

STANOWISKO

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 stycznia 2012 r.

w przedmiocie toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Prawo ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2009 r. Nr 1, poz.4) z Konstytucją - na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.)

Odnosząc się, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), do zarzutów podniesionych we wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 2010 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw ((Dz.U. z 2009 r., Nr 1, poz. 4), a także do stanowisk wyrażonych w przedmiotowej sprawie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego stwierdzić należy co następuje.

Wniosek Prezydenta RP, o którym mowa zasadniczo zmierza do reaktywacji wprowadzonych ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 959) tzn. awansów poziomych w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i prokuratorów.

Zarzut niekonstytucyjności art. 5 wymienionej we wniosku Prezydenta RP ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. ma z tej perspektywy znaczenie li tylko niejako „akcesoryjne”.

Krajowa Rada Sądownictwa zgadza się z oceną wniosku Prezydenta RP i znaczną częścią mającej ją wspierać argumentacji zawartą w piśmie sygnowanym w imieniu Sejmu RP przez Marszałka Sejmu z dnia 27 stycznia 2011 r. w trybie art. 34 ust 1 w zw. z art. 27 pkt 2 wspomnianej już ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, a także stanowiskiem Prokuratora Generalnego w jego piśmie z dnia 2 listopada 2010 r., złożonym w trybie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz.U., Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) w zakresie, w którym nie podważa zgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją.

Komentując, w aspekcie podzielanych – jak to wyżej wskazano – stanowisk i argumentacji w przedmiocie zaprezentowanych przez Sejm RP i Prokuratora Generalnego, treść wniosku Prezydenta RP zmierzającego de facto do restytucji tzw. awansów poziomych sędziów i prokuratorów warto jeszcze raz wskazać, że ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 136, poz. 959 z późn. zm.) obok przewidzianych dotychczas stanowisk w sądach powszechnych i prokuraturze, z wyłączeniem sądów apelacyjnych i prokuratur apelacyjnych, których to sędziowie i prokuratorzy beneficjentami zmiany nie zostali, wprowadzono nowe stanowiska. I jakkolwiek intencja zmiany wydawałaby się na pierwszy rzut oka, poddawać określonym regułom sprawiedliwościowym, bo otwiera bramy awansu dla tych sędziów i prokuratorów, dla których dostęp do niego był ograniczony choćby dlatego, że wiązał się ze zmianą miejsca zamieszkania, różnorodnymi utrudnieniami rodzinnymi itp., to miała i swoją drugą konsekwencję. Przede wszystkim idea „awansu poziomego” zasadniczo burzyła dotychczasowy – i utrwalony w tradycji – system i rygor „awansu pionowego”. W nowym systemie zatem, sędzia czy prokurator wykonujący swoją pracę nienagannie przez co najmniej 15 lat mógł liczyć na wyższe stanowisko w tym samym sądzie, a prokurator w tej samej prokuraturze, bez zmiany miejsca zamieszkania (siedziby) i za wynagrodzeniem odpowiadającym temu wyższemu stanowisku, przy nie zmienionym zakresie obowiązków.

W rezultacie, jak to podkreśla Prokurator Generalny w swoim piśmie, o którym wyżej wspomniano, odrębne zasady ubiegania się o wyższe stanowiska w hierarchicznym (w dalszym ciągu) modelu sądownictwa i prokuratury zastrzeżone zostały wyłącznie dla sędziów i prokuratorów już urzędujących, a osoby ubiegające się o tego rodzaju awans nie były wyłaniane w drodze konkursu i praca ich nie podlegała merytorycznej ocenie. W tym systemie Krajowa Rada Sądownictwa mogła odmówić przedstawienia Prezydentowi RP kandydatów na wyższe stanowisko w trybie „awansu poziomego” tylko w razie stwierdzenia, że kandydaci nie spełniają warunków formalnych do jego uzyskania.

Równolegle zaś, na co należy wskazać, istniał (funkcjonuje) system „awansu pionowego”, spełniający konstytucyjny standard dostępu do służby publicznej określony w art. 60 Konstytucji mający zastosowanie wówczas do sędziów i prokuratorów

urzędujących, jak i pozostałych poza tymi zawodami osób, które spełniają określone w ustawie kryteria legitymujące do ubiegania się o urząd sędziowski (prokuratorski) danego szczebla, a pokonają wszystkie, określone przez prawo, bariery proceduralne nastawione na weryfikację merytoryczną – osobowościową predyspozycji kandydata, bazując zwłaszcza na jakości jego dotychczasowego dorobku zawodowego.

Przedstawiony wyżej stan rzeczy dał asumpt Prokuratorowi Generalnemu do skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności „awansów poziomych” w sądach powszechnych i prokuraturze i w tym zakresie zbadania konstytucyjności art. 55 § 2a, art. 63a, art. 64a, art. 65a § 4 i art. 65b § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) oraz art. 6 ust 1, art. 11a ust 2 i art. 14 ust 5 i 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.), a także art. 2b ustawy z dnia 27 lipca 2010 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.) – wniosek z dnia 9 października 2008 r. (PR II TK 118/08).

Zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych prowadzące do uchylenia przepisów dotyczących „awansu poziomego” sędziów, a także zmiana przepisów ustawy o prokuraturze w zakresie tego awansu zdezaktualizowały jednakże problem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który umorzył postępowanie w sprawie uznając, że zaskarżone przepisy utraciły moc obowiązującą (postanowienie z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. k 30/08).

Okoliczności sprawy nie wyczerpują jednakże problemu konsekwencji wniosku Prezydenta RP o zbadanie konstytucyjności przepisów uchylających „awanse poziome”, a zatem zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4), a więc zgodności jej art. 4 pkt 1 z art. 178 ust 2 Konstytucji, art. 179 i art. 180 ust 2 Konstytucji, zgodności art. 4 wymienionej ustawy z art. 2 Konstytucji oraz zgodności art. 5 tej ustawy z art. 2 Konstytucji.

W tej kwestii zważyć należy, że art. 4 pkt 1 i 2 ustawy zmieniającej z dnia 19 grudnia 2008 r. sformułował w odniesieniu do sędziów i prokuratorów prawo do wynagrodzenia nabytego na podstawie ustawy zmieniającej z dnia 29 czerwca 2007 r., a zatem do ich wynagrodzenia miał zastosowanie art. 91 § 1a, 3 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów

powszechnych, a do prokuratorów art. 62 ust 1a – 1d ustawy o prokuraturze. Natomiast ustawa z dnia 20 marca 2009 r., o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 459) dokonała uchylenia lub zmiany dotychczasowych stawek awansowych sędziów i prokuratorów wprowadzając zasadniczą zmianę systemu wynagrodzenia sędziów i prokuratorów awansowanych „poziomo”.

Zmiana systemu wynagrodzeń sędziów i prokuratorów doprowadziła w chwili obecnej do „zaabsorbowania”, jak to wskazał trafnie Prokurator Generalny, skutków płacowych wynikających z tzw. awansów poziomych.

Z tych względów należy podzielić pogląd, że zasady wynagradzania sędziów i prokuratorów, o których mowa w zaskarżonym przez Prezydenta RP art. 4 pkt 1 i 2 ustawy zmieniającej z 2008 r. zostały uchylone bądź zmienione wobec objęcia ich nowym systemem wynagrodzeń, a zatem badanie konstytucyjności wymienionych przepisów w części określającej zasady wynagrodzenia sędziów, jak również art. 4 pkt 2 tej ustawy w części określającej zasady wynagradzania prokuratorów awansowanych „poziomo” powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 39 ust 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na utratę ich mocy obowiązującej we wskazanym zakresie.

Jako, że wnioskodawca nie objął wnioskiem zmiany wynagradzania sędziów i prokuratorów awansowanych poziomo, ale zaskarżył cały art. 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. należy podzielić pogląd, że zaskarżone przepisy art. 4 pkt 1 i 2 tej ustawy mogą być poddane kontroli jedynie w takim zakresie, w jakim stanowią, że sędziowie i prokuratorzy awansowani poziomo powracają na swoje dotychczasowe stanowiska i miejsca służbowe.

W tym względzie zatem wzorzec kontroli wskazany we wniosku jako art. 179 Konstytucji statuuje jedynie tryb powoływania sędziów przez Prezydenta RP. Prezydent RP powołuje sędziego do pełnienia obowiązków w konkretnym sądzie; awans poziomy tego istotnego elementu powołania na stanowisko sędziego nie zawierał. W istocie miał on charakter swego rodzaju tytułu, a nie był związany z konkretnym stanowiskiem. Powołanie nie jest synonimem przeniesienia, posiadając autonomiczną zawartość zakresową. Przepis art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2008 r. odnosi się natomiast *explicite* do przeniesienia sędziego nie z mocy aktu Prezydenta erylującego na stanowisko

ale przeniesienia sędziego na podstawie ustawy na inne (niższe) stanowisko z siedzibą wskazaną w akcie Prezydenckiego powołania na stanowisko wyższe.

Mając na uwadze, że tego rodzaju zmiana ustrojowa nie ma przełożenia na zakres obowiązków sędziego (prokuratora) można zatem ją określić – z określoną umownością – jako wsteczną restytucję tytułu, a nie przeniesienia sensu stricto.

W tym stanie rzeczy nie da się zasadnie wywieść, że art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2008 r., jest niezgodny z art. 179 Konstytucji. Zaskarżony przepis w obecnym zakresie nie może też być rozważany w aspekcie niezgodności z art. 178 ust 2 konstytucji, a to z racji konsekwencji, jakie stworzyła ustawa zmieniająca z 2009 r. „absorbująca” skutki płacowe wynikające z tzw. awansów poziomych i uchylająca pierwotne brzmienie wymienionego art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2008 r. Podkreślić należy, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje sędziego do pełnienia obowiązków w konkretnym sądzie. Awans poziomy tego istotnego elementu powołania na stanowisko sędziego nie zawierał. W istocie miał charakter tytułu, a nie powołania na istniejące w wyższym sądzie stanowisko.

Kolejny zarzut wniosku Prezydenta RP będący reminiscencją obrony tzw. awansów poziomych sędziów i prokuratorów dotyczy naruszenia w ten sposób konstytucyjnej zasady stabilizacji urzędu sędziego będącego jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej w aspekcie personalnym.

Zmiany w ustroju sądów dokonane ustawą nowelizującą z 2008 r., polegały na likwidacji określonych w art. 55 § 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) stanowisk sędziowskich (sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym oraz sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym) i przeniesienie zajmujących je sędziów na inne stanowiska w tym samym sądzie (odpowiednio sędziego sądu rejonowego oraz sędziego sądu okręgowego). Zmiany wprowadzone ustawą miały swoje umocowanie w przyczynach obiektywnych, nie były związane, jako takie, z osobą sędziego i wiązały się ze zmianą ustroju sądów, o czym mowa w art. 180 ust 5 Konstytucji.

W rezultacie należy przychylić się do poglądu, że zniesienie „awansu poziomego” i w konsekwencji przeniesienie sędziego na inne (niższe) stanowisko służbowe, jest faktem niezależnym od jednostkowej oceny zachowania sędziego, a tylko takiej sytuacji dotyczy art. 180 ust 2 Konstytucji RP. Innymi słowy oceniając art. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej z 2008 r.

w aspekcie znaczenia zasady stałości miejsca służbowego sędziego dla wykonywania władzy sądowniczej w rozumieniu gwarancji sformułowanej w art. 180 ust 2 Konstytucji, należy dojść do wniosku, że przepisy te nie są ze sobą niezgodne.

Co do zarzutu naruszenia w art. 4 pkt 1,2 i 3 zasady praw nabytych wynikającej z treści art. 2 Konstytucji, z przytoczonego wcześniej poglądu Trybunału Konstytucyjnego, że pełnienie określonego stanowiska przez sędziego bądź prokuratora nie jest jego prawem podmiotowym, mogącym stanowić przedmiot indywidualnego roszczenia, wywieść należy wniosek, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2008 r. nie można poddać ocenie w aspekcie praw nabytych ani ekspektatywy takiego prawa.

W rezultacie uznać należy, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2008 r. nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych sformułowaną w art. 2 Konstytucji.

Istnienie takiego przepisu intertemporalnego nie ma żadnego uzasadnienia, skoro pozostawienie bez rozpoznania nie rozpoznanych do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2008 r. wniosków o „awans poziomy” byłoby neutralne dla praw i obowiązków wnioskodawców.

Ostatni z zarzutów Prezydenta RP dotyczył przyjęcia przez ustawodawcę zmieniającego minimalnego standardu *vacatio legis* w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw.

Należy w tym względzie zauważyć, że jest to standard określony, a więc dopuszczalny, w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

Na pytanie, czy 14 dniowy okres wejścia zmian w zakresie zniesienia „awansu poziomego” nie rodzących negatywnych skutków finansowych ani służbowych, a jedynie mających znaczenie tytularne po stronie adresatów jest zbyt krótki, by mogli się oni z nowym prawem zapoznać i należycie pokierować swoimi sprawami po ogłoszeniu nowych przepisów trudno jest odpowiedzieć pozytywnie. Skoro bowiem zmiana przepisów nie spowodowała zmian w sytuacji faktycznej sędziów i prokuratorów, a ciężar konsekwencji tytularnych jest kategorią nie podlegającą obiektywizacji, to problem *vacatio legis* nie przystaje do tych okoliczności.

Rozważając skargę, należy pamiętać, że jej ewentualne uwzględnienie otworzy problem zbadania konstytucyjności wprowadzenia awansu poziomego do ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Wobec powyższego uznać należy, że art. 5 ustawy zmieniającej z 2008 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.