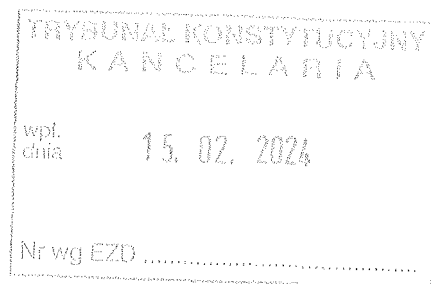


**ODPIS**

**UCHWAŁA NR 99/2024**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 14 lutego 2024 r.



**w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) wraz z wnioskiem o zabezpieczenie.**

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:
  - § 1, § 2 i § 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) są niezgodne z art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, zaskarżone rozporządzenie zostało bowiem wydane przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania, bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa;
  - § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149), jest niezgodny z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.) a przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
  - § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) jest niezgodny z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) jest niezgodny z art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
  - § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) jest niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w zw. z art. 730<sup>1</sup> § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., wnosi o udzielenie zabezpieczenia do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia, w sprawie inicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez zawieszenie mocy obowiązującej Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149).
  3. Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm, Prokuratora Generalnego a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanego podstawowego wzorca kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.
  4. Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku Krajowa Rada Sądownictwa upoważnia sędziego Macieja Nawackiego, sędzię Annę Dalkowską oraz sędzię Joannę Kołodziej-Michałowicz.

## **UZASADNIENIE**

### **I.**

#### **Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie**

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: „KRS” lub „Rada”) wywodzi swoją legitymację w przedmiocie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych przepisów

Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji RP (stanowi on podstawę normatywną uprawnień Rady do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) i art. 191 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP wskazującego Radę jako podmiot legitymowany do wszczynania przedmiotowego postępowania.

2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), stwierdził, że „Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału”. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok z 28.11.2007 r., sygn. K 39/07 (OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stanowi utrwaloną linię orzeczniczą; również w uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2023 r. sygn. akt K 1/23, Trybunał przypominał, w sytuacji zakwestionowania legitymacji Rady przez Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „KRS – stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji – stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wyłącznie w tych sprawach może wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji).”
3. Zaskarżone przepisy Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149), dotyczą wyłączenia sędziów od orzekania w określonej kategorii spraw, bezspornie bezpośrednio oddziałują na skład sądów, orzecznictwo sądów, a przez to na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, co w konsekwencji legitymuje Krajową Radę Sądownictwa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotową

skargą o dokonanie oceny zgodności z Konstytucją przepisów aktu normatywnego w zakresie, w jakim dotyczy on właśnie niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

4. Także w literaturze wskazuje się, że przepisy poddane kontroli we wniosku Rady muszą dotyczyć sytuacji prawnej sądów lub sędziów. Przepisy te muszą też oddziaływać, chociażby potencjalnie, na sferę niezależności sądów i niezawisłość sędziowską (zob. Z. Gromek, *Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 62). Nadto Konstytucja RP, jak również ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) nie wymagają wykazania przez Radę związku kwestionowanego przez nią aktu normatywnego z jej zakresem działania, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, jak to ma miejsce w wypadku legitymacji podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji.
5. Powyższe oznacza, że jeśli przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy aktu normatywnego, w tym wypadku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które dotyczą niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a budzą przy tym uzasadnioną wątpliwość co do zgodności przepisów z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa jest legitymowana do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego z przedstawionymi na wstępie zarzutami. Z tego względu wystąpiono z wnioskiem o kontrolę ze wzorcem konstytucyjnym w zakresie oznaczonym w petitum wniosku.

## II.

### Zaskarżone przepisy i ich kontekst normatywny

6. Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.) wydał rozporządzenie z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych opublikowane 7 lutego 2024 r. w Dzienniku Ustaw nr 149. Zgodnie z §3 rozporządzenia zmieniającego weszło ono w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. 8 lutego 2024 r.
7. Zgodnie z treścią rozporządzenia zmieniającego:
  - § 1. *W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2514, z późn. zm.) w § 43 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:*

*„1a. Sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615). Sędziowie ci nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, przez SLPS.*

*1b. Przepisu ust. 1a nie stosuje się do:*

- 1) asesorów sądowych;*
- 2) sędziów, którzy zrzekli się urzędu sędziego, a następnie powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa..*

*§ 2. Do spraw, o których mowa w § 43 ust. 1a rozporządzenia zmienianego w § 1, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*

- 8.** Zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego wprowadzają modyfikację zamkniętego katalogu przesłanek ustawowych bezwzględnych wyłączenia sędziego z mocy prawa (*iudex inhabilis*) określonego w art. 40 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 37) w odniesieniu do spraw sądowych prowadzonych w oparciu o przepisy procedury karnej i w art. 48 §1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.) w odniesieniu do spraw sądowych prowadzonych w oparciu o przepisy procedury cywilnej.
- 9.** Wyłączenie od rozpoznania spraw, ujęte w zwrotach „*nie są przydzielane sędziom*”, „*nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw (...) przez SLPS*” (system losowego przydziału spraw) jednoznacznie oznacza wyłączenie sędziów z mocy prawa, konkretnie z mocy rozporządzenia, od rozpoznania określonych kategorii spraw. Jeżeli sędzia nie jest losowany przez SLPS, nie dostaje spraw do rozpoznania. Całkowite zablokowanie sędziego w systemie SLPS prowadzi do niemożności przydziału spraw sędziemu, do całkowitego wyłączenia sędziego od wykonywania czynności

orzeczniczych; w tym wypadku w określonej kategorii spraw. Wyłączenie odbywa się poprzez system informatyczny służący obsłudze postępowań, bez woli, a nawet bez wiedzy sądu, a tym samym ma charakter przesłanki bezwzględnej wyłączenia. Konstrukcja przesłanki tej wykracza nadto poza ustawowe ujęcie przesłanek bezwzględnych – automatyzm tej przesłanki nie zakłada bowiem do zainicjowania wyłączenia konieczności złożenia oświadczenia przez sędziego o zaistnieniu przesłanki.

10. Jako nową bezwzględną przesłankę wyłączenia z mocy prawa w rozporządzeniu zmieniającym wskazano – *„objęcie stanowiska w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 oraz z 2023 r. poz. 1615).”* Sędzia podlega zatem wyłączeniu z racji tego, że objął stanowisko sędziego.
11. Nowa bezwzględna przesłanka wyłączenia sędziego nie mieści się w zbiorze desygnatów pojęciowych dotychczasowych przesłanek ustawowych. Podkreślić należy, iż przesłanka ta nie stanowi zgodnie z zasadą *nemo iudex in causa sua* konkretyzacji przesłanki wyłączenia sędziego w sprawie własnej, nie ma bowiem zastosowania w sprawie, która dotyczy sędziego bezpośrednio (art. 40 §1 pkt Kodeksu postępowania karnego), której wynik oddziałuje na jego prawa lub obowiązki bezpośrednio (art. 48 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania cywilnego). Niewątpliwie wprowadzona przez rozporządzenie zmieniające bezwzględna przesłanka wyłączenia sędziego stanowi zupełne novum w systemie prawa.
12. Przesłanka wyłączenia ujęta w rozporządzeniu zmieniającym została nadto sformułowana z zastosowaniem terminów nieznanymi ustawie jak *Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*. Określenie to nie odpowiada treści normatywnej art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, wskazany przepis Konstytucji kształtuje bowiem Krajową Radę Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa została ukształtowana treścią art. 187 ust. 1 Konstytucji RP jako organ składający się z wymienionych w przepisie członków. Żaden przepis rangi ustawowej nie może zmienić ukształtowania (kształtu, składu) Rady. Zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP ustawa określa ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, nie zaś ukształtowanie Rady. Krajowa Rada Sądownictwa niezmiennie składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu

Administracyjnego, osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, piętnastu sędziów, czterech posłów i dwóch senatorów.

13. Kodeks postępowania karnego i kodeks postępowania cywilnego nie zawierają delegacji ustawowej (upoważnienia) Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia wprowadzającego nowe przesłanki wyłączenia sędziego z mocy prawa, czy też modyfikującego zakres, rozumienie bezwzględnych przesłanek kodeksowych.

14. W art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.) zawarto delegację ustawową (upoważnienie) Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określającego:

1) *wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów,*

2) *szczegółowe zasady przydziału spraw, w tym:*

*a) sposób dokonywania losowania spraw,*

*b) zasady ustalania składów wieloosobowych,*

*c) (uchylona),*

*d) zasady zmniejszenia przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności oraz podstawy czasowego wstrzymania przydziału spraw,*

*e) warunki uczestniczenia w przydziale tylko niektórych kategorii spraw rozpoznawanych w wydziale,*

*f) zasady pełnienia dyżurów oraz rodzaje spraw podlegających przydzieleniu zgodnie z planem dyżurów,*

*g) zasady sporządzania planu zastępstw oraz rodzaje czynności podejmowanych zgodnie z planem zastępstw,*

*h) zasady podziału terytorialnego obszarów właściwości sądów opiekuńczych i nieletnich oraz przydziału tych obszarów sędziom,*

*i) (uchylona),*

3) *sposób realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych i handlowych,*

4) *porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania, warunki i tryb*

*udostępniania i przesyłania akt i dokumentów z akt oraz warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach*

*– uwzględniając zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania oraz potrzebę zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom, a także potrzebę zapewnienia równomiernego i obiektywnego obciążenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych obowiązkami, zapewnienia zbliżonego prawdopodobieństwa udziału w składzie wieloosobowym, wykorzystania rozwiązań informatycznych do losowego przydziału spraw oraz zastosowania innych sposobów losowego przydziału spraw w przypadku braku możliwości korzystania z tych rozwiązań.*

15. Delegacja ustawowa zawarta w przywołanym przepisie Prawa o ustroju sądów powszechnych nie zawiera w swej treści upoważnienia do określania zasad i przesłanek „wyłączania sędziów od rozpoznania określonych kategorii, czy nawet wszystkich kategorii spraw” przy zastosowaniu systemu SLPS.

### **III.**

#### **Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji RP**

##### **Uwagi ogólne**

16. Krajowa Rada Sądownictwa jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów rozporządzenia zmieniającego wskazuje przepis ustawy, zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia, oraz przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, dotyczący treści ustawowych upoważnień, a także warunków wydawania aktów wykonawczych, stanowiące o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP. Rada podnosi również szereg zarzutów merytorycznych, stanowiących o naruszeniu pozostałych norm konstytucyjnych przywołanych w petitum wniosku.
17. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz.



43). Stwierdzenie niezgodności § 1-3 rozporządzenia zmieniającego z art. 7 Konstytucji czyniłoby więc zasadniczo zbędnym analizowanie zarzutów materialnoprawnych. Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował także, że nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia ustawy, czy wydania rozporządzenia, automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych (dotyczących treści zaskarżonych przepisów) – tak m.in. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129. Treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) potwierdza, że wskazane tam kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.)

18. Podzielając powyższe zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego, Rada wnosi zarzuty dotyczące prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej, by uniknąć w przyszłości konieczności zaskarżenia kolejnego aktu normatywnego Ministra Sprawiedliwości w sposób tożsamy prowadzącego do naruszenia przywołanych norm konstytucyjnych. Jest to uzasadnione faktem, iż Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniowała projekt rozporządzenia w pierwotnym jego brzemieniu wskazując na jego niezgodność z normami konstytucyjnymi.

**Naruszenie art. 7 Konstytucji RP z uwagi na wydanie rozporządzenia zmieniającego bez zachowania wymaganego trybu**

19. Zgodnie z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.) wydanie rozporządzenia wprowadzającego regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, jak również wydanie rozporządzeń wprowadzających zmiany w regulaminie wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 269 z późn. zm.). do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Opiniowanie aktów normatywnych przez Radę stanowi

realizację jej konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Nie jest zatem dopuszczalne prawnie pominięcia w procesie wydania aktu normatywnego, w tym rozporządzenia opiniowania treści aktu przez Radę.

20. Pominięcie etapu opiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa aktu normatywnego stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP – stanowi działanie bez podstawy prawnej, poza granicami prawa i jednocześnie narusza podstawową konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa uniemożliwiając jej zaopiniowanie aktu istotnego z punktu widzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
21. Minister Sprawiedliwości przestawił do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa projekt aktu normatywnego – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (B 800), przedstawione razem z pismem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2023 r. (znak DLUS-II.4601.3.2023), o następującej treści:

*§ 1. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2514 i 2822 oraz z 2023 r. poz. 1036, 1078, 1810, 2420 i 2637) wprowadza się następujące zmiany:*

*1) w § 43 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu: „1a. Sprawy w przedmiocie rozpoznania wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy wśród podstaw tego wniosku znajduje się okoliczność dotycząca powołania sędziego, nie są przydzielane sędziom, którzy objęli stanowisko w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa ukształtowaną wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3). Sędziowie ci nie są uwzględniani w przydzielaniu spraw, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, przez SLPS.”;*

*2) dodaje się § 118a w brzmieniu: „§ 118a. Przy sporządzaniu orzeczeń i uzasadnień uwzględnia się prawo Unii Europejskiej, w szczególności art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. poz. 864, z 2007 r. poz. 843, z 2011 r. poz. 1555, z 2013 r. poz. 739 oraz z 2021 r. poz. 1309 i 1852), kierując się zasadami pierwszeństwa, bezpośredniego stosowania oraz lojalnej współpracy, a także wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe, w szczególności art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie i Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.*

*U. z 2022 r. poz. 2642 oraz z 2023 r. poz. 289, 614, 1030, 1429, 1606, 1615 i 1860. 2 dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.), uwzględniając przy ich wykładni orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.”.*

*§ 2. Do spraw, o których mowa w § 43 ust. 1a rozporządzenia zmienianego w § 1, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie rozporządzenia, stosuje się przepisy dotychczasowe.*

*§ 3. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.*

**22. 9 stycznia 2024 r.** Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie zaopiniowała przedstawiony jej projekt jako sprzeczny z podstawowymi zasadami polskiego porządku prawnego dotyczącymi zasad kształtowania ustroju sądów i postępowania przed sądami.

**23.** Minister Sprawiedliwości w wydanym rozporządzeniu zmieniającym pominął projektowany ust.118a, dodany został w §43 regulaminu ust.1b:

*Przepisu ust. 1a nie stosuje się do:*

*1) asesorów sądowych;*

*2) sędziów, którzy zrzekli się urzędu sędziego, a następnie powrócili na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli poprzednio zajmowane stanowisko objęli w inny sposób niż w wyniku wniosku o powołanie sędziego, przedstawionego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Krajową Radę Sądownictwa, ukształtowaną z zastosowaniem art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.*

**24. Treść normatywna ustępu 1b wprowadzonego do § 43 regulaminu rozporządzeniem zmieniającym nie została poddana opiniowaniu Krajowej Rady Sądownictwa przez Ministra Sprawiedliwości.** Ust. 1 b został zamieszczony w wersji z dnia 30 stycznia 2024 r. na etapie zwolnienia z komisji prawniczej i nie został przedłożony już Krajowej Radzie Sądownictwa do zaopiniowania.

**25.** Przepis ten w sposób istotny modyfikuje zakres wyłączenia z mocy prawa sędziego określony w §43 ust. 1a regulaminu. Krajowa Rada Sądownictwa pozbawiona została możliwości odniesienia się do treści §43 ust. 1b regulaminu – pierwszy raz Rada to czyni wnosząc przedmiotowy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Przepis §43 ust. 1b regulaminu wprowadzony zaskarżonym rozporządzeniem zmieniającym stanowi integralną część rozporządzenia, a tym samym wadą proceduralną dotknięte jest całe rozporządzenie zmieniające.

26. Na marginesie należy zauważyć, iż wprowadzenie do §43 regulaminu ust. 1b podkreśla absurdalność zaskarżonej regulacji – bezwzględnemu wyłączeniu nie podlega asesor sądowy, powołany na urząd począwszy od 2018 roku, ten sam asesor zaczyna zaś podlegać wyłączeniu po przekształceniu jego etatu w sędziowski i powołaniu na urząd sędziego przez Prezydenta RP.
27. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa z uwagi na rażące naruszenia przez Ministra Sprawiedliwości art. 7 Konstytucji RP, naruszenie uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianego w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a wyrażonego w przywołanych przepisach ustawowych zaskarżone rozporządzenie zmieniające winno zostać wyeliminowane z systemu prawa.

#### **Naruszenie art. 92 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

28. Zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia (Ministra Sprawiedliwości) granic upoważnienia ustawowego wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86, OTK w latach 1986-1995, t. I, poz. 2 oraz w wyrokach z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P. 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1; 6 stycznia 1998 r., sygn. U. 15/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 2; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156 oraz 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Krajowa Rada Sądownictwa podziela zapatrywania wyrażone w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, iż każde rozporządzenie winno być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym tym upoważnieniem. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.
29. Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość „zaprogramowaną” przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie

ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to - z jakiegokolwiek punktu widzenia – celowe lub pożądane. (...)wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Może on być wydany tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Ustrojodawca - w art. 92 Konstytucji - wyraził wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawa podustawowego i w tym celu nałożył na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń - obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji. Modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30.04.2009 r., U 2/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 56.)

30. „Akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. (...)Trybunał podkreślał, że przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może (...) uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom.” Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12.
31. Odnosząc te uwagi to treści normatywnej rozporządzenia zmieniającego należy zauważyć, iż Minister Sprawiedliwości przypisał sobie uprawnienie do uzupełnienia w drodze rozporządzenia przywołanych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania karnego bezpośrednio ingerując w treści instytucji wyłączenia sędziego z mocy prawa (*iudex inhabilis*), powołując się nawet w treści uzasadnienia projektu rozporządzenia na zasadę *nemo iudex in causa sua*, która stanowi w europejskiej kulturze prawnej podstawę wprowadzania w poszczególnych krajowych porządkach prawnych podstaw wyłączenia sędziego z mocy samego prawa. Minister

Sprawiedliwości tym samym sam przyznał, iż rozporządzenie ingeruje w materię ustawową.

32. Rada podkreśla, iż delegacja ustawowa z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie zawiera, bo i zawierać nie może, upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do uzupełniania przepisów procedur cywilnej i karnej o nowe przesłanki wyłączenia sędziego z mocy prawa. Wyłączenie sędziego z mocy prawa ma charakter wyjątkowy i stanowi odstępstwo od reguły, że każdy sędzia jest władny do orzekania w sprawie należącej do właściwości sądu, w którym orzeka. U podstaw tego wyłączenia leży uznanie, że w pewnych wyjątkowych wypadkach wskazanych w ustawie sędzia z założenia może nie być bezstronny, jego celem jest natomiast uniknięcie wypadków, kiedy bezstronność sędziego mogłaby być przedmiotem wątpliwości, a niemożliwe byłoby udowodnienie nieprawdziwości takiego podejrzenia (zob. uchwała SN z 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt KZP 9/07, OSNKW nr 5/2007, poz. 39). Odstępstwo to powinno obejmować wyłącznie nadzwyczajne sytuacje, które silnie przemawiają za koniecznością powstrzymania się sędziego od udziału w danej sprawie. Chodzi o takie sytuacje faktyczne, których wystąpienie może prowadzić do racjonalnie podnoszonych wątpliwości co do bezstronności sędziego, a praktycznie niemożliwe jest dowiedzenie ich nieprawdziwości. Przy czym chodzi tutaj o **wątpliwości obiektywnie uzasadnione, a nie jakiegokolwiek wątpliwości czy też tylko pozory braku bezstronności**. Instytucja *iudex inhabilis* zapewnia zatem ochronę bezstronności obiektywnej przez eliminację wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.04.2015 r., SK 66/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 47.)
33. Delegacja ustawowa art. 41 ust. 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych nie może również zawierać upoważnienia do Ministra Sprawiedliwości do uzupełniania przepisów procedur cywilnej i karnej, zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP postępowanie przed sądami określają ustawy. Prawodawca konstytucyjny jednoznacznie przesądził zatem, iż przepisy określające przesłanki wyłączenia sędziego mogą być zamieszczone wyłącznie w ustawach. Ujęcie tych przepisów w akcie rangi podustawowej w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym stanowi jednoznacznie naruszenie zasady normowanej treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

34. W ocenie Rady, Minister Sprawiedliwości przyjął przesłankę bezwzględnego wyłączenia sędziego z mocy prawa w oparciu o pozory braku bezstronności. Sam fakt powołania na urząd sędziego, uczestnictwa w określonej legalnej procedurze odmiennie regulowanej w różnych okresach po 1989 roku nie rzutuje bowiem na bezstronność sędziego. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że pierwszeństwo powinny mieć takie ograniczenia praw i wolności sędziego, które nawiązują do postawy indywidualnego sędziego w kontekście konkretnej sprawy i pozwalają ją oceniać, nie zaś te, które opierają się na ustawowych założeniach, z góry przesądzających, iż sędzia nie może być bezstronny (zob. wyrok o sygn. SK 53/04, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Ustawodawca zatem powinien wprowadzać przede wszystkim gwarancje bezstronności sędziowskiej, które z mocy ustawy nie pozbawiają prawa do oceny indywidualnej postawy sędziego w danej sprawie i niejako obiektywnie przypisują mu cechę stronniczości. Ustawodawca powinien przede wszystkim stosować takie rozwiązania, które nie mają charakteru absolutnych zakazów, tzn. powodujących z mocy prawa, automatycznie, nieodwracalnych skutków, z punktu widzenia osób podlegających tym ograniczeniom.
35. Wyjątkowy charakter wyłączenia sędziego z mocy prawa, jako odstępstwa od reguły orzekania w każdej sprawie należącej do właściwości sądu, skutkuje ograniczenie możliwości wprowadzania przesłanek bezwzględnego wyłączenia sędziego wyłącznie aktami prawnymi o randze ustawowej. Kompetencje w tym zakresie nie mogą być przekazane jako delegacja ustawowa Ministrowi Sprawiedliwości.
36. Rażące wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych przez Ministra Sprawiedliwości stanowi o niezgodności zaskarżonego przepisu §1 rozporządzenia zmieniającego z normą stanowioną przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

#### **Naruszenie prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**

37. Krajowa Rada Sądownictwa podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż instytucja wyłączenia sędziego jako jedno z rozwiązań składających się na szczegółowy aspekt prawa do sądu - bezstronność sędziowską, służy realizacji zasady prawa do sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Za miarodajny w tej kwestii należy uznać wyrok z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, w którym Trybunał dokonał obszernej analizy tego zagadnienia (zob. OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134, cz. III, pkt IV uzasadnienia;

zob. także wyroki TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; 7 marca 2005 r., sygn. P 8/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 20; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137). Wprowadzone przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązanie rzutuje jednakże na inny aspekt prawa do sądu, tj. na prawo do właściwego sądu.

- 38.** Sąd właściwy, to sąd ukształtowany (ustanowiony) na podstawie przepisów ustawy. Poprzez Sąd ustanowiony ustawą należy również rozumieć określenie zasad przydziału spraw w drodze ustawy. Określenie składu sądu poprzez przepis aktu normatywnego rangi rozporządzenia, więcej niejako ukrycie wpływu władzy wykonawczej na kształt sądu w przepisach pozornie regulujących kwestie techniczne – pracę systemu informatycznego SLPS – stanowi o sądzie niewłaściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.
- 39.** Wyodrębnienie, a następnie wyłączenie określonej kategorii sędziów, tj. sędziów powołanych na urząd sędziego sądu powszechnego począwszy od 2018 r. od orzekania, stanowiące ingerencję władzy wykonawczej w inwestyturę sędziego, tj. prawo i obowiązek orzekania we wszystkich kategoriach spraw, określoną aktem powołania na urząd sędziego, również stanowi o nieprawidłowym ukształtowaniu sądu. Strony postępowania mają prawo do sądu, w którego składzie mogą orzekać sędziowie zgodnie ze sprawowanym zakresem władzy sędziowskiej określonym ustawowo, a podlegającym przypisaniu do osoby sędziego prezydenckim aktem powołania na urząd sędziego.
- 40.** Krajowa Rada Sądownictwa już na etapie opiniowania zauważała, iż w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 marca 2019 roku 26374/18 (Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii) art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.), na które to orzeczenie powoływano się w uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego, poprzez wymóg „ustanowienia” sądu ustawą obejmuje proces powoływania sędziów w ramach krajowego porządku prawnego i krajowego wymiaru sprawiedliwości, który w praworządnym państwie musi zostać przeprowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującego w czasie powołania. Niezrozumiałe dlatego jest ograniczanie w możliwości orzekania sędziów, którzy zostali wybrani zgodnie z procedurą określoną przez władzę ustawodawczą, uprawnioną konstytucyjnie do określania sposobu wyboru kandydatów na urząd



sędziowski, ostatecznie powołanych przez Prezydenta na konkretne stanowisko sędziowskie z konstytucyjnie określonymi ramami władzy sędziowskiej.

41. Nadto konstytucyjnie chronione prawo do sądu zawiera w sobie aspekt sprawności postępowania, rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania przesłanek wyłączenia sędziego ograniczona zostaje także przez przesłankę sprawności postępowania. Nazbyt szerokie rozbudowanie katalogu przesłanek bezwzględnego wyłączenia sędziego z mocy prawa, także o pozorną przesłankę zawartą w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym, przyczynia się w praktyce sądowego stosowania prawa do znacznego wydłużenia, a czasem (w wypadku mniejszych sądów) do zablokowania rozstrzygania spraw. Jest to tym bardziej uzasadnione, iż funkcjonują sądy, w których znacząca większość kadry orzeczniczej, to sędziowie powołani na urząd począwszy od 2018 roku. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 27/01, „realizacja prawa strony do żądania wyłączenia sędziego może rzutować bezpośrednio na warunki i zakres korzystania przez innych uczestników postępowania z instytucji procesowych, stanowiących z kolei zabezpieczenie sprawnego i niezagrożonego przewlekłością przebiegu postępowania” (cz. III, pkt 3 uzasadnienia).
42. Wprowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym przesłanki bezwzględnego wyłączenia sędziego narusza tym samym prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji w jego aspekcie właściwego ukształtowania sądu oraz zabezpieczenia sprawnego i niezagrożonego przewlekłością przebiegu postępowania.

#### **Naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej określonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP**

43. Przywołany przez Krajową Radę Sądownictwa jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej. W literaturze wskazuje się, że omawiana zasada gwarantuje stworzenie sędziemu takiej sytuacji, w której w wykonywaniu swoich czynności może podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV, Warszawa 2005, s. 3-4 oraz cytowana tam literatura). W doktrynie wyodrębnia się również gwarancje zasady niezawisłości sędziowskiej o charakterze organizacyjnym (wyodrębnienie

sądów w strukturze organów państwowych, ustawowe ustalenie zakresu właściwości poszczególnych sądów, gwarancje materialne działania wymiaru sprawiedliwości, odrębność budżetowa) i funkcjonalnym (autonomia sądów w zakresie orzecznictwa - zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 671).

44. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swoich orzeczeń wskazuje, że niezawisłość polega na tym, że „sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, zob. również wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów (w tym powołanego ochrony niezawisłości konstytucyjnego organu – Krajowej Rady Sądownictwa) i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. m.in. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 i 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99).
45. Zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy zatem niezawisłości sędziowskiej rozumianej jako niezależność wobec organu pozasądowego - Ministra Sprawiedliwości, samodzielność sędziego wobec wymienionego organu władzy wykonawczej w swojej podstawowej funkcji orzeczniczej, niezależność od wpływu czynników politycznych wyrażanych poprzez działanie Ministra Sprawiedliwości, będącego czynnym politykiem na orzecznictwo w zakresie wyłączenia sędziego.
46. Prawodawca nie może wyczerpująco wskazać wszystkich przyczyn i okoliczności, w których może ujawnić się zagrożenie sędziowskiej bezstronności. Oprócz wyłączenia sędziego z mocy prawa, sędzia podlega wyłączeniu na podstawie orzeczenia sądu, ze względu na wystąpienie innych okoliczności, mogących rodzić wątpliwości co do jego bezstronności (*iudex suspectus*). Ingerencja władzy wykonawczej wyrażona w §1 rozporządzenia zmieniającego w instytucję wyłączenia sędziego nie znajduje uzasadnienia w zagrożeniu sędziowskiej bezstronności, nie wynika bowiem z praktyki orzeczniczej. Przykładowo w 2023 r. na 2 461 322 sprawy cywilne rozpoznawane w sądach rejonowych zostało złożonych na podstawie art. 42a Prawa o ustroju sądów

powszechnych (okoliczności powołania sędziego na urząd) 385 wniosków, z których uwzględniono 9.

47. Zaskarżony przepis rozporządzenia zmieniającego stanowi bezpodstawną ingerencję w praktykę orzecniczą, która nie dopuszczała, poza nielicznymi nieprawidłowymi wyjątkami, wyłączenia sędziego w ramach instytucji *iudex suspectus* od orzekania w danej sprawie, tylko z tej przyczyny, iż został powołany na urząd sędziego w okresach obowiązywania różnych procedur konkursowych przed Krajową Radą Sądownictwa. Podkreślenia wymaga, iż poszczególne przepisy procedur konkursowych przed Krajową Radą Sądownictwa zostały w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznane za sprzeczne z wzorcami konstytucyjnymi, w praktyce orzecniczej nie prowadziło to do podważenia umocowania sędziów do orzekania.
48. Wyłączenie określonej grupy około 2500 sędziów z mocy rozporządzenia od rozpoznania określonej kategorii spraw stanowi w rzeczywistości **niedopuszczalne wskazanie władzy wykonawczej (wytyczną Ministra Sprawiedliwości)**, iż z tej samej przyczyny, co określona w rozporządzeniu zmieniającym, należy tę grupę sędziów wyłączać od rozpoznania wszystkich kategorii spraw, a w przypadku rozpoznania sprawy przez sędziów z tej grupy traktować postępowanie cywilne jako dotknięte nieważnością, a wyrok zaś sądu karnego jako wadliwy, podlegający uchynieniu z urzędu z uwagi na bezwzględną przyczynę odwoławczą.
49. Przepis § 1 rozporządzenia zmieniającego godzi zatem w samodzielność sędziego wobec władzy wykonawczej, w niezależność sędziego wobec wpływów politycznych (ideologicznych), a nawet w wewnętrzną niezależność sędziego – w sumienie sędziego. Z tych przyczyn przepis §1 rozporządzenia zmieniającego jako rażąco sprzeczny z zasadą niezawisłości sędziego wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP winien zostać wyeliminowany z polskiego porządku prawnego.

#### **Naruszenie art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

50. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje jako dodatkowy wzorzec kontroli konstytucyjności §1 rozporządzenia zmieniającego art. 179 Konstytucji RP jako stanowiący wyłączne uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem o powołanie kandydata na urząd sędziego i wyłączne uprawnienie Prezydenta RP do powoływania na urząd sędziego na czas nieoznaczony. Treść normatywna przepisu art. 179 Konstytucji RP zawiera moc ostateczną rozstrzygnięcia Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego, które ma charakter trwały i definitywny.

Sąd Najwyższy w postanowieniu a 24.01.2022 r., II DO 62/21, stwierdził, iż „powołanie sędziego jest wyłączną kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej, którą wykonuje on na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa osobiście, definitywnie, bez udziału i ingerencji Sądu Najwyższego”.

51. W konsekwencji status sędziego określony aktem Prezydenta RP nie może być kwestionowany, wynikające z niego uprawnienia sędziego, w tym do wykonywania funkcji orzeczniczej, nie mogą być ograniczane, zawieszane, znoszone, inaczej niż w oparciu o przepisy Konstytucji RP. Żadna norma rekonstruowana na podstawie przepisów Konstytucji RP nie stanowi zaś możliwości ingerencji w zakres obowiązywania aktu Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego w drodze jakiegokolwiek rozporządzenia, w tym także rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.
52. Rada podziela w tym zakresie opinię Sądu Najwyższego złożoną do projektu rozporządzenia zmieniającego, iż rozwiązane zawarte w zaskarżonym przepisie „skutkuje niedopuszczalnym - w perspektywie konstytucyjnej - różnicowaniem statusu sędziego przy użyciu kryterium „momentu powołania”. Zmierza więc do tego, aby na poziomie aktu podustawowego, trwale ograniczyć możliwość wykonywania funkcji orzeczniczych wybranej kategorii sędziów, wyłączając w ten sposób skutki ich powołania. Tymczasem, na poziomie konstytucyjnym, status sędziego ma nie tylko charakter trwały i definitywny, ale jednocześnie - jako zapoczątkowany w drodze zastosowania normy konstytucyjnej - nie może być „odwołany” bądź „ograniczony” innym aktem prawa powszechnie obowiązującego, tudzież aktem stosowania prawa.”
53. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia z dnia 28 stycznia 2020 r. Kpt 1/20 wprost stwierdzał w odniesieniu do uchwały Sądu Najwyższego, iż kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa nie może być ograniczana. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. U 2/20.
54. Zaskarżony § 1 rozporządzenia zmieniającego jest zatem niezgodny z art. 179 Konstytucji RP.

#### **Naruszenie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP (wtórna niekonstytucyjność)**

55. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2020 r. U 2/20 stwierdzał, iż „wprowadzenie w drodze kwestionowanej uchwały SN instytucji sędziego w stanie spoczynku *ab initio* narusza zasadę państwa prawnego poprzez

uregulowanie statusu sędziego w drodze aktu podustawowego i poprzez wprowadzenie stanu niepewności realizacji konstytucyjnego i traktatowego prawa do sądu, które stanowi immanentny element zasady państwa prawnego. Instytucja ta narusza przede wszystkim zasadę demokracji - stanowiącą część *acquis constitutionnel* oraz fundamentalny element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Decyzja ustrojodawcy w postaci procedury powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS oraz prawidłowe skonkretyzowanie realizacji tej procedury w ustawie zostały bowiem podważone przez sprzeczną z Konstytucją i TUE uchwałę mającą charakter aktu podustawowego.” Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął zatem w oparciu o szereg wzorców konstytucyjnych (m.in. art. 2, art. 7, art. 179, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), w tym przywołanych przez Krajową Radę Sądownictwa w przedmiotowym wniosku, iż akt o charakterze podustawowym nie może prowadzić do kwestionowania decyzji ustrojodawcy w postaci procedury powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek KRS. Zaskarżony przepis §1 rozporządzenia zmieniającego, czyli aktu o charakterze podustawowym, w sposób bezpośredni kwestionuje zaś wskazaną decyzję ustrojodawcy. Nawet w uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego w pierwotnym jego brzmieniu jako przyczynę wprowadzenia tego aktu podano możliwość podważania powołania sędziego na urząd przez Prezydenta RP.

56. Trybunał Konstytucyjny zakaz regulacji statusu sędziego aktem normatywnym podustawowym odczytał jako fundamentalny element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Rozporządzenie zmieniające, które nie uwzględnia treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. U 2/20 godzi w fundamenty konstytucyjnego porządku prawnego, jako w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, jest wtórnie niekonstytucyjne; §1 rozporządzenia zmieniającego winien być usunięty z systemu prawa.

#### IV. Konkluzja

57. **W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2024 r. zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 149) są niezgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi.**

## V.

### Uzasadnienie wniosku o zabezpieczenie

58. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w tym przywołane przepisy dotyczące zabezpieczenia roszczeń. Krajowa Rada Sądownictwa jako wnioskodawca uprawniona jest do złożenia wniosku o zabezpieczenie (art. 732 k.p.c.). Przepis procedury cywilnej - art. 730<sup>1</sup> § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., dotyczące zabezpieczenia na podstawie przywołanego odesłania znajdują zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uprawnienie do zastosowania zabezpieczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowi utrwaloną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, m.in. postanowieniem z 30 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 34/15 Trybunał stwierdził dopuszczalność zabezpieczenia w sprawach na wniosek grupy posłów, czy w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi.
59. Konieczność wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wynika z faktu, iż zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego wprowadzają nową, nieznaną ustawie regulację przesłanki wyłączenia sędziego z mocy prawa (*iudex inhabilis*), a tym bezpośrednio wpływają na ukształtowanie sądu orzekającego w sprawie. Stosowanie tych przepisów w praktyce, uznanych w następstwie wniesionego wniosku Krajowej Rady Sądownictwa za sprzeczne z przywołanymi konstytucyjnymi wzorcami normatywnymi pociągać za sobą będzie w każdym przypadku nieważność postępowania w odniesieniu do spraw rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego oraz będą prowadzić w każdym przypadku do zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej w odniesieniu do spraw rozpoznawanych w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego. W konsekwencji będzie to skutkowało brakiem stabilności orzecznictwa sądów, koniecznością wznowiania prawomocnie zakończonych postępowań, czy też stosowania instytucji skargi kasacyjnej. W sposób bezpośredni funkcjonowanie zaskarżonych przepisów rozporządzenia zmieniającego godzi w realizację prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym konieczne jest zawieszenie mocy obowiązującej przepisów rozporządzenia zmieniającego.

60. Odpowiednio stosowany art. 755 § 1 k.p.c. daje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”. Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730<sup>1</sup> § 2 k.p.c. tzn. „brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia”. Wnioskowany sposób zabezpieczenia jest stosowny do opisanych okoliczności. Zawieszenie mocy obowiązującej przepisów rozporządzenia zmieniającego nie wywrze negatywnego skutku w stosunku do prowadzonych postępowań, nie wyłącza bowiem w żadnym zakresie możliwości stosowania instytucji wyłączenia sędziego zarówno w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, jak i Kodeksu postępowania karnego. Proponowane zabezpieczenie zapobiega jedynie rażącemu naruszeniu realizacji prawa do sądu w sprawach cywilnych i karnych, których dotyczy zaskarżone rozporządzenie zmieniające, znosi nadto skutek dyskryminujący wobec całej grupy sędziów, których status, pozycję ustrojową w sposób bezprawny zmienia rozporządzenie zmieniające.

Przewodniczący

Krajowej Rady Sądownictwa



sędzia Dagmara Pawełczyk-Woicka

Biurow Krajowej Rady Sądownictwa  
Za zgodność z oryginałem

DYREKTOR  
Wydziału Prawnego  
w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa

*Maciej Berus*