takich samych gwarancji jak wobec konstytucyjnych organów władzy sądowniczej *sensu stricto*.

Z kolei stwierdzenie wnioskodawcy, że KRS powinna być traktowana w taki sposób, w jaki traktowane są inne konstytucyjne organy państwa (np. Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Najwyższa Izba Kontroli), które mają odrębność finansową, nie może podlegać weryfikacji Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest rzeczą Trybunału Konstytucyjnego dokonywanie ocen z punktu widzenia celowości przyjętych rozwiązań, gdyż wykraczałoby

to poza kompetencje sądu konstytucyjnego, badającego działalność normotwórczą w kontekście wzorców ustawy zasadniczej. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego uprawnia jedynie do badania zaskarżonych rozwiązań normatywnych z punktu widzenia standardów tam zawartych (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, s. 128).

Odrębność budżetowa sądownictwa powszechnego ma charakter względny w tym znaczeniu, że budżet sądownictwa jest częścią budżetu państwa, ale stanowi część wyodrębnioną i kształtowaną na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) oraz ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Oznacza to, że budżet sądownictwa powszechnego nie może być łączony z dochodami i wydatkami przeznaczonymi na finansowanie innej działalności, choćby objętej zakresem działania Ministerstwa Sprawiedliwości (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 477-484). Z drugiej strony, zasada koncentracji zarządzania finansami państwa nie może jednak prowadzić do zniesienia atrybutów niezbywalnych danej władzy w innych sferach działalności publicznej. Nie może ona zatem spowodować np. zniesienia niezawisłości sędziowskiej, prawa do sądu, zminimalizowania roli politycznej władzy ustawodawczej w zakresie uchwalania budżetu (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Cechy ustawy budżetowej i budżetu w świetle art. 219 Konstytucji RP*, PiP z. 5/2000, s. 26).

Trzeba przy tym podkreślić, że względna niezależność budżetu sądownictwa nie ma charakteru gwarancji konstytucyjnej, lecz jest gwarancją ustawową. Ustawodawca stworzył ją uznając, że jest to jedno z możliwych rozwiązań, służących zapewnieniu realizacji konstytucyjnych funkcji tych organów. Konstytucja nie wymaga jednak istnienia takiej formy gwarancji. Twierdzić można jedynie, że Konstytucja wymaga, by system budżetowy konstruowany był w taki sposób, który nie dostarcza innym organom państwa środków pozwalających na wpływanie przez te organy na niezależność sądów i niezawisłość sędziów w realizacji ich konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 278, poz. 2755) – załącznik nr 2 „Wydatki budżetu państwa na rok 2005”, w części 01 załącznika, w rozdziale 75104, poz. 5 przewidziano, że wydatki KRS planowane na 2005 r. wyniosą 6905 tys. zł. Trudno zatem mówić o „uzależnieniu finansowym od budżetu Kancelarii Prezydenta RP”, skoro ustawodawca kwotę planowanych wydatków KRS określa, w ramach budżetu Kancelarii Prezydenta, jako odrębną pozycję w ustawie budżetowej. Sprawowanie obsługi administracyjnej, organizacyjnej i technicznej Rady przez Kancelarię Prezydenta nie może być natomiast oceniane jako ingerencja władzy wykonawczej we władzę sądowniczą, przede wszystkim dlatego, że KRS – niezaprzeczalnie powiązana z tą władzą – nie sprawuje jej, a także dlatego, że Rada nie jest statutową jednostką organizacyjną Kancelarii Prezydenta (zob. zarządzenie Nr 3 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 21 stycznia 1998 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Informacji Publicznej). Kancelaria, zgodnie z art. 143 Konstytucji jest organem pomocniczym Prezydenta i została powołana do techniczno-organizacyjnego zabezpieczenia wykonywania kompetencji i zadań powierzonych Prezydentowi. Sprawowana przez Kancelarię obsługa administracyjna, organizacyjna i techniczna nie może mieć wpływu na zakres kompetencji Rady (zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą; Dz. U. Nr 152, poz. 1725).

4. Na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Może wystąpić 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). Tak określona przedmiotowo legitymacja KRS do wystąpienia z wnioskiem, pozwala oceniać zakwestionowane przepisy tylko w tym aspekcie. Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny ocenia w niniejszej sprawie, czy „odroczenie” wejścia w życie regulacji przewidującej „finansową niezależność” KRS ma przełożenie na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Sędziowska niezawisłość, aby mogła być urzeczywistniona, musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości należy rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie w szczególności należy wymienić: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzygnięciu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. L. Garlicki, *op.cit.* s. 366-367).

Jeszcze na tle dawnych przepisów konstytucyjnych, w wyroku z 11 września 1995 r. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że zasada podziału władz wymaga niezawisłych – w wykonywaniu ich funkcji orzeczniczej – sądów. Przepisy ustaw zwykłych – w tym przede wszystkim Prawo o ustroju sądów powszechnych – winny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów (sygn. P 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny podtrzymał tym samym pogląd wyrażony we wcześniejszym orzeczeniu z 9 listopada 1993 r. (sygn. K. 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37), przy czym przypomniał, że Trybunał uznał wtedy za naruszenie art. 1 Małej Konstytucji włączenie władzy wykonawczej do wykonywania wymiaru sprawiedliwości, co niewątpliwie przekroczyło granice podziału, współpracy i równowagi władz. Badany w sprawie o sygn. K 11/93 przepis oddawał decyzję o zastosowaniu w stosunku do sędziego *de facto* kary dyscyplinarnej w ręce podmiotu innego niż niezawisły sąd. Za naruszenie zasady podziału władz Trybunał Konstytucyjny uznał też przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dominującej – w stosunku do samorządu sędziowskiego – pozycji w procedurze powoływania prezesów sądu. Natomiast w sprawie o sygn. P 1/95 Trybunał Konstytucyjny badając regulacje dotyczące wynagrodzeń sędziowskich stwierdził, że „w konstytucji nie formułuje się *expressis verbis* gwarancji niezależności finansowej sądownictwa, a wręcz przeciwnie, z jednoznacznego postanowienia art. 20 zd. pierwsze Małej Konstytucji (...) wynika, że zarówno dochody uzyskiwane dla Skarbu Państwa z opłat sądowych jak i wydatki niezbędne dla funkcjonowania sądów *de lege lata fundamentali* nie różnią się od innych dochodów i wydatków Państwa i muszą być określone w ustawie budżetowej. Niewątpliwie jednym – choć nie jedynym – ze sposobów wzmocnienia władzy sądowniczej jest przeznaczanie w ustawach budżetowych dla resortu sprawiedliwości możliwie sporych kwot – w tym również na wydatki na wynagrodzenia sędziów – lecz przecież władza ustawodawcza, określając te wydatki, musi brać pod uwagę wszelkie uwarunkowania ekonomiczne i społeczne towarzyszące uchwaleniu każdej ustawy budżetowej” (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 26, s. 13). Ocena ta zachowuje aktualność również po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.

Do kwestii wynagrodzeń sędziowskich, jako gwarancji właściwego funkcjonowania sądownictwa powrócił Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 8/00 (wyrok z 4 października 2000 r., OTK ZU nr 6/2000, poz. 189), a także w sprawie o sygn. K 12/03, kiedy to oceniał również przepisy kształtujące ustrojowy mechanizm powoływania i

odwoływania prezesów, a także wiceprezesów sądów powszechnych. W tym aspekcie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zasady podziału władz, podkreślając, że każda z wymienionych władz ma swoje jak gdyby „jądro kompetencyjne”, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału. Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględna zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi mieć dostateczne uzasadnienie merytoryczne. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że wyrazem niezależności i odrębności władzy sądowniczej, o czym mowa w art. 173 Konstytucji, jest m.in. ustawowa niepołączalność stanowisk sędziowskich z mandatem członka parlamentu – art. 103 ust. 2 Konstytucji (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, które uregulowania ustawowe wkraczają w sferę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Są to sytuacje zdecydowanie odmienne, niż podnoszona we wniosku kwestia niezależności finansowej KRS, odnoszą się bowiem bezpośrednio do sytuacji organów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Na mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Zasada niezawisłości odnosi się zaś tylko do jurysdykcji właściwej. Jej ramy określa art. 178 ust. 1 Konstytucji przez wskazanie, że sędzia podlega tylko Konstytucji oraz ustawom. „Stojąc na gruncie klasycznej teorii podziału władz czy też uwzględniając jej zmodyfikowaną wersję, w rozważaniach na temat niezawisłości sędziów, należy przyjąć, iż podstawą niezawisłości sądownictwa jest niezależność wymiaru sprawiedliwości w zakresie swoich funkcji jurysdykcyjnych” (K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 39).

Podzielając powyższy pogląd, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej nie naruszają art. 10 i art. 173 Konstytucji. Krajowa Rada Sądownictwa nie sprawuje władzy sądowniczej, a kwestia odrębności budżetowej tego organu nie należy do kategorii problemów dotyczących niezawisłości sędziów – w zakresie sprawowania przez nich urzędu.

5. Wprawdzie KRS w swoim wniosku nie podniosła zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z tego przepisu zasady przyzwoitej legislacji, to jednak zauważa, że „nie jest właściwą praktyką ustawodawczą, która prowadzi do zmiany przepisów, zanim weszły one w życie. Może być dopuszczona w wyjątkowych tylko przypadkach, gdy uchwalona niedawno ustawa zawiera oczywiste usterki prawne lub merytoryczne”. Na marginesie należy stwierdzić, że powyższa zasada odnosi się do przepisów ustawy nowelizującej. Zgodnie z § 91 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908): „Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę”. Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (§ 91 ust. 2). Zastrzeżenie to nie dotyczy ustawy, która jest zmieniana, a zatem nie ma przeszkód, by zmienić przepisy ustawy, które jeszcze nie weszły w życie, chociaż i taka praktyka może budzić oczywiste zastrzeżenia. Trybunał Konstytucyjny nadal negatywnie ocenia praktykę legislacyjną polegającą na zmianie przepisów po podaniu do publicznej wiadomości w sposób formalny ich treści, a przed ich wejściem w życie. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, mając generalne prawo zmiany przepisów w dowolnym czasie po wejściu w życie ustawy, o ile nie narusza to

wynikających z Konstytucji norm, ma także prawo zmiany tych przepisów, zanim zaczną obowiązywać (zob. wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5).

W powoływanym już wyroku w sprawie o sygn. K 12/03, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nieobowiązujących regulacji. Nie można również wykluczyć konieczności nowelizacji przepisów na skutek istotnych zmian sytuacji ekonomicznej i budżetowej państwa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.