

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan - przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński - sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Janusz Trzeciński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak - protokolant

po rozpoznaniu 15 grudnia 1999 r. na rozprawie pytania prawnego składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Prokuratora Generalnego, o udzielenie odpowiedzi:

czy § 1 zdanie drugie uchwały Nr 10/94/II Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa jest zgodny z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435; zm.: z 1990 r. Nr 53, poz. 306; z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1996 r. Nr 72, poz. 347; z 1997 r. Nr 117, poz. 753 i Nr 124, poz. 782 oraz z 1998 r. Nr 98, poz. 607)

o r z e k a:

Paragraf 1 zdanie drugie uchwały Nr 10/94/II Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa jest niezgodny z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435; zm.: z 1990 r. Nr 53, poz. 306; z 1993 r. Nr 47, poz. 213; z 1996 r. Nr 72, poz. 347; z 1997 r. Nr 117, poz. 753 i Nr 124, poz. 782 oraz z 1998 r. Nr 98, poz. 607) w związku z art. 187 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wkracza w materię dla której Konstytucja wymaga regulacji ustawowej.

Uzasadnienie:

* Tekst sentencji został opublikowany w MP Nr 40, poz. 611.

I

1. W sprawie o sygn. akt II SA 247/99 Naczelny Sąd Administracyjny, zwany dalej "wnioskodawcą", 10 maja 1999 r. postanowił na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) skierować do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne:

czy § 1 zdanie drugie uchwały Nr 10/94/II Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa, zwanej dalej "regulaminem KRS", jest zgodny z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 73, poz. 435 ze zm.), zwanej dalej "ustawą o KRS".

Przedstawione w sentencji postanowienia pytanie prawne pozostaje w ścisłym związku z postępowaniem sądowym toczącym się na skutek skargi na uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa z 13 stycznia 1999 r. odmawiającej Bożenie R. wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu przez nią 65-go roku życia. Uchwała ta podjęta została na podstawie kompetencyjnego przepisu art. 2 pkt 3a ustawy o KRS oraz w trybie przepisów regulaminu KRS.

Paragraf 1 zdanie drugie regulaminu KRS wyłącza stosowanie w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa, zwaną dalej "KRS", przepisów kpa i ta norma stanowi przedmiot pytania prawnego.

Zdaniem wnioskodawcy odpowiedź na to pytanie ma bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem na skutek wspomnianej wyżej skargi Bożeny R., gdyż dotyczy podstawowej kwestii: w jakim trybie procesowym powinna być rozstrzygnięta sprawa. Wnioskodawca podnosi, że przepis § 1 zdanie drugie regulaminu KRS rozstrzyga o niemożliwości odwołania się przez Naczelny Sąd Administracyjny, w procesie badania legalności uchwały KRS o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego po ukończeniu 65-go roku życia, do proceduralnych kryteriów legalności decyzji administracyjnej określonych w kpa. Sąd zostaje pozbawiony procesowych narzędzi, jakie daje kpa, które są tym istotniejsze, gdyż przepisy prawa materialnego nie określają przesłanek podejmowania przez KRS decyzji w takich sprawach. Odrzucenie kpa oznaczałoby całkowitą uznaniowość działania KRS, a sądowa ochrona sędziego zostałaby pozbawiona realnego znaczenia, bowiem regulacje procesowe zawarte w regulaminie KRS tylko pozornie nawiązują do rozwiązań kpa.

Wskazując na niezgodność § 1 zdanie drugie regulaminu KRS z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS wnioskodawca stwierdza: regulamin KRS został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 10 ust. 2 ustawy o KRS. Przepis ten stanowi, że szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa określa regulamin uchwalony przez Radę. W wykonaniu tego upoważnienia w regulaminie KRS uregulowano m.in. postępowania w sprawach kadrowych sędziów (dział II), w tym postępowania w sprawach o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego (rozdział VI działu II). Postanowiono jednocześnie, że w postępowaniu przed KRS nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (§ 1 zdanie drugie regulaminu).

Przepis ten normuje sytuację procesową (prawa i obowiązki) sędziów - podmiotów nie podporządkowanych organizacyjnie ani służbowo KRS. Ma zatem charakter przepisu powszechnie obowiązującego. Już z tego powodu nasuwa się wątpliwość, czy przepis art. 10 ust. 2 ustawy o KRS dostatecznie jasno i wyraźnie upoważnia do wydania takiej normy. Odsyła on w zakresie szczegółowego uregulowania trybu działania KRS do regulaminu, czyli aktu mającego z założenia charakter regulacji wewnętrznej, zawierającego przepisy adresowane do kręgu osób powiązanych organizacyjnie i służbowo z organem stanowiącym takie prawo, nie podlegające wymaganiu publikacji. W określeniu

“szczegółowy tryb działania Rady” użytym w art. 10 ust. 2 ustawy o KRS nie mieści się upoważnienie do uregulowania w drodze regulaminu sposobu postępowania w sprawach o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego. Ustawodawca odsyłając do regulaminu mógł mieć na uwadze jedynie wewnętrzną organizację pracy Rady a nie podejmowanie przez nią rozstrzygnięć skutkujących na zewnątrz, w sferze praw i obowiązków sędziego.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca wskazał, że dziedzina praw i obowiązków obywateli należy do materii zastrzeżonej dla ustawy. Zgodnie z zasadą wyłączności ustawy, normy powszechnie obowiązujące dotyczące praw i obowiązków obywateli mogą być stanowione wyłącznie w formie ustawy i subsydiarnie, na podstawie szczegółowych upoważnień ustawowych - w drodze aktów wykonawczych do ustawy. Akt wykonawczy może pomocniczo wkraczać w sferę praw i obowiązków obywatelskich tylko na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie takie podlega ścisłej i literalnej wykładni. Zasadę tę wprost wyraża art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc ponadto, że upoważnienie powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W sytuacji, gdy upoważnienie ustawowe nie spełnia wymagań pod względem szczegółowości nie oznacza to braku ograniczeń w ustaleniu treści aktu wykonawczego, zwłaszcza w materii objętej wyłącznością ustawy albo regulowanej już innymi aktami ustawodawczymi. Akt wykonawczy nie może wkraczać w sprawy uregulowane już innymi ustawami, nie może treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować a nawet nie powinien ich powtarzać. Przepis kompetencyjny upoważniający wyłącznie do wydania aktu wykonawczego nie jest przepisem merytorycznym i dlatego nie może być uznany za *lex specialis* w stosunku do innych ustaw. Akt wykonawczy wydany na jego podstawie nie może zatem czynić odstępstw od regulacji ustawowych. Byłoby to dopuszczalne tylko wtedy, gdyby ustawa wyraźnie na to pozwalała. Ze względu na subsydiarny charakter aktu wykonawczego nie jest dopuszczalne ujmowanie w nim podstawowych zasad odnoszących się do regulowanej materii zwłaszcza wtedy, gdy ustawa upoważniająca na ten temat się nie wypowiada.

Akty prawne wewnętrzne, do których niewątpliwie należy regulamin KRS, muszą być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Biorąc pod uwagę wymagania stawiane prawu podustawowemu, sformułowane w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, wątpliwości co do zgodności § 1 zdanie drugie regulaminu KRS należałoby uznać za uzasadnione. Przepis ten wkracza bez wymaganego wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego w materię uregulowaną w art. 1 kpa. Rozstrzyga on bowiem o nie stosowaniu przepisów tego kodeksu w sprawach objętych, co do zasady, zakresem jego obowiązywania. Regulacja ta ma charakter podstawowy a nie subsydiarny. Przesądza generalnie o trybie rozpatrywania spraw osobowych sędziów w sytuacji, gdy ustawa o KRS w tej materii się nie wypowiada, ograniczając się w zasadzie do ustalenia sposobu wyrażania woli przez ten organ kolegialny (art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1).

Sprawa rozpatrywana przez KRS z wniosku sędziego o wyrażenie zgody na dalsze zajmowanie przez niego stanowiska jest sprawą dotyczącą jego praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej. Należy więc do kategorii spraw administracyjnych, o których mowa w art. 1 kpa. KRS wypowiadając się co do takiego wniosku sędziego realizuje organizatorskie funkcje państwa w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Decyduje o możliwości dalszego powierzenia sędziemu funkcji sądenia. Nie jest to czynność zamykająca się w sferze zatrudnienia, chociaż dotyczy stosunku pracy. KRS nie występuje w imieniu pracodawcy sędziego zainteresowanego świadczeniem pracy przez swego kontrahenta. Fakt, iż

rozstrzygnięcie KRS wywołuje również skutki w sferze stosunku pracy nie stoi na przeszkodzie uznaniu takiej uchwały za akt publicznoprawny. W literaturze prawniczej powszechnie akceptuje się pogląd, według którego akt administracyjny może równocześnie wywoływać skutki prawne w sferze prawa administracyjnego i np. prawa pracy.

Wychodząc od zasady podziału władz obejmującego bez reszty wszystkie formy działalności państwowej uchwały KRS w sprawie dalszego zajmowania przez sędziego stanowiska nie można zaliczyć do innej kategorii, jak do działań o charakterze wykonawczym, czyli administracyjnym. Sprawy te objęte są więc zakresem obowiązywania kpa określonym w art. 1. Przepis art. 1 kpa w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1999 r. stanowi, że kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie:

1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych,

2) przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt. 1,

3) w sprawach rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2, a także między tymi organami a sądami.

Nowe brzmienie art. 1 kpa pozwala usunąć wcześniej podnoszone wątpliwości co do tego, czy KRS podejmując uchwały w sprawach osobowych sędziów działała w charakterze organu administracyjnego w znaczeniu funkcjonalnym. Obecnie kpa ma bowiem zastosowanie do postępowania prowadzonego przez każdy podmiot powołany z mocy prawa do władczego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Wnioskodawca wskazał, że:

- w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażano pogląd uznający uchwały KRS w sprawach kadrowych sędziów za decyzje administracyjne podejmowane w postępowaniu administracyjnym. Kwestię tę rozpatrywano w kontekście dopuszczalności skargi na takie uchwały do NSA,

- w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypowiedziano się konsekwentnie za stosowaniem przepisów kpa do postępowań przed KRS.

Poddając w wątpliwość zgodność § 1 zdanie drugie regulaminu KRS z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS wnioskodawca odwołał się również do argumentów natury aksjologicznej. Wyłączenie postępowania przed KRS w sprawach osobowych sędziów z zakresu obowiązywania kpa stanowi wyraz "dekodfikacji" postępowania administracyjnego w dużym stopniu jednolicie uregulowanego w kpa. Dezintegracja procedur działania w sprawach administracyjnych rozpatrywanych przez organy państwowe nie może być oceniona pozytywnie. Jednolitość postępowania administracyjnego jest bowiem wartością, którą trudno przecenić, ponieważ tylko w ten sposób można zapewnić stronie odpowiednią, należytą ochronę prawną. Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem prawnym, który w pełni odpowiada założeniom sprawiedliwej procedury administracyjnej. Zawiera zespół gwarancji właściwego, zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracyjny. Trudno zatem wskazać motywy, które mogłyby uzasadniać wyłączenie spraw sędziów spod reguł postępowania administracyjnego zawartych w kpa. Postanowienia typu procesowego zamieszczone w regulaminie KRS nie dają sędziemu dalej idącej ochrony, niż przepisy kpa. Próby wprowadzenia odrębności proceduralnych w postępowaniu przed KRS nie można również wytłumaczyć jej szczególną pozycją ustrojową. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji RP i art. 1 ust.

2 ustawy o KRS). Niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej bardziej służy pełna ochrona praw sędziego w jego stosunkach z KRS, niż niezależność tego organu od sędziów, swoiście wyrażająca się w ograniczeniu kontroli podejmowanych względem nich rozstrzygnięć.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 sierpnia 1999 r. (znak: PV 490/47/99) stwierdzając, że przepis § 1 zdanie drugie regulaminu KRS jest niezgodny z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS w pełni podzielił stanowisko wnioskodawcy, stwierdzając ponadto, iż problematyka objęta pytaniem prawnym występuje na tle szczególnej sytuacji konstytucyjnoprawnej Krajowej Rady Sądownictwa.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje w art. 186 ust. 1, że KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, zaś w art. 187 ust. 4 stwierdza, że ustroj, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.

W świetle tych przepisów oraz art. 87 Konstytucji RP, statuującego źródła prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego, wydaje się nie budzić wątpliwości stanowisko NSA, że omawianym regulaminem nie można było skutecznie wyłączyć przepisów kpa z postępowania przed KRS oraz że nie mógł on stanowić samoistnej podstawy procesowej rozstrzygnięcia spraw sędziowskich przez KRS, skoro wskazany przepis konstytucji przewiduje ustalenie trybu pracy w drodze ustawy. Obecnie przeczy kwestionowanemu uregulowaniu, we wskazanej części, przytoczona dyspozycja art. 187 ust. 4 Konstytucji RP.

Regulamin jest, ze swej istoty, aktem prawa wewnętrznego i jego ranga w hierarchii źródeł prawa nie dawała podstaw do wyeliminowania kpa z procedury rozpoznawanych przez KRS spraw indywidualnych sędziów, nie podporządkowanych służbowo KRS. Regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie wyraźnie wkracza w materię ustawową i chociażby z tego powodu narusza omawiane upoważnienie, a także art. 92 ust. 1 oraz art. 7 Konstytucji RP.

Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie jest, zdaniem Prokuratora Generalnego jest tym bardziej wątpliwe, że KRS jest organem konstytucyjnym, którego podstawowym celem jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz czuwanie nad przestrzeganiem etyki i godności zawodu sędziego.

KRS konstytucyjne posiada cechy zbliżone do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, której decyzje w sprawach jednostkowych nie budziły wątpliwości co do ich charakteru administracyjnoprawnego oraz że mają do nich zastosowanie, w zakresie procesowym, przepisy kpa.

Określony w art. 2 ustawy o KRS katalog spraw załatwianych przez Radę ma charakter mieszany. Niektóre z nich, w tym wyrażanie przez KRS zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, zawiera cechy rozstrzygnięcia, o jakim mowa w art. 1 § 1 w zw. z § 2 pkt 2 kpa. Jest bowiem władczym rozstrzygnięciem sprawy. Prokurator Generalny przy tym zauważa, że stosownie do art. 60 Konstytucji RP, obywatel polski, który korzysta z pełni praw publicznych ma prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Decyzja odmawiająca dalszego pełnienia takiej służby - aby nie miała charakteru dyskryminacyjnego - winna być wydana po wszechstronnym wyjaśnieniu sprawy, w trybie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 konstytucji), nie zaś aktu prawa wewnętrznego.

Prokurator Generalny podniósł również, że w myśl art. 59 § 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) sędziemu przeniesionemu w stan spoczynku przez KRS, na wniosek kolegium właściwego sądu, przysługuje skarga do NSA, przy czym ustawa rozstrzygnięcie to nazywa "decyzją", od której służy skarga do NSA. Jest to sytuacja podobna do sytuacji

objętej pytaniem i w płaszczyźnie systematyki prawa niezrozumiałe byłoby stosowanie różnych procedur do spraw przedmiotowo i podmiotowo podobnych.

Na marginesie Prokurator Generalny zauważa, że uchwała stanowiąca podstawę pytania prawnego zawiera stwierdzenie, że służy od niej odwołanie do NSA. Skoro tak, to NSA skargę może rozpoznać tylko w trybie kpa, nie zaś w trybie procedury regulaminowej KRS, która nie może być wiążąca dla NSA. Występująca dychotomia procesowa prowadzi do zasadniczych trudności w rozstrzygnięciu spraw przez dwa różne organy w dwóch różnych procedurach i sprzeczna jest z art. 7 Konstytucji RP.

3. Krajowa Rada Sądownictwa w piśmie z 14 września 1999 r. (znak: RKS-130-43-99) składając Trybunałowi Konstytucyjnemu wyjaśnienia wniosła o:

- 1) odmowę udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne, ewentualnie o:
- 2) udzielenie odpowiedzi, że § 1 zdanie drugie regulaminu KRS jest zgodny z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS, a także o:
- 3) rozpoznanie sprawy w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego.

Wnosząc o odmowę udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne Krajowej Rady Sądownictwa - powołując się na uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 1997 r. III ZP 13/96, w którym Sąd ten stwierdził, że w postępowaniu przed KRS w sprawie o wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska sędziego, który przekroczył 65 lat życia przepisy kpa nie mają zastosowania i że postępowanie przed KRS jest w całości uregulowane w art. 9 i art. 10 ustawy o KRS oraz w wydanym na jej podstawie regulaminie - stwierdza, że postanowien § 1 zdanie drugie regulaminu KRS nie traktowała jako regulacji normatywnej, ale jako stwierdzenie stanu prawnego wynikającego z regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Rozważając swoją pozycję ustrojową i wskazując na brak zgodności w tym zakresie w orzecznictwie sądów i w literaturze, KRS uważa, że jest organem władzy sądowniczej sensu largo, a więc szczególnym organem państwowym, ściśle powiązany z władzą sądowniczą, będącym w określonym zakresie dysponentem tej władzy. KRS przychyła się jednak także do wyrażanego w doktrynie, stanowiska iż jest swoistym, samodzielnym, naczelnym organem państwowym, powiązanymi swymi funkcjami z władzą sądowniczą. Dla określenia obecnej pozycji KRS podstawowe znaczenie ma konstytucja.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 konstytucji KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest to przepis podstawowy, wyznaczający pozycję ustrojową KRS. O ile poprzednio funkcja ta wynikała z ustawy i była tylko jedną z licznych funkcji KRS, o tyle obecnie jest jej funkcją podstawową, a wszystkie inne kompetencje są pochodne i muszą się mieścić w jej ramach. "Stanie na straży" to niewątpliwie pozycja całkowicie odmienna od zarządzania (administrowania, organizowania). Próba interpretacji pozycji KRS jako organu władzy wykonawczej, administracyjnej, byłaby sprzeczna z konstytucją. Obecnie żadna z kompetencji KRS nie może być traktowana jako zarządzanie, organizowanie, administrowanie, gdyż pozostawałoby to poza ustrojową pozycją KRS, jaką jest "stanie na straży". Także kompetencja KRS do wyrażania zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu 65 roku życia jest kompetencją mieszczącą się w ramach "straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Gdyby przyjąć, że KRS jest organem administracji i zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska wyraża w postępowaniu administracyjnym, to okazało by się, że władza administracyjna (w tym przypadku KRS) decyduje o władzy sądowniczej. Nie jest to możliwe do przyjęcia, gdyż oznaczałoby sprzeczność takiej regulacji z konstytucją, a w szczególności z jej art. 173 i art. 178 ust. 1 KRS nie jest organem władzy sądowniczej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 konstytucji władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Nie ma jednak żadnych przeszkód, aby KRS zaliczyć do organów władzy sądowniczej w szerokim tego słowa znaczeniu. Świadczy o tym przede wszystkim systematyka konstytucji. Regulacje

dotyczące KRS umieszczone są bowiem w rozdziale VII Konstytucji RP zatytułowanym "Sądy i Trybunały". Przy czym charakterystyczne jest, że położone są one pomiędzy regulacjami dotyczącymi Sądów, a regulacjami dotyczącymi Trybunałów. Ta systematyka konstytucji pośrednio potwierdza wyżej opisaną pozycję ustrojową KRS. W każdym razie KRS z pewnością nie jest organem kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdział IX Konstytucji RP) i wszelkie porównania do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w tym zakresie są nieuprawnione.

Z takiej pozycji ustrojowej KRS wynika, że żadna z jej kompetencji nie może być kwalifikowana jako administrowanie, zarządzanie. Jeżeli więc KRS rozstrzyga jakiegokolwiek sprawy indywidualne czy publiczne, podejmując nawet władcze decyzje, to nie są one wykonywane w ramach prawa administracyjnego. Między KRS a adresatami jej rozstrzygnięć nie istnieje więc stosunek administracyjnoprawny. Są to szczególne czynności, wykonywane w ramach podstawowej kompetencji ustrojowej KRS, czyli w ramach "stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów", które można określić jako czynności władzy sądowniczej sensu largo, wykonywanej przez patrona i dysponenta tej władzy.

Zdaniem KRS straciły znaczenie poglądy orzecznictwa i literatury wyprowadzające możliwość zaskarżania uchwał KRS do Naczelnego Sądu Administracyjnego z charakteru jej czynności, jako czynności organizatorskich, administracyjnych. O ile takie poglądy były przyjmowane, to niejako było to wynikiem uznania dominującego znaczenia zasady prawa do sądu. Uznawano, że adresat rozstrzygnięcia KRS nie miałby żadnej możliwości sądowej kontroli tych rozstrzygnięć.

KRS nie kwestionuje kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania skarg na uchwały KRS. Prawo do sądu wynika bowiem obecnie wprost z konstytucji (art. 45 ust. 1 konstytucji). Aktualnie problem sprowadza się tylko do kwestii, który sąd i w jakim postępowaniu ma rozstrzygnąć sprawę. KRS uważa, że o wiele lepszym rozwiązaniem byłoby poddanie jej uchwał kontroli Sądu Najwyższego. Wobec jednak braku wyraźnych regulacji ustawowych w tym zakresie możliwe jest kontynuowanie utrwalonej praktyki przysługiwania skargi do NSA. Kompetencja ta mieści się w zakresie funkcjonowania tego Sądu, wynikającej z ustawy, a nadto przepisy ustawowe w niektórych sprawach wyraźnie przewidują zaskarżanie uchwał KRS (zwanych decyzjami, ale nie decyzjami administracyjnymi) do tego Sądu.

Konkludując KRS stwierdza, że skoro § 1 zdanie drugie regulaminu KRS nie ma charakteru normatywnego (jest jedynie informacją, stwierdzeniem stanu prawnego wynikającego z regulacji ustawowych), to brak jest podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane przez skład orzekający NSA. Zgodnie bowiem z art. 193 konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643) pytanie prawne można przedstawić tylko co do zgodności aktu normatywnego z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli § 1 zdanie drugie regulaminu KRS nie ma charakteru normatywnego, to w zakresie ograniczonym do treści przedstawionego pytania nie ma podstaw do udzielenia odpowiedzi.

Odnosząc się wprost do pytania prawnego KRS stwierdza, że § 1 zdanie drugie regulaminu KRS nie jest sprzeczny z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS. Ten ostatni przepis pozwala KRS na określenie w drodze regulaminu szczegółowego trybu działania. Przepis nie ogranicza zakresu tej regulacji, zwłaszcza co do organizacji KRS - wyraźnie stanowi o trybie działania. KRS podkreśla, że w pytaniu prawnym nie zakwestionowano konstytucyjności art. 10 ust. 2 ustawy o KRS. Przepis ten korzysta więc z domniemania zgodności z konstytucją, które nie jest zakwestionowane i badanie tej zgodności wykraczałoby poza zakres rozstrzygnięcia. Dlatego też KRS uważa, że poglądy dotyczące w istocie niezgodności tego przepisu z konstytucją, a wywodzone z systemu źródeł prawa, za wykraczające poza zakres przedstawionego pytania. Inną sprawą jest, że KRS uważa te poglądy za niesłuszne. Jej

zdaniem, to że w art. 187 ust. 4 konstytucji stwierdzono, iż ustroj, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa, nie oznacza aby ustawa ta nie mogła upoważnić KRS do wydania regulaminu, określającego jej tryb działania. Jako przykład identycznej regulacji KRS podaje art. 197 Konstytucji, odnoszący się do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym w art. 14 ust. 1 i art. 40 upoważniła Zgromadzenie Ogólne Trybunału do uchwalenia regulaminu określającego tok postępowania. Regulamin taki został uchwalony i dotyczy postępowania przed Trybunałem w zakresie niewątpliwie odnoszącym się do praw i obowiązków stron postępowania przed Trybunałem - uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (MP nr 81, poz. 788). Przede wszystkim stwierdza KRS, jeżeli § 1 zdanie drugie regulaminu KRS nie stanowi wyłączenia stosowania kpa (bez tego postanowienia kodeks ten i tak nie byłby stosowany), to nie można przyjąć aby był on niezgodny z art. 10 ust. 2 ustawy o KRS - wykraczał poza upoważnienie zawarte w tym przepisie.

Wnosząc o rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie KRS podniosła, że pytanie prawne przedstawione przez skład orzekający NSA dotyczy sprawy o szczególnej zawilosci i przy jego rozstrzygnięciu konieczne jest rozpatrzenie i wykładnia przepisów dotyczących ustrojowej pozycji KRS, charakteru postępowania przed Radą i wielu dalszych kwestii, które były dotychczas sporne w orzecznictwie i doktrynie. Rozstrzygnięcie tego pytania będzie miało fundamentalne znaczenie, wyznaczające zasady postępowania przed KRS i postępowania przed NSA w przedmiocie skarg na uchwały KRS. Rozstrzygnięcie przedstawionego pytania będzie miało też wpływ na dalszy tok postępowania w kilkuset sprawach rozstrzygniętych już przez KRS. Dlatego KRS składa wniosek do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wystąpienie z inicjatywą skierowania sprawy do rozpoznania przez pełny skład Trybunału. W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, KRS wnosi o jego rozpatrzenie przez skład orzekający Trybunału, wyznaczony do rozpoznania sprawy.

II

Na rozprawie 15 grudnia 1999 r. Wnioskodawca oraz uczestnicy postępowania: Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prokurator Generalny podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Rozważenie pytania prawnego naczelnego Sądu Administracyjnego co do zgodności regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa z ustawą o Krajowej Radzie Sądownictwa wymaga ustalenia, czy regulamin ten zawiera treści normatywne. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem na podstawie art. 188 pkt 3 konstytucji jedynie o zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Przez przepis prawa podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy rozumieć każde postanowienie aktu prawnego, wydanego przez centralny organ państwowy, które zawiera normy ogólne i abstrakcyjne. Akt prawny wykonawczy do ustawy, nie będący rozporządzeniem nie może być źródłem powszechnie obowiązującego prawa. O tym zaś, czy zawarte w nim przepisy naruszają art. 87 ust. 1 Konstytucji decyduje treść tych przepisów, a mianowicie to, czy konkretyzują one normy prawne zawarte w ustawie. Powiązanie funkcjonalne aktu wykonawczego z ustawą wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach: z 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U.6/92, OTK 1992 r., cz. I, poz. 13), 15 lipca 1996 r. (sygn. akt U. 3/96, OTK 1996 r., nr 4, poz. 31), 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K.21/98, OTK 1998, nr 21, poz. 116), 21 czerwca 1999 r. (sygn. akt U.5/98) zajął

stanowisko, iż akty prawne centralnych organów państwowych, którym nie nadano formy powszechnie obowiązującego źródła prawa, podlegają kontroli Trybunału.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżony regulamin Krajowej Rady Sądownictwa zawiera postanowienia normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym. Znaczenie takie należy przyznać zdaniu drugiemu § 1 tego regulaminu, który stanowi, że w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Uchwała Nr 10/94/II Krajowej Rady Sądownictwa z 19 maja 1994 r. w sprawie regulaminu określającego szczegółowy tryb działania Krajowej Rady Sądownictwa została wydana na podstawie upoważnienia przewidzianego w art. 10 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanowi on, że szczegółowy tryb działania Rady określa regulamin uchwalony przez Radę.

Regulamin Krajowej Rady Sądownictwa jako akt prawa wewnętrznego nie może naruszać przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tym kodeksu postępowania administracyjnego. Naruszenie ustawy kodeks postępowania administracyjnego przez zaskarżony regulamin nastąpiłoby wówczas, gdyby Krajowa Rada Sądownictwa wydawała na podstawie tego regulaminu decyzje administracyjne w rozumieniu art. 1 kpa, ponieważ w takim przypadku wyłączenie stosowania kpa nie znajdowałoby żadnego uzasadnienia w normach konstytucyjnych i regulacjach ustawowych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Sądownictwa 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. Trybunał Konstytucyjny uważa, 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. Ogólnie określone w konstytucji zadanie KRS "stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów" konkretyzują przepisy ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Na podstawie art. 187 ust. 4 konstytucji "ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa". Wskazana dyrektywa konstytucyjna nie doprowadziła dotychczas do nowelizacji ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Tryb jej pracy określa nadal regulamin Krajowej Rady Sądownictwa, wydany na podstawie delegacji z art. 10 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zagadnienie zgodności z konstytucją wskazanej delegacji ustawowej nie jest przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w tym postępowaniu, gdyż pytanie prawne dotyczy jedynie zgodności § 1 zdanie drugie regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa z art. 10 ust. 2 wskazanej ustawy.

Podstawowe zadanie, jakim jest strzeżenie niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów, realizuje KRS m.in. poprzez podejmowanie uchwał o liczebności członków sądów dyscyplinarnych, w sprawie zasad etyki zawodowej sędziów, o stanie kadry sędziowskiej oraz wyrażanie stanowiska co do propozycji zmian ustroju sądów i w innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania, opiniowanie programów szkolenia aplikantów, zakresu i sposobu przeprowadzania egzaminu sędziowskiego, zasad oceny pracy asesorów sądowych, wyrażanie opinii w sprawach dotyczących sędziów i sądów, wniesionych pod obrady Rady przez Prezydenta RP, inne organy państwowe, a także przez zgromadzenia ogólne sędziów. Postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa we wskazanych wyżej sprawach nie należy do kategorii postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 1 kpa i wobec tego nie budzi z tego punktu widzenia zastrzeżeń stosowanie w postępowaniu w tych sprawach wyłącznie regulaminu KRS.

Krajowa Rada Sądownictwa prowadzi jednak postępowanie także w sprawach indywidualnych dotyczących kandydatów na sędziów oraz sędziów. Do tej pierwszej kategorii spraw należą: rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów - Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i sądów wojskowych oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie. Do drugiej: rozpatrywanie i rozstrzyganie wniosków o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe ze względu na powagę stanowiska sędziego, wyrażanie zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia, a także rozstrzyganie o innych sprawach, o których mowa w art. 59 § 5 i § 6 Ustawa o ustroju sądów powszechnych. (przejście sędziego w stan spoczynku w wypadku przedłużającej się choroby, reorganizacji sądu lub zmiany granic okręgów sądowych). O ile w pierwszej kategorii spraw indywidualnie rozpatrywanych stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa nie przybiera postaci decyzji administracyjnej, to do innych wniosków należy dojść analizując drugą kategorię spraw.

Ustawa o ustroju sądów powszechnych wskazuje w art. 59 § 5 *expressis verbis* przypadki, w których przysługuje od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa skarga do sądu administracyjnego. W konsekwencji postanowienie zdania drugiego § 1 regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa, iż w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego narusza co najmniej w odniesieniu do tych spraw wskazany przepis ustawy. Artykuł 59 § 5 omawianej ustawy przesądza bowiem o tym, iż przeniesienie sędziego w stan spoczynku przez Krajową Radę Sądownictwa w trybie w tym przepisie wskazanym jest decyzją administracyjną i wobec tego stosuje się do tego postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa przepisy kpa.

Ustawa nie wypowiada się wprost co do drogi sądowej w innych przypadkach przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Pozytywna regulacja przewidziana w art. 59 § 5 zawierająca wskazania co do dopuszczalności drogi skargi do sądu administracyjnego albo odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych nie może być w odniesieniu do pozostałych przypadków poddana wykładni *a contrario*. Założeniem podstawowym tej regulacji było bowiem rozstrzygnięcie wprost ewentualnych wątpliwości co do rodzaju drogi sądowej, nie zaś enumeratywne wyliczenie spraw, w których dopuszczalna jest droga sądowa.

Droga odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przyjęta w art. 59 stanowi wyjątek od zasady zaskarżania tych decyzji do sądu administracyjnego. Wyjątek ten uzasadniony jest tym, że ocena trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków sędziego spowodowanej chorobą lub utratą sił wymaga przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych lekarzy, a przed sądem administracyjnym nie przeprowadza się postępowania dowodowego.

Brak drogi sądowej od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa o przeniesieniu w stan spoczynku nie budzi wątpliwości w przypadkach, gdy zostaje on przeniesiony w ten stan na własny wniosek. Inne przypadki przeniesienia w stan spoczynku winne być wykładane z uwzględnieniem art. 180 konstytucji oraz dyrektywy płynącej z art. 59 ustawy. Nieusuwalność sędziego oznacza, że złożenie sędziego z urzędu następuje wyłącznie w przypadkach przewidzianych wyraźnie w ustawie. Spory co do tego, czy przewidziany ustawą przypadek usunięcia sędziego ze stanowiska wystąpił, może rozstrzygnąć ostatecznie jedynie sąd.

Z mocy samej ustawy sędzia zostaje więc przeniesiony w stan spoczynku z dniem ukończenia 70 roku życia. Jeżeli jednak przed osiągnięciem 65 roku życia, wystąpił z wnioskiem o dalsze jego zatrudnienie na stanowisku sędziowskim, to podejmowane jest w tej sprawie postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa. Po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu wyraża ona zgodę albo odmawia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego

Uwarunkowanie prawa do zajmowania stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia od zgody Krajowej Rady Sądownictwa uzasadniać może domniemanie faktyczne, iż

z osiągnięciem tego wieku sędzia może nie być w stanie podolać nałożonym na niego obowiązkom. Ocena przebiegu pracy sędziego w okresie poprzedzającym osiągnięcie tego wieku, a także stanu jego zdrowia mają z tego punktu widzenia istotne znaczenie.

Krajowa Rada Sądownictwa przychyliła się do stanowiska, iż od jej decyzji o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 lat przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednocześnie jednak decyzja w tej sprawie nie przebiera - zdaniem KRS - charakteru prawnego decyzji administracyjnej. Można wnosić - na podstawie przedstawionych wywodów, iż bezpośrednią podstawą odwołania od tej decyzji do NSA jest konstytucyjne prawo do sądu, zagwarantowane w art. 45 i art. 77 ust. 2 konstytucji. Zgodnie z tymi postanowieniami ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Stanowiska KRS nie da się pogodzić z szerokim pojęciem decyzji administracyjnej, wprowadzonym ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126). Artykuł 1 kpa w obecnym brzmieniu przewiduje stosowanie kpa w postępowaniu przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, a także przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do załatwiania takich spraw. W praktyce orzeczniczej ani w doktrynie nie budzi przy tym wątpliwości, iż każda decyzja organów wskazanych w art. 1 kpa, z której wynikają skutki prawne dla obywatela jest decyzją administracyjną. (por. m.in. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 1997 r., str. 39 B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1992 r. str. 161 i n. oraz cytowana tam literatura).

Postępowania przed KRS w rozważanych sprawach nie można też zakwalifikować do żadnego z wyłączeń stosowania kpa, w szczególności nie znajduje tu zastosowania art. 3 § 3 pkt 2 kpa wyłączający z zakresu stosowania kpa sprawy dotyczące podległości służbowej pracowników organów i jednostek administracyjnych. Sędzia bowiem nie jest podległy służbowo Krajowej Radzie Sądownictwa.

Podobnie Sąd Najwyższy w uchwale w składzie siedmiu sędziów z 20 grudnia 1993 r. III AZP 20/93 (OSNC 1994 nr 6, poz. 116) zajął stanowisko, iż uchwała Krajowej Rady Sądownictwa o odmowie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 lat życia jest decyzją administracyjną, która może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odmienne jednak Sąd Najwyższy w uchwale z 29 kwietnia 1997 r. (sygn. akt III ZP 13/99, OSNAP 1997 Nr 24, poz. 482) zajął stanowisko, iż w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa w sprawie o wyrażenie zgody na zajmowanie stanowiska przez sędziego, który przekroczył 65 rok życia nie mają zastosowania przepisy kpa. Trzeba jednak zaznaczyć, że powołane tu dwa rozbieżne orzeczenia SN zostały wydane przed ostatnią nowelizacją zmieniającą art. 1 kpa, która przyjęła szerokie pojęcie decyzji administracyjnej.

Innym problemem wymagającym rozważenia jest zakres stosowania przepisów kpa w postępowaniu przed KRS. Przy ocenie tej kwestii jest niezbędne uwzględnienie konstytucyjnego usytuowania KRS jako organu centralnego. Wyklucza ono w konsekwencji stosowanie przepisów kpa o odwołaniu, uchyleniu, zmianie lub stwierdzeniu nieważności decyzji przez organ wyższego stopnia. W postępowaniu przed KRS znajduje zastosowanie art. 127 § 2 kpa stanowiący, iż od decyzji wydanej w I instancji przez centralny organ administracji państwowej nie służy odwołanie. Odstępstwa od reguł postępowania przewidzianych w kpa nie mogą być jednak ustanowione regulaminem KRS, wydanym na podstawie delegacji ustawowej, ponieważ stosownie do art. 187 ust. 4 konstytucji wymagana jest w tym zakresie regulacja ustawowa.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu rozumiane zgodnie z art. 45 ust. 1 konstytucji jako “prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy” w odniesieniu do sądu administracyjnego, który stosownie do dyspozycji art. 184 i art. 175 ust. 1 konstytucji oraz na podstawie art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. (Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.) “sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej”, nie może być rozumiane w oderwaniu od reguł postępowania przed organami administracji publicznej. One to bowiem obok podstawy materialnoprawnej decyzji administracyjnej stanowią kryteria oceny jej prawidłowości w postępowaniu sądowym.

W przypadkach takich, jak rozważany w tym postępowaniu, a więc gdy przepisy prawa materialnego nie określają przesłanek materialnoprawnych podjęcia decyzji, przyjęcie stanowiska iż w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji nie obowiązują ustawowo określone reguły postępowania, prowadziłoby do naruszenia prawa do sądu rozumianego jako prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny polega bowiem na ocenie legalności decyzji, a więc jej zgodności z prawem materialnym i prawem postępowania w danej kategorii spraw.

Regulamin Krajowej Rady Sądownictwa jako jej wewnętrzny akt prawny, wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa do uchwalenia przez Radę regulaminu, określającego szczegółowy tryb jej działania, nie może uchylać stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, które rozstrzyga Rada w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 187 ust. 4 konstytucji tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa. Tylko więc na drodze ustawowej może być wprowadzony odmienny niż przewidziany w kpa tryb postępowania w sprawach dotyczących praw i obowiązków obywateli, a w tym i w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który ukończył 65 rok życia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.