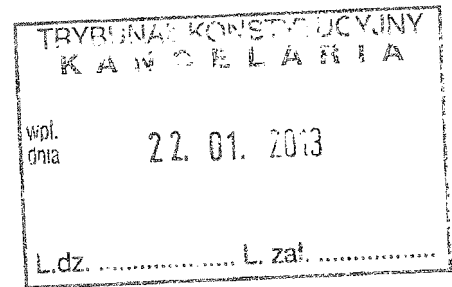




Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 r.

PG VIII TK 93/12

K 31/12



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji i art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 77 ze zm.), a także jest niezgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.);
- 2) art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;

- 3) art. 9a w ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 4) art. 21 § 3 ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 5) art. 22 § 1 ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 6) art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 7) art. 32b § 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w którym przepisy te przewidują jedynie fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości w przypadku negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań, lub też w wypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu  
oraz  
art. 32c § 1 i 2 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w którym przepisy te nie przewidują żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości  
– są niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 8) art. 37g § 5 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w którym przepis ten nie przewiduje możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, jeżeli Minister ten stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub

sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;

- 9) art. 37h § 2, 3 i 4 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości informacji o rocznej działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 10) art. 106c ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP,
- 11) art. 106e ustawy powołanej w pkt 2 jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto jest niezgodna z art. 112 Konstytucji RP w związku z art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 77 ze zm.), jest natomiast zgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 2) **art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.**

Nr 203, poz. 1192), jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;

- 3) art. 9a ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 4) art. 21 § 3 ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 5) art. 22 § 1 ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP;
- 6) art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 7) art. 32b § 1 i 3 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadku negatywnej opinii zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań, lub też w przypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 8) art. 32c § 1 i 2 ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;
- 9) art. 37g § 5 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu lub wiceprezesowi sądu prawa wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jeżeli Minister ten stwierdzi uchybienia

w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;

10) art. 37h § 2 ustawy powołanej w pkt 2, w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu prawa do zakwestionowania zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP;

11) art. 106c ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

12) art. 106e ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP;

13) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

### Uzasadnienie

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS, Rada lub Wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności ustawy dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa nowelizująca) w całości, z uwagi na niewłaściwy tryb, w jakim została ona uchwalona. Niezależnie od zarzutu naruszenia procedury

legislacyjnej, Wnioskodawca zaskarżył szereg przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: u.s.p.), zmienionych lub wprowadzonych do tego aktu normatywnego ustawą nowelizującą.

W zakresie przepisów u.s.p., pozostających w chwili wniesienia wniosku w okresie *vacatio legis* (tj. art. 21 § 3, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 u.s.p.), Rada oznaczyła przedmiot kontroli alternatywnie, wskazując, że winny one być przedmiotem kontroli w wypadku rozpoznania wniosku po dacie ich wejścia w życie. W razie wcześniejszego rozpoznania sprawy konstytucyjnej, za właściwy przedmiot kontroli powinny zostać uznane, zdaniem KRS, odpowiednio: art. 1 pkt 14 lit. d, pkt 15 lit. a, pkt 21 i pkt 24 ustawy zmieniającej.

Należy podzielić stanowisko Wnioskodawcy w tym zakresie. Z uwagi na to, że, w odniesieniu do poszczególnych unormowań ustawy zmieniającej, Rada nie sformułowała zarzutów ich niezgodności z Konstytucją w aspekcie proceduralnym (taki zarzut został odniesiony wyłącznie do ustawy zmieniającej traktowanej jako całość), jak również przepisy te nie dotyczą spraw odnoszących się specyficznie do ustawy zmieniającej (np. wyznaczenia okresu *vacatio legis*), brak jest podstaw do poddania kontroli poszczególnych przepisów tego aktu normatywnego. Wobec wejścia w życie zakwestionowanych przepisów u.s.p., za prawidłowe należy więc uznać przeprowadzenie kontroli *in merito* jedynie tychże postanowień, w brzmieniu nadanym im ustawą nowelizującą. Jest to zbieżne z intencją KRS, która w uzasadnieniu wniosku odniosła się do merytorycznej zawartości kwestionowanych rozwiązań oraz do kontekstu normatywnego, który stanowią pozostałe przepisy tej ustawy.

Odnosząc się do kwestii dotyczących procedury ustawodawczej, Wnioskodawca podnosi, że projekt ustawy nowelizującej został rozpatrzony w pierwszym czytaniu w dniu 14 grudnia 2010 r., na posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. KRS zauważa, że, zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji, Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Z art. 37 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 77 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu) wynika, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Ustęp 2 tego artykułu wyklucza jednak możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania w komisjach m.in. w przypadku projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że, zgodnie z powołanym wyżej przepisem Regulaminu Sejmu, projekt ustawy nowelizującej powinien być poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wnioskodawca zwraca uwagę na fakt, iż *[z]miany zawarte w tym przepisie (tj. w art. 1 ustawy nowelizującej – przypis własny) wprowadzały bowiem zasadniczą przebudowę sądownictwa powszechnego i na nowo określały relację pomiędzy władzą sądowniczą oraz władzą wykonawczą. Wkraczały więc w obszar dotyczący ustroju władz publicznych. Modyfikowały również właściwość rzeczową i miejscową sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, wprowadzając m.in. nowy podział na wydziały oraz nadając nowe brzmienie upoważnieniu do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego podział specjalny dla potrzeb sądownictwa powszechnego.* KRS podkreśla, że unormowania zawarte w projekcie dotyczyły zmian nie tylko w akcie o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania władzy sądowniczej, tj. w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, lecz również w pięciu innych ustawach regulujących ustroj i właściwość władz publicznych: ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (art. 2 projektu),

ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 3 projektu), ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 5 projektu), ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 6 projektu) oraz ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 8 projektu). Za nieprawidłowe uznał Wnioskodawca stanowisko, prezentowane przez przedstawicieli Kancelarii Sejmu w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Komisji, że art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie odnosi się do projektów ustaw dotyczących *jedynie ustroju i właściwości władzy sądowniczej* (cyt. za Wnioskodawcą).

Rada zauważa, że kwestia tego uchybienia była podnoszona (w trakcie pierwszego czytania projektu) przez jej Przewodniczącego oraz że zwracał na nią również uwagę (w czasie wysłuchania publicznego w dniu 11 stycznia 2011 r.) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że skierowanie projektu kwestionowanej ustawy do pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzenie plenarne, wbrew art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, stanowiło naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje samoistnych kompetencji organów Sejmu w tym zakresie. W konsekwencji godziło to w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym, zgodnie z art. 2 Konstytucji, jest Rzeczpospolita Polska – zasadę praworządności, nakazującą organom władzy publicznej, a zatem także Sejmowi, działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

Odnosząc się do prawidłowości procesu legislacyjnego, Wnioskodawca zarzuca ponadto, że niedochowanie trybu, wymaganego przepisami prawa przy uchwalaniu kwestionowanej ustawy, znalazło swój wyraz także w braku skierowania tego projektu w ostatecznej wersji, wobec której Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą, do zaopiniowania przez KRS.

Fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa brała udział w pracach nad projektem na etapie rządowym i kierowała swoje stanowiska (w dużym zakresie



negatywne) do Ministra Sprawiedliwości – organu, który w ramach Rady Ministrów odpowiadał za prace legislacyjne nad tym aktem, zdaniem Wnioskodawcy, nie oznacza, iż spełnione zostały wymogi proceduralne w tym zakresie. Dodaje on przy tym, że rządowe prace nad projektem trwały długo i przygotowywane wersje zmieniały się, tak iż opinie, przedstawiane do nich przez Radę, stawały się nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów tej regulacji.

Wnioskodawca powołuje się tu na swoje uprawnienie do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów, wynikające w czasie uchwalania ustawy nowelizującej z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa [Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.; w aktualnym stanie prawnym ta kompetencja KRS wynika z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714)]. Jednocześnie, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07, wskazuje, że uprawnienie to ma konstytucyjne oparcie w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia pogląd, iż przysługujące jej uprawnienie do opiniowania projektów ustaw dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, która została formalnie skierowana do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następnych Regulaminu Sejmu. Tylko przy takim rozumieniu pojęcia „projekt ustawy” KRS może przedstawić swoje oficjalne stanowisko organowi władzy ustawodawczej i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana, czyli powinność stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby jednak mogła właściwie wypełnić to zadanie, winna mieć możliwość wypowiedzenia się w stosunku do projektu ustawy, który został wniesiony do Sejmu, przed przystąpieniem do pierwszego czytania. W ocenie Wnioskodawcy, późniejszy udział członków Krajowej Rady Sądownictwa w pracach komisji sejmowych, czy w wysłuchaniu publicznym,

nie może zastąpić odpowiedniej uchwały tego organu kolegialnego, o konstytucyjnie ustalonym składzie, zawierającej opinię w rozumieniu powołanych wyżej przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Dlatego też, zdaniem Wnioskodawcy, niedochowanie tego wymogu przy uchwalaniu ustawy nowelizującej stanowiło naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz niekonstytucyjne ograniczenie możliwości realizacji przez KRS jej podstawowego, konstytucyjnego zadania, wynikającego z art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Prace ustawodawcze nad projektem ustawy nowelizującej prowadzone były w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. W toku tych prac opracowano kolejne wersje projektu ustawy, które były poddane konsultacjom. Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje faktu brania udziału w pracach legislacyjnych i podejmowania uchwał, w których zajmowała stanowisko wobec kolejnych propozycji zmian ustroju sądów (por. stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa z dnia: 7 lutego 2008 r. - w przedmiocie projektów założeń w zakresie racjonalizacji i uelastycznienia struktury organizacyjnej sądów powszechnych oraz wzmocnienia statusu sędziego i kariery sędziowskiej oraz założeń w zakresie nowego uregulowania dostępu do zawodów prawniczych; 4 czerwca 2009 r. - co do planowanych zmian ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw i z dnia 11 marca 2010 r. - w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, jak również opinia z 9 września 2009 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; powyższe dokumenty dostępne są na stronie internetowej [www.krs.pl](http://www.krs.pl)). W szczególności, w uchwale z dnia 9 września 2009 r. Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie zaopiniowała

rozwiązania, przewidziane w wersji projektu z dnia 18 maja 2009 r. Było to ostatecznie, wyrażone w prawidłowej formie i merytoryczne, stanowisko KRS, dotyczące projektu ustawy nowelizującej, albowiem w uchwale z dnia 11 marca 2010 r. Rada ograniczyła się jedynie do wezwania do zaniechania dalszych prac nad projektem i przeprowadzenia szerokiej debaty środowiskowej nad założeniami reformy sądownictwa.

Ostateczna wersja projektu została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 października 2010 r., a w dniu 26 listopada 2010 r. przedłożenie rządowe wpłynęło do Sejmu (przebieg procesu legislacyjnego podano na podstawie informacji dostępnych na stronie internetowej [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Decyzją Marszałka Sejmu projekt został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Odbyło się ono w dniu 14 grudnia 2010 r., a w jego trakcie Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa podniósł wątpliwości co do zgodności takiego sposobu procedowania z art. 37 Regulaminu Sejmu. W jego ocenie nie było wątpliwości, że przedmiotem obrad jest projekt ustawy o charakterze ustrojowym. Uwagi te jednak nie wpłynęły na stanowisko Komisji, która przeprowadziła pierwsze czytanie projektu i zdecydowała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Odbyło się ono w dniu 11 stycznia 2011 r., a w jego trakcie I Prezes Sądu Najwyższego podzielił przedstawione wyżej wątpliwości Przewodniczącego KRS, dotyczące zgodności procedowania z art. 37 Regulaminu Sejmu. W wysłuchaniu tym wzięli udział i zabierali głos członkowie Krajowej Rady Sądownictwa.

Po opracowaniu stanowiska przez podkomisję, a następnie przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 29 czerwca 2011 r. odbyło się drugie czytanie projektu ustawy. Wobec wniesienia poprawek, projekt został ponownie skierowany do Komisji, która zajęła stanowisko w dniu 30 czerwca 2011 r. Trzecie czytanie, a następnie głosowanie, w wyniku którego uchwalono ustawę, odbyło się natomiast w dniu

1 lipca 2011 r. Wobec wniesienia poprawek przez Senat, w dniu 18 sierpnia 2011 r. ustawa była przedmiotem ponownego głosowania, w wyniku którego część tych poprawek została przyjęta. W dniu 2 września 2011 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta, po czym ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw z dnia 27 września 2011 r., Nr 203, jako pozycję 1192.

Uwypuklając kwestie związane z przebiegiem procesu opiniowania należy dodać, że w uzasadnieniu projektu wskazano, iż został on przekazany do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym. Należy jednak podkreślić, że do przedłożenia rządowego nie dołączono wspomnianej opinii KRS z dnia 9 września 2009 r. ani też jej stanowiska z dnia 11 marca 2010 r., a w uzasadnieniu nie zawarto nawet *resume* tych dokumentów. W toku prac ustawodawczych Sejm nie zwracał się do Krajowej Rady Sądownictwa o wydanie opinii w przedmiocie przewidzianych w projekcie rozwiązań.

Wątpliwości dotyczące prawidłowości procesu legislacyjnego Wnioskodawca powiązał z zarzutem naruszenia zasady legalizmu. Na gruncie ustawy zasadniczej zasadę tę wyraża bezpośrednio art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”). Przyjmuje się ponadto, że zasada ta stanowi element składowy klauzuli demokratycznego państwa prawnego, kształtując jej treść w ujęciu formalnym (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 60-61). Istotą zasady legalizmu jest wynikający z niej imperatyw, że wszelkie działania władzy publicznej mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Powoduje to dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, organ władzy publicznej podejmuje czynności tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach prawnych, lecz zarazem organ taki

obowiązany jest podjąć aktywność w każdym przypadku, gdy obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów. Po drugie, działania podejmowane przez organ władzy publicznej muszą się mieścić w granicach jego kompetencji. Wykroczenie poza te granice będzie kwalifikowane jako działanie bez podstawy prawnej, a więc niedopuszczalne z punktu widzenia zasady legalizmu.

W realiach niniejszego postępowania zarzut naruszenia zasady legalizmu został powiązany z niedochowaniem uprawnień i obowiązków organów władz publicznych w procedurze stanowienia prawa. Wymaga podkreślenia, że w takim przypadku art. 2 oraz art. 7 Konstytucji nie stanowią, jako przepisy mające charakter zasad prawnych, bezpośredniego wzorca kontroli. Tryb stanowienia aktów normatywnych został uregulowany w przepisach szczegółowych (Konstytucji, ustaw, regulaminów parlamentarnych), zatem to zawarte w nich postanowienia są rzeczywistym wzorcem kontroli. Jednak stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej każdorazowo może być także kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji) czy też szerzej – zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wypowiadając się w tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, zgodnie z którym jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu legislacyjnego. Następstwem tej tezy jest stanowisko Trybunału, że *naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji*. (wyrok z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

Uwzględniając okoliczności, wskazane w powołanych już orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, należy więc przyjąć, że zagadnienia dotyczące prawidłowości legislacji, w tym w szczególności procedur opiniowania i sposobu obradowania nad projektem, znajdują zakotwiczenie w ogólnej zasadzie praworządności i zasadzie przyzwoitej legislacji, wywiedzionej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Chociaż w realiach

przedmiotowej sprawy pierwszorzędne znaczenie mają uszczegółowione wzorce kontroli, to jednak nie ma przeszkód, by uwzględnić również wskazane wyżej wzorce o charakterze ogólnym, wynikające z art. 7 i art. 2 Konstytucji RP.

Jako przejaw naruszenia procedur legislacyjnych podnoszony jest przez Wnioskodawcę zarzut skierowania projektu kwestionowanej ustawy – wbrew art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu – do pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzenie plenarne, co, zdaniem KRS, stanowiło naruszenie tej normy oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji również art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Przechodząc do przedstawienia powołanych przez Wnioskodawcę uszczegółowionych wzorców kontroli ustawy nowelizującej należy zauważyć, że art. 119 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach, lecz jest niejako „neutralny” w kwestii określenia sposobu realizacji przez Sejm tej zasady. Wydaje się więc, że kwestie forum, na którym przeprowadzone ma być pierwsze czytanie, stosownie do zasady autonomii Sejmu, zostały pozostawione do unormowania w regulaminie (por. L. Garlicki, komentarz do artykułu 119, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 3-9; wskazano tam również na możliwość odmiennej interpretacji). Konstytucja formułuje bowiem tylko pewne zasady ogólne procesu legislacyjnego i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne, ale nie reguluje wszystkich jego elementów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, *op. cit.*).

Podstawą ustalenia reguł działań legislacyjnych, obowiązujących w parlamencie, jest natomiast przepis art. 112 Konstytucji RP, statuujący zasadę autonomii regulaminowej Sejmu i dający prawo do określenia przez parlament m.in. sposobu procedowania nad projektami ustaw. Z kolei, powołany wyżej art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu w ustępie 1 stanowi, że pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji, natomiast

w ustępie 2 przewiduje, iż w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów, pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Przepis ten nie przewiduje żadnych odstępstw od tej zasady.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd o możliwości przyjęcia za punkt odniesienia – w wypadku kontroli norm realizowanej w aspekcie proceduralnym – również regulaminów parlamentarnych. Trybunał podkreślił, że chociaż posłowie, na podstawie konstytucyjnie gwarantowanej im autonomii (art. 112 Konstytucji), mają prawo do określania zakresu i rodzaju odrębności proceduralnych, to jednak *poprzez uchwalenie regulaminu następuje samozwiązanie się Sejmu postanowieniami tego aktu prawnego. Tym samym, chociaż parlamentarzyści mogą w każdej chwili zmienić (częściowo lub całkowicie) swój regulamin, to tak długo jak on wiąże, tak długo musi być przestrzegany. Zasada legalności w działalności ustawodawczej parlamentu nie może być (...) zawężona jedynie do skonstatowania generalnej legitymacji do sprawowania władzy ustawodawczej, czy też do przestrzegania wyłącznie konstytucyjnych reguł stanowienia prawa, ale wiąże się z potrzebą dotrzymania całokształtu obowiązujących „reguł gry” związanych z procedurą tworzenia prawa (wyrok z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07, OTK ZU Nr 7/A/2008 poz. 124; por. też powołaną tam literaturę). Podobny pogląd został wyrażony w sprawie o sygnaturze K. 3/98, w której Trybunał wskazał m.in.: [nie] wdając się w tym miejscu w rozważania nad pełnym zakresem znaczeniowym formuły «przepisy prawa», (...) dają też one podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Unormowania przyjęte w art. 42 obecnej ustawy*

o TK były bowiem pomyślane jako rozszerzenie, a nie zwięźenie dotychczasowych kryteriów kontroli (wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). W sprawie o sygn. P 11/02 Trybunał potwierdził to stanowisko, stwierdzając wprost, że [p]ozostałe zarzuty proceduralne (...) dotyczą naruszenia procedur parlamentarnych, w szczególności regulaminu Sejmu, co dawałoby podstawę do uwzględnienia jako wzorca kontroli uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618, ze zm.) w związku z art. 112 Konstytucji (wyrok z dnia 19 lutego 2003 r., OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12).

Równocześnie należy zauważyć, że, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; por. również wyroki z dnia: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80 i 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, uznać więc należy, że wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanej ustawy nowelizującej, umożliwiającym przeprowadzenie tej kontroli w kontekście wskazanym przez Wnioskodawcę, winien być także art. 112 Konstytucji RP w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Z oczywistych względów nie może być natomiast wzorcem kontroli powołany przez Wnioskodawcę przepis art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, albowiem Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli zgodności norm prawnych z normami o pozycji hierarchicznie nadrzędnej w ramach systemu źródeł prawa. Postępowanie



w zakresie badania zgodności ustawy nowelizującej z tym wzorcem podlega więc umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Kolejnym wzorcem kontroli o charakterze proceduralnym jest powołany przez Wnioskodawcę art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Artykuły 186 i 187 Konstytucji zawierają podstawowe unormowania dotyczące pozycji ustrojowej, organizacji i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Zagadnienia te zostały rozwinięte w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.; dalej: ustawa o KRS). Z unormowań tych wynika, że Rada jest organem kolegialnym (art. 187 Konstytucji), działającym na posiedzeniach plenarnych (art. 20 ustawy o KRS). Zakres kompetencji, przyznanych organom Rady, tj. jej Przewodniczącemu i Prezydium Rady, jest ograniczony do funkcji reprezentacyjnych i organizacyjnych (art. 16 ust. 3 i art. 17 ust. 1 ustawy o KRS). Jedynie w nagłych przypadkach, wymagających podjęcia działań między posiedzeniami plenarnymi, Prezydium Rady może w jej imieniu podejmować czynności należące do kompetencji Rady, z wyjątkiem załatwiania spraw indywidualnych (art. 16 ust. 4 ustawy o KRS).

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów wynika obecnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS. Uprawnienie to, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., w sprawie o sygn. K 39/07 [w stanie prawnym z daty tego wyroku owo uprawnienie wynikało z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.)], ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego charakteru opiniodawczych kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, daje podstawę do przyjęcia tezy o szczególnej konstytucyjnej wadze tego

uprawnienia oraz symetrycznie odpowiadającego mu obowiązku ustawodawcy – zasięgnięcia opinii tego organu.

W powołanym już wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., w sprawie o sygn. K. 3/98, dotyczącej statusu sędziowskiego, przedmiotem oceny konstytucyjnej było m.in. zaniechanie stosownych konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa, które zaowocowało stwierdzeniem niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy. W toku prac legislacyjnych nad ustawą o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, na etapie drugiego czytania, do pierwotnego projektu rządowego wprowadzono zmiany, których nie skonsultowano z KRS. Trybunał Konstytucyjny – stwierdzając, że KRS nie miała możliwości przedyskutowania tych zmian i podjęcia stosownego postanowienia, a to z uwagi na zbyt krótki czas, w jakim mogłoby nastąpić zwołanie Rady w celu przygotowania stanowiska i formalnego zaaprobowania go w drodze stosownej uchwały – uznał wówczas, iż wprowadzony w wyniku poprawki poselskiej przepis przyjętej przez Sejm ustawy jest niezgodny z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział wówczas następujący pogląd co do przyczyn, jakie zadecydowały o uznaniu trybu uchwalenia ustawy za wadliwy: *Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat; Sejm zresztą nie zwrócił się oficjalnie do Rady o wyrażenie stanowiska. Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie – jak to stwierdził na posiedzeniu komisji przewodniczący KRS – Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym (ibidem).*

W sprawie tej przyczyną stwierdzenia niekonstytucyjności konkretnej normy prawnej było więc niestworzenie warunków do wyrażenia opinii przez

KRS. Z uwagi na konstytucyjną pozycję tego organu, Trybunał uznał takie uchybienie za szczególnie istotne, gdyż uchwalenie ważkiego przepisu ustawowego nastąpiło w sposób, który nie pozwolił Krajowej Radzie Sądownictwa na realizację jej konstytucyjnego zadania, jakim jest „stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów”.

Najbardziej dogłębnej analizy opiniodawczych uprawnień KRS w procesie stanowienia aktów normatywnych, dotyczących sądownictwa i sędziów, dokonał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego już wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, formułując tam – wspomnianą już – doniosłą tezę o „konstytucyjnym zakotwiczeniu” opiniodawczej kompetencji KRS.

W rozstrzygnięciu tym Trybunał rozważał konstytucyjną wagę procedur opiniodawczych w pracach ustawodawczych, orzekając o konstytucyjności przepisów u.s.p., wprowadzonych ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959), dotyczących m. in. kwestii powoływania prezesów sądów, opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie, trybu powoływania i odwoływania dyrektorów sądów, a także zmian w zakresie trybu wydawania zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. W ocenie Trybunału, w wypadku KRS, owo „stanie na straży” obejmuje funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów – aż do możliwości inicjowania usunięcia zagrażających tym wartościom aktów z systemu źródeł prawa w drodze kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny wyraził w związku z tym następujący pogląd: *Rozumując zatem a rubrica z treści art. 186 Konstytucji, należy uznać, że 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 (skoro KRS może inicjować „aż” kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem „straży” będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych).*

Jako że źródłem umocowania kompetencji opiniodawczej KRS w zakresie ustaw dotyczących „niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest ustawa zasadnicza, uchylenie się od zapytania Rady o opinię w tej sprawie jawi się (jeśli chodzi o organ, który dopuścił się zaniechania) jako zlekceważenie powinności konstytucyjnej. To zaś, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, jest jakościowo cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej niż *zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym (tak np. w wypadku Sądu Najwyższego czy w większości kwestii wymagających opinii związków zawodowych lub społeczności lokalnych)* [ibidem].

Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – *koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa (...)* [ibidem].

W ocenie Trybunału, podmiotem ostatecznie odpowiedzialnym za stworzenie Krajowej Radzie Sądownictwa możliwości pełnej realizacji jej uprawnień opiniodawczych jest Sejm (działający przez swoje organy). Powołując się na okoliczność, iż Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, którego formy działania są determinowane faktem kolegalności, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż stanowisko takiego ciała może być wyrażane wyłącznie przez decyzje jego statutowych organów. Najdonioślejszym zaś sposobem prezentacji stanowiska jest uchwała, która może być podjęta na sformalizowanym, należycie zwołanym, posiedzeniu. Wymaga to – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny najpierw w wyroku w sprawie K. 3/98, a powtórzył to w wyroku w sprawie K 39/07 – udzielenia stosownego terminu na zebranie organu kolegalnego i podjęcie przez niego uchwały.

W toku procesu legislacyjnego konieczne jest następnie ustosunkowanie się do takiej uchwały. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż sama obecność

przedstawiciela KRS w toku prac parlamentarnych (np. podczas obrad komisji sejmowej), nawet gdyby zabierał głos, nie jest jeszcze realizacją opiniodawczych kompetencji Rady, gdyż KRS, jako ciało zbiorowe, może wydawać opinie tylko w postaci sformalizowanej uchwały. Na mniej formalny sposób traktowania opinii uczestników procedury legislacyjnej Trybunał wskazał w przypadku wyrażenia takiej opinii przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który jest organem samodzielnie realizującym kompetencję opiniodawczą (pow. wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

W przedmiotowej sprawie nie jest kwestionowane, że Krajowa Rada Sądownictwa nie otrzymała do zaopiniowania ostatecznej wersji projektu rządowego, przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów i złożonego w Sejmie.

Opinia, wyrażona przez KRS w uchwale z dnia 9 września 2009 r., dotyczyła jednej z wersji projektu ustawy nowelizującej, która zawierała rozwiązania znacznie odbiegające od przedstawionych w projekcie skierowanym przez Radę Ministrów do Sejmu (por. projekt z dnia 18 maja 2009 r. – dostępny w Ministerstwie Sprawiedliwości). Z porównania tekstu obu wersji projektu wynika, że choć zachowany został ogólny kierunek proponowanych zmian, to jednak występują liczne i istotne różnice w rozwiązaniach dotyczących m.in. zasad tworzenia wydziałów sądów, trybu powoływania, oceniania pracy i odwoływania dyrektora sądu, zakresu uprawnień poszczególnych organów samorządu sędziowskiego.

Fakt, że KRS brała udział w pracach nad projektem ustawy na etapie prac prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości – organu, który w ramach Rady Ministrów odpowiadał za opracowanie projektu – nie oznacza, że spełnione zostały wymogi proceduralne w tym zakresie. Opinie przedstawiane przez KRS do wcześniejszej wersji projektu stawały się bowiem nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów zaproponowanych regulacji, lecz nawet te opinie nie zostały przekazane Sejmowi.

Należy podzielić pogląd Wnioskodawcy, że w przypadku takich aktów normatywnych, jak ustawy wprowadzające zmiany w ustawach ustrojowych dotyczących sądownictwa (w tym zmiany dotyczące kwestii związanych z niezawisłością sędziowską), uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, która została formalnie skierowana do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następujących Regulaminu Sejmu. Tylko przy takim rozumieniu pojęcia „projekt ustawy” Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić swoje oficjalne stanowisko organowi władzy ustawodawczej i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana. Ewentualny udział członków KRS w pracach komisji sejmowych nie może zastąpić odpowiedniej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – organu kolegiального, o konstytucyjnie ustalonym składzie. Dla oceny prawidłowości procesu opiniowania nie bez znaczenia jest przy tym konstatacja Trybunału Konstytucyjnego, zawarta w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, sprowadzająca się do wyrażenia tezy, że *nie ma podstaw do stwierdzenia, iż KRS powinna sama, z własnej inicjatywy podjąć stosowną uchwałę i przedstawić ją Sejmowi i że ta bierność KRS niejako równoważy uchybienie popełnione w toku prac legislacyjnych.*

Należy też podkreślić, że istota opiniowania projektu aktu normatywnego przez KRS polega na tym, iż stanowisko tego organu kierowane powinno być przede wszystkim do ustawodawcy (a nie do autora projektu), posłowie muszą mieć natomiast zapewnioną możliwość zapoznania się z pełną i wyrażoną w prawidłowy sposób opinią Krajowej Rady Sądownictwa. Jest przy tym oczywiste, że choć uprawnienia opiniodawcze Rady w żaden sposób nie ograniczają merytorycznej swobody legislatywy w normowaniu ustroju sądownictwa, to jednak nie można zanegować trafności konstatacji Trybunału Konstytucyjnego, iż *poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca*

*przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym* (pow. wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

Uwzględniając linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjnym umocowaniu uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa, brak opinii Rady, wyrażonej w przedmiocie ostatecznej wersji projektu ustawy nowelizującej, należy więc uznać za uchybienie trybowi prac legislacyjnych, wypełniające znamiona naruszenia 186 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowym uchybieniem proceduralnym, potęgującym wadliwość procesu legislacyjnego, było skierowanie projektu kwestionowanej ustawy – wbrew art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu – do pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzenie plenarne.

Jak już wykazano, warunki pierwszego czytania (w tym konkretnym przypadku dotyczy to kwestii, czy ma zostać ono przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym izby, czy też na posiedzeniu komisji) nie znajdują zakotwiczenia w przepisie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie można podzielić poglądu Wnioskodawcy, że w toku procesu legislacyjnego doszło do naruszenia zasady trzech czytań, ustanowionej w tym przepisie ustawy zasadniczej. Z drugiej jednak strony jest oczywiste, że doszło do naruszenia zasad określonych w regulaminie parlamentarnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ustawa nowelizująca jest ustawą regulującą ustrój i właściwość władz publicznych w rozumieniu powołanego wyżej art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, co wykluczało możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania projektu na forum komisji sejmowej. Należy podkreślić trafność poglądu Wnioskodawcy, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy nowelizującej na posiedzeniu komisji, przy jednoczesnym braku ostatecznej opinii KRS i niedołączeniu do projektu wcześniejszych stanowisk tego organu, uniemożliwiło ogółowi posłów zapoznanie się z racjami wszystkich zainteresowanych, w tym zwłaszcza z negatywnymi ocenami rozwiązań projektu, prezentowanymi przez Radę. Naruszenie zasad wynikających z art. 37

ust. 2 Regulaminu Sejmu, zakotwiczonych w art. 112 Konstytucji RP, wystąpiło więc w stopniu mogącym mieć realny wpływ na dalsze decyzje podjęte przez Sejm.

Podkreślić należy, że skoro w procesie tworzenia ustawy nowelizującej doszło do splotu uchybień proceduralnych, z których każde z osobna mogło być traktowane w kategoriach istotnego naruszenia procedury ustawodawczej, to ich łączne wystąpienie spotęgowało wadliwość procesu ustawodawczego do stopnia uzasadniającego zakwestionowanie konstytucyjności tejże ustawy.

Naruszenia procedury dotyczyły elementów trybu ustawodawczego uregulowanych na poziomie konstytucyjnym, ustawowym i regulaminów parlamentarnych, a każde tego rodzaju uchybienie winno być rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia zasady legalizmu. Należy więc przyjąć, że ustawa nowelizująca jest niezgodna również z art. 7 ustawy zasadniczej, a także z art. 2 Konstytucji RP.

Przedstawione wyżej rozważania i oceny uprawniają więc do zajęcia stanowiska, że ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji RP, z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto jest niezgodna z art. 112 Konstytucji RP w związku z art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, jest natomiast zgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny zasadniczo przyjmuje, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki z dnia: 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). Z drugiej jednak strony,



Trybunał dostrzegając, iż w niektórych sytuacjach celowe jest równoczesne badanie prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej określonego aktu (przepisu) (zob. np. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35), tym bardziej że treść art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym potwierdza, iż wskazane w nim kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie.

W powoływanym już wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, przedstawiając argumenty przemawiające za przyjęciem takiego sposobu procedowania, Trybunał Konstytucyjny wskazał m. in., że *[w]yrok Trybunału w sprawie niekonstytucyjności tylko ze względu na tryb uchwalenia, nie stoi na przeszkodzie ponownemu uchwaleniu (wprowadzeniu do porządku prawnego) identycznego treściowo przepisu, już we właściwej procedurze. Taki obrót sprawy byłby jednak bardzo niepożądany, jeżeli zarzuty materialne wobec treści przepisu byłyby poważne, a zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie – zasadny.* Zdaniem Trybunału, równoczesne orzekanie we wszystkich tych sferach służy również dialogowi, który w procedurze kontroli konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny powinien prowadzić z uczestnikami postępowania, uspołecznieniu samej kontroli konstytucyjności oraz daje możliwość bardziej skutecznego oddziaływania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na legislację.

W tej sytuacji niezbędne staje się zajęcie stanowiska również co do przedstawionych przez Wnioskodawcę zarzutów o charakterze merytorycznym.

Wydaje się przy tym, że – w części podniesionych zarzutów – Wnioskodawca wskazuje na uchybienia ustawodawcze o charakterze pominięcia legislacyjnego (ustawodawczego), co czyni celowym zwięzłe przedstawienie rozumienia tej kategorii prawnej.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że może badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji [por. zwłaszcza orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r.,

sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 i wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33 oraz podtrzymujące tę linię orzeczniczą (po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.) wyroki: z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 i z dnia 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106]. Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie jej zakresu (zob. m. in. pow. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. K. 25/95, a także liczne późniejsze judykaty, w tym np. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, *op. cit.*, 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112 czy 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Trybunał jest więc kompetentny do oceny konstytucyjności prawa pod tym względem, czy w kontrolowanym przepisie nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, chociaż, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Parlamentowi przysługuje szeroki margines decyzyjny w wyborze materii normowanych stanowionymi przez siebie ustawami. Gdy jednak decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Ewentualne badanie przez Trybunał pominięcia ustawodawczego w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania lub celowe z innych względów (por. wyroki z dnia: 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 czy 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26).

W przypadku oceny konstytucyjności rozwiązań dotyczących wzajemnych relacji między władzami, istotne jest przede wszystkim ustalenie,

czy nie dochodzi do jednostronnego uzależniania jednej władzy od drugiej (por. P. Sarnecki, komentarz do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s. 21). Sytuacja takiej nierównowagi może powstać także w wypadku pozbawienia jednej z władz skutecznych środków ochrony przysługujących jej praw. Nie ulega więc wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest do oceny, czy konstytucyjne jest pominięcie przyznania takich środków, a jednocześnie wydaje się, że sytuacja taka zachodzi w zakresie niektórych przepisów, zakwestionowanych w niniejszej sprawie przez Krajową Radę Sądownictwa.

Zaskarżając przepisy u.s.p., Wnioskodawca przedstawia ogólną tezę, iż *rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień w tym zakresie prezesów sądów, poprzez wprowadzenie, na podstawie art. 1 pkt 4 kwestionowanej ustawy, nowych art. 9 i art. 9a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także szczegółowych rozwiązań, o których mowa w pkt 4 - 9 tego wniosku, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami. W konsekwencji ogranicza odrębność i niezależność sądów, gwarantowaną w art. 173 Konstytucji (str. 13 uzasadnienia wniosku).*

W ocenie Wnioskodawcy, wprowadzony ustawą nowelizującą ustrój sądów powszechnych opiera się na założeniu, że wykonywanie działalności administracyjnej sądów – w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, włącznie z uprawnieniami wobec pracowników sądów (z wyjątkiem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów) – będzie powierzone dyrektorom, czyli organom sądu podległym w pełnym zakresie władzy

wykonawczej. Jak podnosi KRS, podporządkowanie dyrektora sądu prezesowi sądu jest jedynie formalne, a w świetle rozwiązań ustawy nowelizującej, więzi zależności służbowej *de facto* wiązą dyrektora sądu jedynie z organem władzy wykonawczej – Ministrem Sprawiedliwości. Sytuacja taka naruszać ma zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, a także wymaganą – również w zakresie wskazanych wyżej działań – odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej.

Wnioskodawca zauważa ponadto, że *przyjęte rozwiązania, wyłączając możliwość sprawowania nadzoru przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów, o której mowa w nowym art. 8 pkt 1 u.s.p., jednocześnie wprowadzają zewnętrzny nadzór organu władzy wykonawczej - Ministra Sprawiedliwości – nad tą częścią działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 u.s.p. (nowy art. 8 pkt 2 u.s.p.). Z jednej więc strony pozbawiają organ władzy sądowniczej (prezesa sądu) wpływu na działanie władzy wykonawczej w obrębie funkcjonowania władzy sądowniczej, z drugiej zaś strony dają prawo ingerencji organowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości) w tę działalność administracyjną sądów, która służy bezpośrednio sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (str. 14 uzasadnienia wniosku).*

Reasumując ten fragment rozważań, KRS konstatuje, że wprowadzony w „nowym” art. 9 i art. 9a u.s.p. oraz rozwinięty w dalszych przepisach tego aktu model ustroju sądów powszechnych powoduje, iż część działalności administracyjnej sądów, wskazana w „nowym” art. 8 pkt 1 u.s.p., staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej. W ocenie Wnioskodawcy, powoduje to utratę przez sądownictwo powszechne atrybutów odrębności i niezależności od innych władz, zagwarantowanych w art. 173 Konstytucji. Według KRS, przewidziany w tym modelu stopień ingerencji

władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów nie oznacza współdziałania władz, o którym jest mowa w preambule do Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych administracji rządowej. Zdaniem Rady, rozwiązanie takie jest niezgodne również z art. 10 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza zasadę współdziałania władz.

Wnioskodawca zauważa też, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z Konstytucją dotychczasowego art. 9 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, kształtujące relacje pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a sądami, zawarte w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, nie jest adekwatne do oceny obecnie wprowadzonych rozwiązań. Wyrok ten zapadł bowiem w innym stanie prawnym, przy słabszych uprawnieniach władzy wykonawczej i silniejszej pozycji prezesów sądów w zakresie kierowania sądami.

KRS podkreśla, że o kształcie nowego modelu sądów decydują nie tylko unormowania zawarte w art. 9 i art. 9a u.s.p., ale przede wszystkim suma szczegółowych rozwiązań, odnoszących się do uprawnień i obowiązków prezesów i kolegiów sądów – z jednej strony, oraz dyrektorów sądów podległych Ministrowi Sprawiedliwości i samego Ministra – z drugiej. Zdaniem Wnioskodawcy, rozwiązania te wprowadzają dominację władzy wykonawczej nad sędziowską, naruszając tym samym odrębność i niezależność sądów powszechnych.

Przechodząc do zanegowania konstytucyjności poszczególnych rozwiązań, Wnioskodawca uszczegóławia zasygnalizowane już zarzuty, podnosząc, że relacje między prezesem sądu a dyrektorem sądu (a także – w pewnym stopniu – między dyrektorem a zgromadzeniem sądu apelacyjnego), wprowadzone przez szereg przepisów ustawy nowelizującej, stanowią odzwierciedlenie ogólnego założenia ustawodawcy, polegającego na uczynieniu części działalności administracyjnej sądów domeną władzy wykonawczej.

Konsekwencje przyjęcia przez ustawodawcę modelu systemowego, zakładającego dominację egzekutywy w sferze organizowania i prowadzenia administracyjnej działalności sądów, przejawiają się w dalszych, zakwestionowanych przez Wnioskodawcę, rozwiązaniach szczegółowych, a mianowicie w:

- ograniczeniu uprawnień prezesa sądu do kierowania formalnie podległym mu dyrektorem, w szczególności przez pozbawienie prezesa możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących kompetencji tego dyrektora określonych w art. 31a § 1 pkt 1 - 3 i 5 u.s.p., co znalazło wyraz w art. 21 § 3 u.s.p.;
- pozbawieniu prezesa sądu kompetencji w zakresie działalności administracyjnej sądu, określonej w nowym art. 8 pkt 1 u.s.p., poprzez powierzenie ich dyrektorowi sądu, nadzorowanemu w tej dziedzinie przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, co wynika z art. 22 § 1 u.s.p.;
- wyposażeniu dyrektora sądu, nadzorowanego przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, w kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu, określoną w nowym art. 8 pkt 1 u.s.p., a także nadaniu mu statusu zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu (z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów), z pominięciem w tych zakresach uprawnień prezesa sądu – *vide* art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 u.s.p.;
- fakultatywnym, a nie obligatoryjnym, odwołaniu dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości w przypadkach negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów, w zakresie powierzonych mu zadań, oraz w wypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków, a ponadto – w braku

uprawnień dla prezesa sądu w zakresie ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu, co wynika z przepisów art. 32b § 1 i 3 i art. 32c § 1 i 2 u.s.p.

W ocenie KRS, prezes sądu staje się więc jedynie formalnym zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, gdyż spod tego zwierzchnictwa zostały wyłączone nie tylko – tak jak było dotychczas – sprawy budżetowe, lecz również działalność administracyjna sądu, określona w art. 8 pkt 1 u.s.p., oraz kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów).

Ograniczenie uprawnień prezesa jedynie do określania raz w roku potrzeb sądu, związanych z obsługą administracyjną, oznacza przekazanie tej części działalności sądów organowi podległemu w tym zakresie bezpośrednio (dyrektor sądu apelacyjnego) lub pośrednio (dyrektorzy sądów niższych szczebli, podlegli dyrektorowi sądu wyższego szczebla) organowi administracji rządowej – Ministrowi Sprawiedliwości.

Prezes sądu nie został także wyposażony w skuteczne instrumenty, które pozwalałyby mu na wyegzekwowanie od dyrektora prawidłowej realizacji tak określonych potrzeb, a nawet w wypadku negatywnej oceny działań dyrektora przez samorząd sędziowski lub prezesa sądu, jego odwołanie jest jedynie fakultatywne.

W ocenie Wnioskodawcy, powierzenie dyrektorowi sądu uprawnień z zakresu prawa pracy wobec większości pracowników administracyjnych sądu, których praca służy zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, może w sposób istotny wpływać na prawidłowe wykonywanie tych działań przez sąd.

Zdaniem Wnioskodawcy, kompleks wymienionych wyżej przepisów, tak istotnie ograniczający uprawnienia prezesa sądu do kierowania podległym mu sądem na rzecz organu sądu, który podlega organowi władzy wykonawczej,

narusza zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, wprowadzając dominację władzy wykonawczej w administrowaniu sądami oraz ogranicza odrębność i niezależność sądów powszechnych od administracji rządowej. W ocenie KRS, we wprowadzonym przez ustawę nowelizującą modelu ustroju sądów część ich działalności administracyjnej będzie stanowić zadanie administracji rządowej, z którego wykonania podmioty odpowiedzialne za te zadania – dyrektorzy – mają być rozliczane przez organy władzy wykonawczej, a nie przez organy sądów. Daje to podstawę do zanegowania zgodności wskazanych wyżej rozwiązań z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Ponadto Wnioskodawca zwraca uwagę na fakt, że wskazane wyżej uregulowania nie sprzyjają realizowaniu zasady współdziałania władz, jak również rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych, a – w skrajnych przypadkach – mogą utrudnić sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też godzą one w zasadę demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji, z której wynika potrzeba takiego regulowania funkcjonowania organów państwa, które będzie gwarantowało realizację założeń zawartych w preambule ustawy zasadniczej.

Zdaniem KRS, utrudni to także prawidłową realizację prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, co także godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Wątpliwości Wnioskodawcy budzą również niektóre rozwiązania, dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie określonym w art. 8 pkt 2 u.s.p., a więc w sferze, w której ma ona służyć zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej. Nadzór ten mają wykonywać zarówno prezesi sądów, jak i Minister Sprawiedliwości. W szczególności, Ministrowi Sprawiedliwości przyznaje się prawo do zwracania prezesowi (a także



wiceprezesowi) sądu uwagi na ewentualne nieprawidłowości (art. 37g § 5 u.s.p.) – tak w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami, jak i w zakresie kierowania sądem. Minister Sprawiedliwości ma również prawo do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu (art. 37h § 2 - 4 u.s.p.). Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 u.s.p. To z kolei daje podstawę do wdrożenia przez Ministra Sprawiedliwości procedury odwołania prezesa sądu apelacyjnego oraz prezesa sądu okręgowego, a także wiceprezesów tych sądów. Jednocześnie wskazane wyżej przepisy (tj. art. 37h § 2 - 4 u.s.p) nie przewidują jakiegokolwiek formy złożenia przez prezesa sądu zastrzeżeń lub wyjaśnień do oceny dokonanej przez ministra, a tym bardziej odwołania się od stanowiska organu władzy wykonawczej lub też innej formy zakwestionowania takiego stanowiska, w momencie, w którym powstaje rozbieżność co do oceny funkcjonowania sądu. Zdaniem KRS, stanowi to naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP. Jednocześnie Wnioskodawca sugeruje, że właściwym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie procedury odwoławczej, przy czym organem najbardziej predestynowanym do rozpoznania ewentualnego środka odwoławczego prezesa sądu jest Krajowa Rada Sądownictwa.

Istota zdecydowanej większości zarzutów Wnioskodawcy sprowadza się więc do zakwestionowania zgodności poszczególnych rozwiązań z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą odrębności i niezależności sądów powszechnych (art. 173 Konstytucji).

Przedstawiając aksjologiczne aspekty zmian ustroju sądownictwa należy wskazać, że z uzasadnienia rządowego projektu ustawy nowelizującej wynika, iż stanowi ona *element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania*

*kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami* (druk sejmowy nr 3655).

W uzasadnieniu tym podkreślono, że proponowane zmiany zainspirowane są szeregiem zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy. W szczególności, Zalecenie nr R(94)12 tego organu, dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r.), rekomenduje m. in. podnoszenie sprawności działania sądów, w szczególności poprzez zapewnienie sędziom warunków sprawnego wykonywania pracy. Natomiast Zalecenie nr R(86)12, dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 16 września 1986 r.), postuluje m.in. powoływanie do pomocy sędziom odpowiedniego personelu pomocniczego z równoczesnym przekazywaniem temu personelowi wykonywania czynności niezwiązanych z orzekaniem. Projektodawca powołuje się też na Zalecenie nr R(95)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, zgodnie z którym sprawność i efektywność działania wymiaru sprawiedliwości może być osiągnięta dzięki zastosowaniu zasad, strategii i technik postępowania właściwych nauce o zarządzaniu, a zmiany ustawodawcze i praktyka działania winny zmierzać w kierunku wprowadzenia w sądownictwie menadżerskiego modelu zarządzania.

W uzasadnieniu projektu wskazano ponadto, że propozycje zmierzające do odciążenia prezesa sądu od obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnym i powołania w sądach do tych spraw menadżera-zarządcy, zostały przedstawione przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w Założeniach do nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, opracowanych w 1998 r. Zostały one częściowo zrealizowane przez wprowadzenie do ustroju sądów powszechnych dyrektora (i kierownika

finansowego), jako dodatkowego organu sądu, odpowiedzialnego za zadania związane z wykonywaniem budżetu, gospodarką finansową i gospodarowaniem mieniem, tak że wystarczające jest jedynie rozszerzenie kompetencji tego organu o pozostałe zadania, związane z zapewnieniem organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów. Jednocześnie przedmiotem działań nadzorczych Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie mają być wyłącznie czynności dyrektorów sądów i podległych im służb urzędniczych, które polegać mają na zapewnieniu odpowiednich, organizacyjno-technicznych podstaw działania sądu.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o rozumieniu konstytucyjnych zasad kształtowania relacji między władzą sądowniczą a egzekutywą, przy czym najpełniej stanowisko swe zaprezentował w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). W rozstrzygnięciu tym Trybunał przypominał, że – na tle zasady podziału i równowagi władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji – wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Niewątpliwie istnieje „jądro kompetencyjne” władzy sądowniczej, polegające na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. W tej sferze stosunki sądownictwa z innymi władzami muszą być kształtowane w oparciu o założenie całkowitej separacji. Innymi słowy, istnieje konstytucyjny monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, której nie może wykonywać, nawet w ograniczonym zakresie, żadna inna władza (por. też L. Garlicki, *Polskie prawo (...)*, s. 74-75).

W innych sferach władza sądownicza nie jest całkowicie odseparowana od innych władz (jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym), choć

zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Trybunał Konstytucyjny, podając przykłady takich więzi, jednocześnie zastrzega, że *powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębianie się zasady podziału i równowagi władzy oraz zasad państwa prawnego (wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, op. cit.).*

Zauważając fundamentalne znaczenie zasady odrębności i niezależności sądów, Trybunał zaznacza jednak, że *art. 173 Konstytucji, w którym ustrojodawca wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. W istocie stanowią one jedną konstrukcję ustrojową. W jej ramach władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania władz określona w preambule Konstytucji). Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (...) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu „współdziałania władz”, o czym stanowi wstęp do Konstytucji (ibidem). Przyjmując więc, że każda z władz, w tym sądownicza, aby zachować swą niezależność musi być od pozostałych odrębna i zjawisko to należy uznawać za konieczne*

w demokratycznym państwie prawnym, Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wyraźnie wskazuje na konieczność istnienia różnych relacji funkcjonalnych między władzami.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji, czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają przymiotu niezawisłości. Może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dozwolona jest ingerencja dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i właściwie uzasadniona merytorycznie. Taką sferą jest, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, działalność administracyjna sądów, czyli wszelka ich działalność zarządzająca i organizacyjna. Trybunał rozróżnia przy tym w tej działalności pojęcie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, *na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów)*. Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie *działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądów (ibidem)*.

Dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego, rysującego się w przedmiotowej sprawie, niezwykle istotna jest konstatacja Trybunału, który dopuszcza istnienie w sądownictwie dwóch struktur: struktury sądów jako organów jurysdykcyjnych oraz struktury administracyjnej, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. Jednocześnie, Trybunał zauważa możliwość wystąpienia konfliktu tych dwóch struktur, lecz nie uznaje tej okoliczności za istotną z punktu widzenia oceny konstytucyjności takiego rozwiązania ustrojowego.

W ocenie Trybunału, nie ma więc przeszkód natury konstytucyjnej, by, na mocy decyzji ustawodawcy, administrację wymiaru sprawiedliwości powierzyć przedstawicielowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości), który jest właściwy – uwzględniając zasadę niezawisłości sędziowskiej – w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

Dotyczy to również nadzoru nad tą sferą działalności administracyjnej sądów, która jest bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, lecz nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Warunkiem konstytucyjności takich rozwiązań jest więc to, by kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów dotyczyły wyłącznie kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał zauważył przy tym, że wiele z tych czynności jest wykonywanych przez sędziów, którzy – mimo podlegania w zakresie administracji sądowej Ministrowi Sprawiedliwości – nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej.

Nie oznacza to jednak, że ustawodawca może całkowicie pozbawić władzę sądowniczą wpływu na administracyjną sferę działania sądów, albowiem władza ta musi mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swych uprawnień oraz posiadać instrumenty umożliwiające jej wywieranie wpływu na

te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów.

Podsumowując swe rozważania w tej materii, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że możliwe jest przyjęcie różnych systemów relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie administracji wymiaru sprawiedliwości, którą może realizować tak władza wykonawcza, jak i władza sądownicza. Administracja ta może też zostać podzielona między władzę wykonawczą a sądowniczą.

Ostatecznie Trybunał zastrzegł, że wybór właściwego modelu należy do ustawodawcy, w takich ramach, jakie wyznacza mu je ustrojodawca, stojąc na stanowisku, że w żadnym wypadku uprawnienia władzy wykonawczej nie mogą wkraczać w domeny niezależności sądów i niezawisłości sędziego.

Jako wzorzec kontroli art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3 i art. 32c § 1 i 2 u.s.p. Wnioskodawca wskazał ponadto art. 2 Konstytucji RP. W ocenie KRS, zagrożenia, wynikające z dualizmu organów sądowych, powodują niezgodność rozwiązań, przewidzianych we wskazanych wyżej przepisach u.s.p., z wyrażonymi w preambule Konstytucji założeniami rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych, których obowiązek realizacji wynikać ma z art. 2 ustawy zasadniczej.

Zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje szereg zasad, tak będących jej podstawowymi komponentami, wymienionymi w art. 2 Konstytucji, jak i zbiór wyprowadzonych z tego przepisu – przez doktrynę i orzecznictwo sądowokonstytucyjne – zasad szczegółowych, o zróżnicowanym charakterze prawnym i mocy prawnej (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 13 i nast.).

Rada nie wyjaśnia, którą z zasad – wynikających z art. 2 Konstytucji – i w jaki sposób naruszać mają zaskarżone przepisy, a przy tym, w świetle

poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wartości wskazane przez KRS nie mogą być uznane za elementy treściowe tego przepisu ustawy zasadniczej.

Należy więc przyjąć, że w zakresie kwestionowania zgodności wskazanych wyżej przepisów u.s.p. z art. 2 Konstytucji nie zostały spełnione wymogi formalne wniosku, określone w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten stanowi, iż wniosek powinien odpowiadać nie tylko wymogom dotyczącym pism procesowych, lecz także zawierać m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu prawnego z powołaniem dowodów na jego poparcie. Ten ostatni warunek uznaje się za spełniony, gdy – w uzasadnieniu pisma inicjującego kontrolę – przedstawiony zostanie proces myślowy, prowadzący do wniosku o niezgodności zaskarżonej normy z normą wyższego rzędu. Uzasadnienie powinno więc zawierać dokonaną przez podmiot inicjujący kontrolę wykładnię przepisów kontrolowanego i przepisu stanowiącego wzorzec kontroli (czyli ustalenie wynikających z tych przepisów norm prawnych), a następnie porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi sprzeczność (*vide* – M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 312). W wyroku z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, Trybunał Konstytucyjny podkreślił natomiast, że *przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Wymóg należytego uzasadnienia zarzutów ściśle łączy się z zasadą domniemania konstytucyjności ustawy oraz zasadą, że ciężar dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym spoczywa na podmiocie



inicjującym kontrolę konstytucyjności (*vide* – M. Wiącek, *Pytanie prawne...*, s. 312).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że brak uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotkniętym tą wadliwością (zob. wyrok z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

W związku z powyższym należy przedstawić stanowisko, że w zakresie badania zgodności art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 u.s.p. z art. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Punktem wyjścia do kwestionowania merytorycznego kształtu rozwiązań wprowadzonych ustawą nowelizującą jest dla Wnioskodawcy zarzut niekonstytucyjności art. 9 u.s.p. i art. 9a u.s.p. Przepisy te brzmią:

*Art. 9. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).*

*Art. 9a. § 1. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawują prezesi sądów.*

*§ 2. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77.*

Zdaniem KRS, rozwiązania te, dotyczące nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, nadmiernie rozszerzają kompetencje organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu tych uprawnień prezesów sądów.

Odnosząc te twierdzenia do przedstawionego wyżej i dotyczącego tych kwestii stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, nie można uznać zarzutów KRS za uzasadnione. W szczególności, brak jest konstytucyjnych przeciwwskazań do powierzenia dyrektorom sądów prowadzenia administracji sądowej w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu (art. 8 pkt 1 u.s.p.), czyli, jak to ujmuje Trybunał, administracji sądowej w wąskim zakresie. Z uwagi na to, że dyrektorzy sądów są organami sądów (*vide* art. 21 § 1 u.s.p), nowe rozwiązania przekazują te kompetencje innemu organowi, pozostającemu w strukturach sądownictwa i podlegającemu – choć w ograniczonym zakresie – zwierzchnictwu prezesa sądu. Nie można zanegować stanowiska KRS, że obowiązujące rozwiązania powodują pewną autonomizację części sfery administracyjnej działalności sądów nie tylko w kontekście funkcjonalnym, lecz również organizacyjnym. Prawdą jest też, że stworzenie w ramach sądownictwa powszechnego odrębnej, hierarchicznej struktury organów wykonawczych, ściśle związanych z Ministrem Sprawiedliwości, istotnie wzmacnia pozycję tego organu władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia administracyjnej działalności sądów. Rację ma też Wnioskodawca, wskazując na potencjalne ryzyko wystąpienia konfliktów między strukturami orzecznymi a wykonawczymi sądów.

Wszystkie te okoliczności, w świetle odnoszących się wprost do tych zagadnień poglądów Trybunału Konstytucyjnego, nie powodują jednak niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę – gdyż nie ingerują w niezależność sądu i niezawisłość sędziowską.

Oczywiste jest też, że doszło do pozbawienia prezesa sądu władczych uprawnień w zakresie wykonywania administracji sądowej, lecz dotyczy to jedynie tych zadań sądu, które w całości mogą być realizowane przez władzę wykonawczą. Prezesowi sądu przyznano natomiast uprawnienia do kierowania działalnością administracyjną sądów, służącą zapewnieniu właściwego toku

wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 22 § 1 pkt 1 lit. a u.s.p.). Należy zaznaczyć, że sfera ta nie została wyłączona z zakresu jego władczych kompetencji wobec dyrektora sądu (art. 21 § 3 u.s.p. w zw. z art. 31a § 1 pkt 1 u.s.p.).

Analiza rozwiązań, przewidzianych przez ustawę nowelizującą, prowadzi do wniosku, że niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów nie narusza też nadzór, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej). Nadzór ten realizowany jest przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 9a § 2 u.s.p.).

Zgodnie z art. 37f - 37h u.s.p., nadzór Ministra Sprawiedliwości określa się jako tzw. zewnętrzny nadzór administracyjny, obejmujący analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności konieczne do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów. W ramach tego nadzoru Minister Sprawiedliwości analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, oraz kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych, a także wydaje stosowne zarządzenia. Ponadto, w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania zarządzeń przez prezesa sądu apelacyjnego, może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu (wydziału sądu) lub lustracji działalności

nadzorczej prezesa sądu. Minister Sprawiedliwości może też zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Analiza charakteru uprawnień, przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości, prowadzi więc do wniosku, że również w tym zakresie nie doszło do naruszenia „jądra kompetencyjnego” władzy sądowniczej.

Reasumując ten fragment rozważań należy więc przyjąć, że wprowadzony przez ustawę nowelizującą ogólny kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie wzmacnia uprawnień władzy wykonawczej w stopniu pozwalającym na stwierdzenie niekonstytucyjności tych rozwiązań.

Przedstawione wyżej stanowisko należy zająć również w zakresie niektórych zarzutów Wnioskodawcy, wymienionych w punktach 4-9 wniosku, które dotyczą szczegółowych unormowań ustawy nowelizującej, jedynie rozwijających (jak to zauważyła sama KRS) przyjęty przez ustawodawcę model administracji sądowej.

Owe rozwiązania szczegółowe – wynikające z niebudzącego zastrzeżeń konstytucyjnych przekazania znacznej części działalności administracyjnej sądów dyrektorom – musiały polegać na adekwatnym do przyjętych założeń ukształtowaniu zakresu kompetencji organów sądu. W świetle przedstawionych wyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczających wykonywanie administracji sądowej przez władzę wykonawczą i aprobujących istnienie w strukturze organizacyjnej sądów dwóch odrębnych struktur (orzeczniczej i administracyjnej), nie ma więc podstaw do kwestionowania konstytucyjności rozwiązań, logicznie wynikających z przyjętych przez ustawodawcę zasad.

I tak, konsekwencją przejęcia przez dyrektora sądu całkowitej odpowiedzialności za kierowanie działalnością administracyjną sądu, określoną w art. 8 pkt 1 u.s.p., musiało być ograniczenie uprawnień prezesa sądu do

kierowania dyrektorem, w szczególności pozbawienie go możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących kompetencji tego dyrektora, określonych w art. 31a § 1 pkt 1 - 3 i 5 u.s.p.

Konstatacja ta w pełni odnosi się również do dwóch kolejnych zarzutów Wnioskodawcy, sprowadzających się do kwestionowania konstytucyjności pozbawienia prezesa sądu kompetencji w zakresie działalności administracyjnej sądu, określonej w „nowym” art. 8 pkt 1 u.s.p., i powierzenia ich dyrektorowi sądu nadzorowanemu w tej dziedzinie przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości oraz w nadaniu temu dyrektorowi statusu zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu (z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów).

Z kolei, fakt ściślejszego powiązania dyrektora sądu z władzą wykonawczą powoduje, że nie może być uznany za niekonstytucyjny fakt nieprzyznania – w art. 32c § 1 i 2 u.s.p – uprawnień prezesowi sądu w zakresie ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu.

Przedstawione wyżej rozważania i oceny uprawniają więc do zajęcia stanowiska, że art. 9, art. 9a, art. 21 § 1, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz art. 32c § 1 i 2 u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

Przyjęcie generalnego założenia o zgodności z Konstytucją ogólnego kierunku zmian, wprowadzonych ustawą nowelizującą, nie oznacza jednak, że identyczna musi być ocena wszystkich, przewidzianych w tym akcie normatywnym, rozwiązań szczegółowych.

Wnioskodawca zakwestionował między innymi wprowadzone tym aktem przepisy art. 32b § 1 i § 3 u.s.p., które brzmią (cytowane łącznie z § 2 tego artykułu):

*Art. 32b. § 1. Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie, o którym mowa w art. 31a § 2, w części odnoszącej się do działalności danego*

sądu. Uchwała zgromadzenia zostaje podjęta po wysłuchaniu dyrektora tego sądu.

§ 2. Prezes sądu apelacyjnego przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości uchwałę zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, o której mowa w § 1, wraz ze swoim stanowiskiem w przedmiocie odwołania dyrektora sądu.

§ 3. Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu także na wniosek prezesa sądu lub z własnej inicjatywy w przypadku stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków.

W ocenie Wnioskodawcy, istota niekonstytucyjności tych rozwiązań polega na fakultatywnym, a nie obligatoryjnym odwołaniu dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów, w zakresie powierzonych mu zadań, oraz w wypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków. Na marginesie należy zauważyć, że wspomniany wcześniej projekt ustawy nowelizującej z dnia 18 maja 2009 r., opiniowany przez KRS w dniu 9 września 2009 r., przewidywał w takiej sytuacji obligatoryjne (w zasadzie) odwołanie dyrektora sądu.

Dokonując rekonstrukcji zarzutu Wnioskodawcy, można przyjąć, że zarzut ten należy rozumieć nie dosłownie, jako żądanie wprowadzenia, w drodze orzeczenia Trybunału, pożądaných przez KRS zasad odwoływania dyrektora sądu, lecz jako zakwestionowanie wskazanych wyżej rozwiązań z uwagi na arbitralność uprawnień przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości. Przy takim rozumieniu zarzutu Wnioskodawcy trudno jest nie podzielić poglądu o jego trafności.

W powoływanym już wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że niezależnie od przyjętego modelu nadzoru nad pozaorzecniczą działalnością sądów, władza sądownicza musi mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swych uprawnień oraz

posiadać instrumenty umożliwiające jej wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów. Rozwiązania wprowadzone ustawą nowelizującą powodują, że odwołanie dyrektora sądu, nawet w wypadku bezdyskusyjnej zasadności zarzutów podnoszonych wobec jego działań przez organy sądów, może nastąpić jedynie w wyniku całkowicie arbitralnej i niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości. Niewątpliwie dochodzi więc w tym wypadku do naruszenia równowagi między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, przy czym istota niekonstytucyjności polega na tym, że zaskarżone przepisy nie przewidują możliwości kontroli prawidłowości decyzji Ministra Sprawiedliwości. Nawet w wypadku, gdyby działania dyrektora sądu istotnie i negatywnie wpływały na realizację przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, władza sądownicza nie ma skutecznego środka, pozwalającego na ochronę jej naruszonych praw.

Określenie sposobu tej weryfikacji należy oczywiście do ustawodawcy, jednakże wydaje się, że organem najbardziej predestynowanym do przeprowadzenia takiej oceny jest – ze względu na pozycję ustrojową i skład – Krajowa Rada Sądownictwa.

Przedstawione wyżej argumenty upoważniają więc do przedstawienia poglądu, że art. 32b § 1 i 3 u.s.p., nie przyznając zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji i prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań lub też w wypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

W świetle przedstawionych wyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego zasadne wydaje się też przyjęcie, że zachwianiem równowagi między pozycją władzy sądowniczej a pozycją władzy wykonawczej skutkują również unormowania zawarte art. 37g § 5 u.s.p. i art. 37 h § 2, 3 i 4 u.s.p. Przepisy te brzmią (dla czytelności regulacji zacytowano też § 1 w art. 37h):

*Art. 37g. (...)§ 5. Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego.*

*Art. 37h. § 1. Prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku.*

*§ 2. Jeżeli z informacji, o której mowa w § 1, wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy.*

*§ 3. Niewykonanie w terminie obowiązku, o którym mowa w § 1, jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji.*

*§ 4. Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1.*

Również w tym zakresie zaskarżenia istota zarzutów Wnioskodawcy sprowadza się do stwierdzenia, że organ władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości) uzyskuje prawo do arbitralnej i niepodlegającej weryfikacji oceny działań organu sądu.

Nie można nie zauważyć, że wskazane wyżej rozwiązania nie zapewniają władzy sądowniczej nawet minimum wspomnianych już wyżej praw,



tj. gwarancji możliwości ochrony jej uprawnień oraz zapewnienia instrumentów umożliwiających jej wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów. Prezes sądu nie tylko nie ma prawa do odwołania się od uwag i rozstrzygnięć ministra, przewidzianych w art. 37g § 5 i art. 37h § 2 u.s.p., lecz nawet nie może złożyć do nich wyjaśnień lub zastrzeżeń. Stan taki prowadzić może do pozornie uzasadnionego, lecz *de facto* arbitralnego wszczęcia procedur zmierzających do odwołania prezesa sądu. Niewątpliwie jest więc, że wskazane wyżej przepisy nie zawierają instrumentów „hamujących”, tj. ograniczających dowolność działania władzy wykonawczej, a przez to są niezgodne z zasadą podziału władz oraz niezależności sądów.

Również w tym wypadku określenie sposobu weryfikacji zasadności stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy do kompetencji ustawodawcy, muszą to być jednak mechanizmy dające organom władzy sądowniczej realną możliwość ochrony jej uprawnień. Uprawniony wydaje się przy tym pogląd, że minimalne standardy konstytucyjne wymagają przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie Ministra Sprawiedliwości, przewidzianej w art. 37g u.s.p. Te same standardy przemawiają za wprowadzeniem instrumentów prawnych umożliwiających prezesowi sądu zakwestionowanie zasadności odmowy przyjęcia przez tegoż Ministra informacji rocznej, o której mowa art. 37h u.s.p.

Jednocześnie wydaje się, że zarzut pominięcia ustawodawczego, w zakresie braku możliwości weryfikacji zasadności odmowy przyjęcia informacji rocznej, winien być skierowany jedynie do art. 37h § 2 u.s.p., gdyż ten przepis dotyczyć może zagadnień proceduralnych. Wnioskodawca nie przedstawia argumentacji, pozwalającej na odniesienie się do kwestii zasadności poddania kontroli w tym aspekcie również art. 37h § 3 i 4 u.s.p., co skutkuje brakiem możliwości przeprowadzenia ocen w tym zakresie z powodów formalnych.

Przedstawione wyżej okoliczności upoważniają więc do zajęcia stanowiska, że art. 37g § 5 u.s.p., w zakresie, jakim nie przepis ten nie przewiduje prawa do weryfikacji zasadności uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, a kierowanej do prezesa lub wiceprezesa sądu, jeżeli Minister stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, zaś art. 37 h § 2 u.s.p. – w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu prawa do zakwestionowania zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

W zakresie kontroli konstytucyjności art. 37h § 3 i 4 u.s.p. postępowanie powinno zostać natomiast umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dwa pozostałe zarzuty Wnioskodawcy dotyczą wprowadzenia ustawą nowelizującą systemu ocen i planowania rozwoju zawodowego sędziego, których to instytucji zresztą – co do zasady – Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje. Rada stoi jednakże na stanowisku, że, z uwagi na bezpośredni związek tej regulacji z zasadą niezawisłości sędziego, materia ta powinna być w jak największym stopniu i jak najprecyzyjniej unormowana w ustawie. Zdaniem Wnioskodawcy, przepisy, którymi wprowadzono instytucję planowania rozwoju zawodowego sędziego, a w szczególności art. 106c u.s.p., nie określają istoty i celu opracowania planu, lecz dotyczą głównie zagadnień proceduralnych związanych z jego sporządzaniem i wykonywaniem, ograniczając się jedynie do wskazówki, że podstawą do opracowania planu ma być ocena pracy sędziego (art. 106c § 1 i 4 u.s.p.).

Ponadto, Wnioskodawca zarzuca, że art. 106c u.s.p. nie przewiduje możliwości kwestionowania przez sędziego indywidualnego planu rozwoju zawodowego, mimo jednoczesnego nakazu uczestniczenia w jego opracowywaniu, a następnie realizacji (art. 106d § 2 u.s.p.).

Z przedstawionych wyżej względów Wnioskodawca uważa, że zakwestionowane rozwiązania nie spełniają wymogu dostatecznej określoności przepisów, wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, *z uwagi na potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziego poprzez system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego, chociażby z uwagi na wykorzystywanie zarówno oceny, jak i indywidualnego planu rozwoju sędziego w procedurze awansowej (nowy art. 57b § 6 u.s.p.), wątpliwości budzi powierzenie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy prezesom sądów, wymienionym w nowym art. 106c § 3 i 5 u.s.p. Prezesi sądów w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przelozonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości – organowi władzy wykonawczej (nowy art. 22 § 2). System ocen sędziów (art. 106a) w istocie stanowi kolejny instrument nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wymienioną w art. 8 pkt 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, który rozszerzył kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tej materii (str. 22 wniosku).*

Z przedstawionych wyżej względów Wnioskodawca uważa, że sposób ukształtowania instytucji oceny i indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego stwarza mechanizm, który umożliwia władzy wykonawczej pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości, a przez to narusza art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wymienione wyżej przepisy Konstytucji narusza również art. 106e u.s.p. Przepis ten zawiera upoważnienie

do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, materii związanej z przeprowadzeniem oceny pracy i planowaniem rozwoju zawodowego sędziego.

Wnioskodawca uważa, że znaczenie tych zagadnień dla prawidłowej realizacji prawa do sądu, która jest możliwa tylko przy zapewnieniu warunków do niezawisłego orzekania przez sędziów, sprawia, że zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem rozwijać niedookreślone – zdaniem Wnioskodawcy – pojęcia, zawarte w art. 106a § 1 i 2 u.s.p., uszczegółowiając takie kryteria oceny jak m.in.: sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi, a ponadto określać szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników, oraz szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. W ocenie KRS, zakres spraw przekazanych do regulacji oraz wytyczne co do treści aktu wykonawczego zostały określone ogólnikowymi sformułowaniami, przy wykorzystaniu niejednoznacznych pojęć niedookreślonych, takich jak np. indywidualne predyspozycje sędziego czy potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków. Wnioskodawca podnosi, że wskutek tego dopiero rozporządzenie, a nie ustawa, pozwoli na zajęcie stanowiska, czy nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego nie będzie stwarzał zagrożenia dla jego niezawisłości.

Z tych powodów Wnioskodawca zarzuca, że art. 106e u.s.p. narusza nie tylko art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 Konstytucji RP, lecz również art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż przesądzające o kształcie instytucji oceny pracy sędziów będzie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem KRS, akt taki nie wykonuje ustawy, lecz ją uzupełnia, co jest niedopuszczalne w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dla oceny trafności zarzutów KRS konieczne wydaje się przedstawienie rozwiązań w tym zakresie, wynikających z art. 106a – 106e u.s.p. Przepisy te brzmią:

*Art. 106a. § 1. Efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji, podlegają ocenie (ocena pracy sędziego).*

*§ 2. Oceny pracy sędziego dokonuje się z punktu widzenia:*

*1) sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji,*

*2) kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji,*

*3) sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń,*

*4) procesu doskonalenia zawodowego.*

*§ 3. Zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.*

*§ 4. Przy dokonywaniu oceny pracy sędziego uwzględnia się rodzaj i stopień zawichości przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną.*

*Art. 106b. Ocenę pracy sędziego przeprowadza się w ramach wizytacji wydziału sądu, o której mowa w art. 37c.*

*Art. 106c. § 1. Prezes sądu zapoznaje sędziego z oceną jego pracy, w tym w szczególności z jej wynikami i ich podsumowaniem, opracowując na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego.*

§ 2. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego sporządza się na okres nie krótszy niż cztery lata.

§ 3. Sędzia, w terminie dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy, ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem. Uwagi rozpatruje i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego prezes sądu przełożonego, a w przypadku sędziego sądu apelacyjnego - prezes innego sądu apelacyjnego.

§ 4. Prezes sądu zapoznaje sędziego z ostatecznym podsumowaniem wyników oceny jego pracy i w razie potrzeby dokonuje na tej podstawie zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego w niezbędnym zakresie.

§ 5. W przypadku sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu czynności, o których mowa w § 1 i 4, dokonuje prezes sądu przełożonego. Uwagi, o których mowa w § 3, rozpatruje i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego pełniącego funkcję:

- 1) prezesa sądu rejonowego - prezes przełożonego sądu apelacyjnego,
- 2) prezesa sądu okręgowego - prezes innego sądu apelacyjnego.

Art. 106d. § 1. Prezes sądu, a w przypadku prezesa sądu - prezes sądu przełożonego, podejmuje działania w celu umożliwienia realizacji indywidualnego planu rozwoju sędziego.

§ 2. Sędzia ma obowiązek uczestniczyć w opracowaniu i realizacji własnego indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Art. 106e. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) uszczegółowienie kryteriów, o których mowa w art. 106a § 2 i 4, mając na względzie charakter powinności sędziowskich, rodzaje przydzielanych do rozpoznania spraw lub powierzanych zadań bądź funkcji,
- 2) szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników, mając na względzie konieczność sprawnego i rzetelnego dokonania

oceny oraz dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego,

3) szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, mając na uwadze konieczność uwzględniania w takim planie indywidualnych predyspozycji sędziego, a także potrzeb wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków.

Powyższe przepisy określają w sposób ogólny zakres podlegających ocenie elementów pracy sędziego, kryteria tej oceny oraz tryb jej przeprowadzania. Ponadto upoważniają one Ministra Sprawiedliwości do wydania przepisów wykonawczych uszczegóławiających przyjęte rozwiązania ustawowe.

Z uzasadnienia projektu rządowego (*vide* – druk sejmowy nr 3655), a także z brzmienia art. 106e pkt 3 u.s.p. *in fine*, wynika, że podstawową funkcją instytucji oceniania sędziego jest funkcja korygująca. Ocena pracy sędziego (jako instytucja prawna) składa się z dwóch funkcjonalnie związanych ze sobą części: właściwej oceny oraz sporządzenia indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Sędzia zaznajamiany jest z wynikami oceny (*vide* – art. 106c § 1 u.s.p.) i ma prawo do złożenia do niej uwag, a ich uwzględnienie powoduje obowiązek dokonania odpowiednich zmian w sporządzonym już planie rozwoju zawodowego (art. 106c § 1 i 4 u.s.p.).

W uzasadnieniu projektu rządowego wskazano ponadto, że realizacja korygującej funkcji systemu okresowych ocen pracy ma służyć podniesieniu jakości działalności sądów. Niezależnie od tego celu, system ten stanowić ma podstawę analizy potrzeb szkoleniowych oraz efektów odbywanych szkoleń. Wyniki okresowych ocen pracy sędziego będą także służyć jako materiał do oceny kandydatury sędziego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji. Projektodawca podkreślił, że ocenom podlegać będą wszyscy sędziowie, jednak zakres oceny

obejmować będzie wyłącznie sprawowanie przez sędziów wymiaru sprawiedliwości lub realizacji innych zadań z zakresu ochrony prawnej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady określoności prawa przypomnieć należy, że Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż przepisy, którymi wprowadzono przedmiotową instytucję, nie określają istoty i celu opracowania planu rozwoju zawodowego, a ponadto – w art. 106e u.s.p. – zawierają pojęcia niedookreślone.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich skutków) za pomocą reguł interpretacji przyjętych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i konsekwencji prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia z dnia: 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki: z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Z kolei, jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, czyli zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw (wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).



W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że wyeliminowanie przepisu, z uwagi na jego niedostateczną określoność, może nastąpić jedynie wyjątkowo. W wyroku z dnia 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, Trybunał wskazał, że *w celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (...). Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie*

wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (...) [OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138].

W świetle przedstawionych wyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego, podnoszone przez Wnioskodawcę zarzuty niedostatecznej określoności art. 106c i art. 106e u.s.p. wydają się nieuzasadnione. Z unormowań u.s.p. (*vide* – art. 106e) oraz z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej (powołany uprzednio druk sejmowy nr 3655) można bowiem wywnioskować, jaki jest cel i charakter indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego – jest to program działań, jakie winien podjąć sędzia w celu wyeliminowania ewentualnych uchybień, występujących w sferach objętych oceną, lub też w celu podniesienia poziomu swojej pracy. Opracowanie tego planu jest nierozzerwalnie związane – w sensie merytorycznym, funkcjonalnym i czasowym – z wynikami oceny pracy sędziego (*vide* – art. 106c § 2 i 4 u.s.p.). Owe więzi determinują treść planu, sprowadzającą się do określenia tak kierunków, jak i konkretnych działań, które powinien podjąć sędzia w celu doskonalenia swego warsztatu pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 u.s.p.

W myśl art. 106e pkt 3 u.s.p., określenie szczegółowego sposobu opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało – co prawda – przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, lecz zakres kwestii materialnej zawartości tego dokumentu może być wyznaczony na podstawie innych unormowań ustawy (art. 106a § 2 i 4 u.s.p.). Z kolei, wyrażenia użyte w art. 106a i 106e u.s.p. (np. „sprawność i efektywność podejmowanych czynności”, „kultura urzędowania”, „sposób formułowania wypowiedzi”, „indywidualne predyspozycje sędziego”, uznane przez Wnioskodawcę za zwroty niedookreślone, są wyrażeniami jasnymi i zrozumiałymi na płaszczyźnie języka potocznego, ustalenie natomiast ich znaczenia normatywnego – przy użyciu podstawowych zasad wykładni prawa – nie wydaje się trudne.

Zaskarżone przepisy nie są więc dotknięte wadami uniemożliwiającymi ich stosowanie oraz tworzenie na ich podstawie aktu wykonawczego.

Z podniesionych wyżej powodów należy więc zająć stanowisko, że art. 106c i art. 106e u.s.p. są zgodne z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się do podniesionych przez Wnioskodawcę kolejnych wzorców kontroli art. 106c i art. 106e u.s.p należy przyjąć, że przedstawione już w niniejszym stanowisku poglądy Trybunału Konstytucyjnego na wzajemne relacje zachodzące między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą pozwalają na dokonanie oceny trafności zarzutu naruszenia wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasady podziału i równowagi władz. Rozumienie zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny przedstawił natomiast w powołanym już wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, stwierdzając, że *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 i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. (...) Niezawisłość sędziowska to nie tylko uprawnienie sędziego, ale także jego podstawowy obowiązek. Tak samo, jak konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy i organów administracji sądowej jest ochrona niezawisłości sędziego (...) ustawodawca musi zachować szczególną staranność,*

*aby nie przekroczyć granicy otwierającej możliwość ingerencji w niezawisłą sferę działalności sędziego (op. cit.).*

W literaturze podnosi się przy tym, że – wobec braku definicji konstytucyjnej – pojęcie niezawisłości sędziowskiej należy uznać za tzw. pojęcie zastane. W kształcie wykreowanym w doktrynie i orzecznictwie niezawisłość rozumiana jest więc jako konieczność zapewnienia (stworzenia) sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł podejmować bezstronne decyzje (rozstrzygnięcia), w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych. Istotny jest też subiektywny aspekt niezawisłości sędziowskiej, który polega na tym, że przy sprawowaniu urzędu (a więc nie tylko przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) sędzia musi czuć się wolny od jakichkolwiek nacisków zewnętrznych (por. L. Garlicki, komentarz do artykułu 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 3, 8-9).

Przechodząc do analizy zgodności zaskarżonych art. 106c i art. 106e u.s.p. z zasadą podziału władz oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej należy zauważyć, że uzasadnienie zarzutów, podnoszonych przez Wnioskodawcę w kontekście tych wzorców, dotyczy bardziej instytucji oceny pracy sędziego i planowania rozwoju zawodowego sędziego jako takich, a nie oceny konstytucyjności przepisu upoważniającego (tj. art. 106e u.s.p.). Wydaje się, że takie ukształtowanie przedmiotu zaskarżenia wynikało z założenia, iż ten drugi przepis determinuje kształt zagadnień szczegółowych związanych z przeprowadzeniem oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Przyjmując dopuszczalność poddania kontroli ze wskazanymi wyżej wzorcami obu zaskarżonych przepisów, należy jednak zaznaczyć, że konstytucyjność art. 106e u.s.p. oceniać należy przede wszystkim w kontekście jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów KRS należy w pierwszej kolejności zauważyć, że ustawodawca nie poddał ocenie treści rozstrzygnięć wydawanych przez sędziego w ramach funkcji jurysdykcyjnych oraz czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy. Jedność funkcjonalna instytucji oceny sędziego powoduje, że nie jest zatem dopuszczalne, by sfery tej dotyczył plan rozwoju zawodowego sędziego. Z tego względu trudno uznać, aby ocena i plan mogły bezpośrednio ingerować w istotę odrębności władzy sądowniczej, jaką jest monopol kompetencyjny tej władzy na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na ścisły związek, zachodzący między zasadą niezależności sądów a zasadą niezawisłości sędziowskiej (por. pow. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07), wykluczona jest więc tym samym dopuszczalność ingerencji oceny *sensu stricto* lub planu rozwoju zawodowego w sferę chronioną atrybutem niezawisłości. Gwarancję przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w trakcie dokonywania oceny pracy sędziego ustanawia przy tym wprost art. 106a § 3 u.s.p.

Z charakteru zarzutów, podniesionych przez Wnioskodawcę, wynika konieczność przeprowadzenia oceny rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w aspekcie zachowania dwóch elementów składowych niezawisłości sędziowskiej, to jest niezależności wobec organów (instytucji) pozasądowych oraz samodzielności sędziego wobec władz i innych organów sądowych. Odnosząc się do tych kwestii przede wszystkim należy wskazać, że ocena pracy sędziego dokonywana jest (w ramach wizytacji sądu) przez sędziów, którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora. Rozwiązanie to minimalizuje niebezpieczeństwo arbitralności oceny. Prezesowi sądu powierzono natomiast opracowanie planu rozwoju zawodowego sędziego, zaś prezesowi sądu przełożonego – rozpatrzenie ewentualnych uwag do oceny, zgłoszonych przez sędziego, i dokonanie ostatecznego podsumowania jej wyników. Z faktu, że w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądów podlegają oni

prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości, nie wynika jednak, by władza wykonawcza (Minister Sprawiedliwości) uzyskała realny wpływ na sposób wykonywania przedmiotowych czynności przez prezesów sądów wobec konkretnego sędziego. W szczególności niezasadny wydaje się pogląd Wnioskodawcy, że system oceny sędziów stanowi jeden z instrumentów zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 u.s.p., który sprawuje Minister Sprawiedliwości. Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawia przy tym argumentów pozwalających na skonkretyzowanie możliwych mechanizmów wywierania takiego wpływu, wskazując na pośrednią jedynie ewentualność oddziaływania przez Ministra Sprawiedliwości na pozycję zawodową sędziego.

Hipotetyczny charakter mają też rozważania Wnioskodawcy w przedmiocie zagrożeń, jakie dla niezawisłości sędziowskiej rodzić może wynikający z art. 57b § 6 u.s.p. obowiązek dołączenia oceny oraz indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego do oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego albo sędziego sądu okręgowego. Okoliczności, wynikające z tych dokumentów, z pewnością mogą mieć znaczenie dla oceny przydatności kandydata na wyższe stanowisko sędziowskie, lecz w stopniu nie wyższym, niż inne informacje dotyczące poziomu jego kwalifikacji zawodowych i sposobu wykonywania przez niego obowiązków służbowych.

Z kolei, zarzut Wnioskodawcy dotyczący braku możliwości kwestionowania przez sędziego indywidualnego planu rozwoju zawodowego wydaje się wynikać z pewnego niezrozumienia przez Wnioskodawcę intencji ustawodawcy. Jak już zauważono, opracowanie tego planu jest nierozzerwalnie związane – w sensie merytorycznym, czasowym i funkcjonalnym – z wynikami oceny pracy sędziego, a przez złożenie zastrzeżeń do tej oceny sędzia uzyskuje także możliwość oddziaływania na ostateczny kształt planu rozwoju zawodowego.

Z podniesionych wyżej powodów należy więc zająć stanowisko, że art. 106c i art. 106e u.s.p są zgodne z art. 10 ust. 1 i z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Dla wyrażenia stanowiska w kwestii zgodności art. 106e u.s.p. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP konieczne jest przedstawienie konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności przenoszenia kompetencji prawodawczych na organy egzekutywy. Wypowiadając się w tych kwestiach, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz i opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa powszechnie obowiązującego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać kompetencji prawodawczych organom władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne sformułowanie upoważnienia ustawowego, które w istocie nie upoważnia do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz pozwala na samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań (zob. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i cytowane tam orzecznictwo).

W świetle orzecznictwa trybunalskiego, powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu. Przesądza o tym model rozporządzenia określony w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym sensie pojęcie

wyłączności ustawy nabrało zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że *w obecnym porządku ustrojowym nie ma więc potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), pojawia się jedynie pytanie, jaka ma być szczególność (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych* (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Jednocześnie Trybunał wskazał, że w innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać większy zakres materii dopuszczalnej do uregulowania w drodze rozporządzenia. Sąd konstytucyjny sformułował w tym zakresie ogólniejszą zasadę, z której wynika, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczególności regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 51).



Prawidłowo skonstruowane upoważnienie musi ponadto odpowiadać wymogowi szczególowości pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz treściowym. W niniejszej sprawie znaczenie może mieć treściowy kontekst szczególowości, oznaczający, że upoważnienie musi określać wytyczne dotyczące treści aktu. W rozumieniu art. 92 Konstytucji, wytyczne są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniem co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz [por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo (...)*, s. 135-138].

Rozumienie warunku prawidłowości treściowej upoważnienia, wprowadzonego przez Konstytucję z 1997 r., zostało rozwinięte w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, między innymi, że wytyczne nie mogą mieć charakteru blankietowego (czy quasi-blankietowego, np. przez ograniczenie się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny, a także, iż mogą być umieszczone nie tylko w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz również w innych przepisach ustawy upoważniającej (przykładowo: wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K. 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140).

Wypowiadając się natomiast o sposobie ujęcia wytycznych, zakresie ich szczególowości i zawartych w nich treściach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestie te są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Trybunał przyjął, iż jest uprawniony do kontroli jedynie tego, czy w ogóle zawarto wytyczne (ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia), oraz do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy. Minimum treściowe wytycznych nie ma więc – według Trybunału – charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (*vide - ibidem*).

Odnosząc się do argumentacji Wnioskodawcy należy podnieść, że w świetle przepisów Konstytucji trudno znaleźć uzasadnienie dla tezy, w myśl której zagadnienia związane z systemem oceny pracy sędziego są objęte zasadą absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. Ustrojodawca, w art. 180 i 181 Konstytucji, wyraźnie określił te elementy statusu sędziego, które zasadzie takiej podlegają. Te przepisy ustawy zasadniczej mają przy tym charakter ustrojowy, albowiem ich celem nie jest ochrona indywidualnych interesów osoby piastującej stanowisko, ale decyzja prawodawcy konstytucyjnego o ukształtowaniu ustroju sądownictwa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93 oraz L. Garlicki, komentarz do artykułu 180, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 2). Według zgodnych poglądów doktryny i Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe elementy ustroju sądownictwa muszą być uregulowane na poziomie ustawy, co nie wyklucza jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Wynika to z art. 176 ust. 2 Konstytucji, z którego nie można wyprowadzić zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej m.in. w tychże kwestiach ustrojowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 oraz L. Garlicki, komentarz do artykułu 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 10). Dopuszczalne było więc dokonanie rozdziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie, z tym wszakże zastrzeżeniem, że podstawowe i istotne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej zasady przeprowadzenia oceny sędziego i sporządzania indywidualnego planu rozwoju zawodowego powinny zostać ustalone na poziomie ustawy. Analiza przepisów u.s.p. prowadzi do wniosku, że warunek ten został spełniony. W szczególności, przepisami u.s.p. unormowano

m in.: okoliczności przeprowadzenia oceny pracy sędziego i sporządzenia planu rozwoju zawodowego (art. 106b); podmioty przeprowadzające tę ocenę i sporządzające plan (art. 106b w zw. z art. 37c i art. 106c § 1 i 3), przedmiot i kryteria oceny (art. 106a § 1 i 2), zakres uprawnień i obowiązków sędziego w toku procesu opiniowania, planowania i realizacji planu (art. 106c § 1 i 3 i art. 106d § 2), skutki i zakres wykorzystania oceny i planu (art. 106c § 1 i art. 57b § 6). Do uregulowania w drodze rozporządzenia przekazano natomiast jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, a ponadto unormowanie szczegółowego sposobu opracowywania planu rozwoju zawodowego.

Konstatacja ta ma znaczenie również w kontekście oceny poziomu szczegółowości wytycznych, które winny precyzyjnie wyznaczać kształt i zakres regulacji przyszłego aktu wykonawczego. Kwestie, których konkretyzacja ma nastąpić w akcie wykonawczym, stosunkowo obszernie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Sposób sformułowania wytycznych, zawartych w art. 106e u.s.p, wskazuje, że ustawodawca upoważnił organ wydający akt wykonawczy jedynie do konkretyzacji unormowań ustawowych, wskazując przy tym kierunki owego uszczegółowienia. Jednocześnie przyjąć należy, że kontekst normatywny użycia zawartych w przepisie upoważniającym zwrotów niedookreślonych („indywidualne predyspozycje sędziego" oraz „potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków”), pozwala na zdekodowanie normatywnej treści tych pojęć przez odwołanie się do innych przepisów u.s.p. oraz istoty i celu instytucji oceny sędziego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Należy więc przyjąć, że art. 106e u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hermand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego