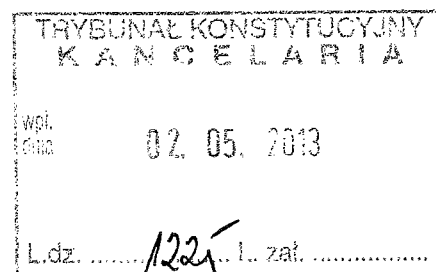




MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia ³⁰ kwietnia 2013 r.

DPrC-IV-4604-1/13 /¹⁸
sygn. akt K 31/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) i 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) została uchwalona przy niedochowaniu trybu wymaganego przepisami prawa dla przyjęcia takiego aktu w zakresie dotyczącym:
 - a) przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przez co doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32),
 - b) braku formalnego zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, przez co doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z późn. zm.);
- 2) art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązujący od dnia 28 marca 2012 r. w zakresie rozszerzenia kompetencji

nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy

- jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 3) art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązujący od dnia 28 marca 2012 r. w zakresie rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy

- jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 4) art. 21 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy 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. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 5) art. 22 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy 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. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 6) art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy 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. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 7) art. 32b § 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków, oraz art. 32c § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości

- jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 8) art. 37g § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązującym od dnia 28 marca 2011 r., w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego

- jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 9) art. 37h § 2, 3, 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązującym od dnia 28 marca 2011 r., w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1
- jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;
- 10) art. 106c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym nie określono na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego - prezesa innego sądu apelacyjnego - organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami - organowi władzy wykonawczej Ministrowi Sprawiedliwości
- jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- 11) art. 106e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym przewidziano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego - rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego,

- jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji

- w nawiązaniu do pisma Przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2013 r., skierowanego w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) przedstawiam następującą opinię dotyczącą zarzutów podniesionych we wniosku:

Ad.1a)

W myśl art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Regulację tę precyzuje art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP, w myśl którego pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się 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.

Z przytoczonego przepisu Regulaminu Sejmu RP wynika, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w stosunku do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. Posłużenie się przez prawodawcę w tym unormowaniu koniunkcją (*ustrój i właściwość*), mogłoby wskazywać na to, że tylko projekty regulujące jednocześnie ustrój oraz właściwość władz publicznych podlegają obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu RP.

Warto także przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, w którym stwierdzono m. in., że *nie każde (...) uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.* Wydaje się, że nawet błędne zakwalifikowanie danego projektu do kategorii niepodlegającej obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu RP nie skutkuje wadą w postaci niekonstytucyjności, gdyż nie przeczy istocie trzech

czytań, o których mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji RP. Istotą normy konstytucyjnej jest bowiem zachowanie trzech etapów prac nad projektem ustawy, które kierują się swoistą logiką (kolejnością) – pozwalającą na przechodzenie od debaty ogólnej do bardziej szczegółowej (konkretnej) i w ten sposób umożliwiającą wnikliwą analizę i ocenę projektu. Zatem nie zostaje naruszona konstytucyjna reguła, przewidująca obligatoryjność trzech odrębnych czytań, jeśli nie dochodzi do zakłócenia wielofazowego trybu rozpatrywania projektu, według zakładanej kolejności (zob.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2002, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 593).

Ad. 1b)

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów 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 i Nr 203, poz. 1192 (w poprzednim stanie prawnym odpowiednikiem tego przepisu był art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa).

Kompetencja ta dotyczy zatem zajmowania stanowiska wobec tych wszystkich projektów ustaw, które dotyczą ustroju sądów, a w szczególności wobec tych projektów, których treści łączą się z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem działania Krajowej Rady Sądownictwa (zwłaszcza art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważono, że w wypadku KRS „straż” (art. 186 ust. 1 Konstytucji) obejmuje sobą 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. (...) 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). Tym samym opiniodawcza kompetencja

KRS szczegółowo uregulowana w ustawie zyskuje konstytucyjne zakotwiczenie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Należy zauważyć, że Trybunał podnosił, iż o ile w trakcie prac legislacyjnych dojdzie do uzupełnienia projektu ustawy o nowe treści, wcześniej nieobecne w projekcie, zmiany takie powinny być poddane procedurze opiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa (stworzenia temu organowi możliwości zajęcia stanowiska). Odnosząc się do tej kwestii w kontekście poprawki zgłoszonej na etapie prac sejmowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *jeżeli poprawka (...) wykracza poza pierwotny zakres treściowy projektu w sposób przekształcający charakter materii i założenia treściowe tego projektu, to – niezależnie od oceny, czy pozostaje to jeszcze w granicach wyznaczonych przez art. 118 ust. 1 Konstytucji – może to na nowo uaktualniać obowiązek uzyskania opinii uprawnionych podmiotów na ten temat. Jeżeli bowiem zakres treściowy poprawki jest na tyle autonomiczny i odrębny od pierwotnego tekstu projektu, że podmiot opiniujący nie miał żadnych racjonalnych przesłanek by przewidywać, że zakres ustawy obejmie takie nowe materie, to podmiot opiniujący nie mógł też zająć stanowiska wobec tych materii (...).*

Trybunał dostrzegał również – odnosząc się do kwestii opiniowania projektów aktów prawnych przez władze związków zawodowych – że *dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień, być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 1996 r., sygn. akt 7/95).*

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zmierza zatem w tym kierunku, by uznać, że obowiązek skonsultowania projektu z uprawnionymi podmiotami aktualizuje się wtedy, gdy w toku procedury legislacyjnej dojdzie do *wykroczenia poza pierwotny zakres treściowy projektu, do wprowadzenia doń treści autonomicznych i odrębnych od pierwotnego tekstu projektu, do inkorporowania nowych materii. A contrario* można by uznać, że gdy do tak daleko posuniętej ingerencji w treść projektu w trakcie procesu legislacyjnego nie dojdzie, wystarczająca jest opinia uprawnionego podmiotu wyrażona w stosunku do pierwotnego projektu aktu normatywnego.

W przywołanym już wyroku z dnia 28 listopada 2007 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził ten pogląd wprost: *Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego upoważniony podmiot odniósł się lub mógł się odnieść w pierwszej swojej opinii. Pomijając sytuacje, w których poprawki doprowadziłyby do zupełnej zmiany założeń projektu, należy przyjąć, że ocena, a następnie przyjęcie bądź – ewentualnie – przekształcenie treści zawartych w projekcie ustawy jest istotą postępowania ustawodawczego.*

W orzeczeniu z dnia 19 listopada 1996 r., Trybunał Konstytucyjny rozważał w jakich wypadkach konieczne byłoby ponowne skierowanie projektu ustawy do zaopiniowania, gdy ustawa była konsultowana w pierwotnej wersji projektu, zaś w toku prac legislacyjnych wprowadzono dalsze poprawki. Trybunał Konstytucyjny wskazał (w korespondencji do unormowań ustawy o związkach zawodowych), że obowiązek zasięgnięcia opinii może skutecznie wyczerpywać się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, w której rząd nie mógłby po otrzymaniu opinii zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu RP, a jakakolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu opiniowania.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje m. in. Radzie Ministrów (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP). Jest to kompetencja samodzielna i niezależna od wpływu innego podmiotu czy organu władzy publicznej. W szczególności Konstytucja RP nie posługuje się w zakresie aktualizowania inicjatywy ustawodawczej mechanizmem współdziałania organów władzy publicznej. W piśmiennictwie zauważono, że *zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym* (J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 192). Nie można zatem, na gruncie przepisów normujących procedury opiniodawcze, doszukiwać się instrumentów blokujących czy opóźniających inicjatywę rządową, nie na tym bowiem polega istota zasięgnięcia opinii. Ma ona na celu uzyskanie stanowiska zainteresowanych środowisk co do projektu aktu normatywnego, który został poddany procedurze prawotwórczej. Jak jednak

słusznie zauważa Trybunał Konstytucyjny, *musi istnieć pewna granica w realizowaniu uprawnień opiniodawczych, bo nie ulega skądinąd wątpliwości, że konieczność pełnego opiniowania wszelkich poprawek zgłaszanych we wszystkich stadiach procesu ustawodawczego prowadziłaby do nadmiernego wydłużenia tego procesu i czyniłaby podmioty uprawnione do opiniowania współtwórcą tekstu ustawy* (ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r.).

Podsumowując należy opowiedzieć się za koniecznością przekazywania do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa i Sądowi Najwyższemu projektów aktów prawnych dotyczących sądów i sędziów, jednak uzyskiwanie opinii, co do każdej kolejnej wersji projektu po pierwsze nie znajduje uzasadnienia w przytoczonym wyżej orzecznictwie (o ile projekt nie zawiera nowości normatywnych, tj. treści stanowiących *novum* w stosunku do projektu opiniowanego, i uregulowania w nim zawarte mieszczą się w ramach wcześniejszych założeń), a po drugie - jawiłoby się jako okoliczność opóźniająca proces legislacyjny. W każdym razie, nawet brak opinii uprawnionego podmiotu na etapie prac rządowych nie wyklucza uzyskania takiej opinii w późniejszym stadium prac legislacyjnych w parlamencie. Prace na etapie rządowym są bowiem wczesną fazą procesu prawodawczego, inicjują prace legislacyjne w parlamencie i nie przesądzają o ostatecznym kształcie danego aktu.

Odnosząc się do przebiegu prac legislacyjnych nad projektem ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, podkreślenia wymaga, że działania Ministra Sprawiedliwości w toku tych prac w pełni realizowały obowiązek opiniowania i konsultacji projektów aktów normatywnych w procesie tworzenia prawa. Konsultacje projektu z Krajową Radą Sądownictwa przeprowadzono kilkakrotnie. Wszystkie uwagi zebrane w trakcie wielomiesięcznych konsultacji projektu ze środowiskiem sędziowskim zostały rozważone, a znaczna ich część stała się podstawą dokonania zmian w proponowanych pierwotnie zapisach projektu.

Szczegółowy przebieg opiniowania projektu przez Krajową Radę Sądownictwa przedstawiał się następująco:

Główne założenia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Minister Sprawiedliwości przedstawił w dniu 13 maja 2009 r. na konferencji z udziałem m.in. Krajowej Rady Sądownictwa

oraz prezesów sądów powszechnych „Sądy dla obywateli – nowoczesne standardy zarządzania i organizacji pracy w sądownictwie”, w celu poddania proponowanych zmian szerokiej debacie środowiskowej.

W ramach podjętego procesu legislacyjnego projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa w maju 2009 r. W październiku 2009 r. projekt w wersji uwzględniającej znaczną część zgłoszonych w ramach konsultacji uwag został przedstawiony Krajowej Radzie Sądownictwa do zaopiniowania ponownie. W dniach 20 listopada i 2 grudnia 2009 r. odbyła się dodatkowa runda konsultacji projektu m.in. z przedstawicielami Krajowej Rady Sądownictwa, zaś ostatnim etapem konsultacji projektu z przedstawicielami Krajowej Rady Sądownictwa były spotkania w dniach: 19 lutego, 9 kwietnia, 28 maja, 8 i 23 czerwca oraz 1 lipca 2010 r. W czasie ostatnich spotkań rozważano możliwą modyfikację zaproponowanego w projekcie systemu oceny pracy sędziów, w szczególności w zakresie sposobu określania wyniku oceny oraz konsekwencji oceny niekorzystnej dla sędziego – dokonaną ostatecznie w toku prac parlamentarnych.

Ad.2-3)

Zgodnie z art. 173 Konstytucji *Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz*. Odrębność władzy sądowniczej należy rozważać w kontekście art. 10 Konstytucji RP, który statuuje zasadę trójpodziału władz, zgodnie z którą podział władzy w państwie powinien opierać się na równowadze trzech władz. Równowaga w tym kontekście polega zaś na współpracy, uzupełnianiu się, ale też na wzajemnej kontroli i hamowaniu się. Wskazuje się jednocześnie, że odczytywanie art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji akcentuje niezależność i odrębność władzy sądowniczej (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996).

Należy przy tym podkreślić, że gwarancje wynikające z treści art. 173 Konstytucji dotyczą wyłącznie istoty władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie rozwiązania ustawowe powinny być tak skonstruowane, aby w istocie wykluczać ryzyko różnego rodzaju nadużyć (politycznych, praktycznych), które w konsekwencji mogłyby zagrażać prawom

obywateli. *Ingerencja* organów innych władz dopuszczalna jest jedynie w pozaorzecznica sferę działalności sądów: (...) *niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach)* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005, s. 6).*

Artykuł 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu sprzed nowelizacji to norma, która miała charakter systemowy; ustawodawca określał w niej model wpływu Ministra Sprawiedliwości na działalność administracyjną sądów. Podobny charakter mają, wprowadzone ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, przepisy art. 9 i 9a – także określające system nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych.

Na mocy art. 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej u.s.p.) nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd podstawowych zadań – sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz powierzonych sądom w drodze ustaw innych zadań z zakresu ochrony prawnej, 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 ze zm.).

Natomiast wskazana w art. 8 pkt 2 u.s.p. działalność administracyjna sądów, polegająca na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd podstawowych zadań, którymi są sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych powierzonych zadań z zakresu ochrony prawnej, poddana jest dwojakiego rodzaju nadzorowi. W myśl art. 9a u.s.p. nadzór wewnętrzny nad tą działalnością sprawują prezesi sądów, natomiast zewnętrzny nadzór administracyjny – Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 u.s.p.

Jak już wskazano, zasada podziału i równowagi władzy nie eliminuje powiązań między poszczególnymi władzami. Typowe jest nakładanie się kompetencji władz lub wręcz ich przecinanie się, w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej sięgające niekiedy aż do ich istoty. Inaczej jest w wypadku władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jej rozdzielenie oznacza *separację* tej władzy od pozostałych. Skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć (zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81). W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. *przecięcia kompetencyjne*), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Przy czym w wypadku władzy sądowniczej "jądro kompetencyjne" polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04)

Jednak 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. Artykuł 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 są obowiązane 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 (por. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999,

poz. 41 oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu *współdziałania władz*, o czym stanowi wstęp do Konstytucji. Zatem władza sądownicza, mimo swojego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona.

Sądownictwo powszechne i wojskowe musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swoich uprawnień, powinno mieć możliwość przedstawiania pozostałym władzom swych zastrzeżeń w celu poprawienia efektywności działania sądów, ale zarazem stanowi ono element systemu organów państwa określony przepisami Konstytucji. Nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają zaś przymiotu niezawisłości. W wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. (sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Nie przesądzają one więc o tym, czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Kompetencje takie mają znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władzy, która umożliwia ich harmonijne współdziałanie. Może istnieć zatem taka sfera działalności administracyjnej sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i musi być właściwie uzasadnione merytorycznie. W polskim systemie prawnym nadzór administracyjny nad sądami powierzony został Ministrowi Sprawiedliwości. Udział tego podmiotu w określonej sferze działania sądownictwa powszechnego wpisuje się w system podziału

i równowagi władzy, a przy tym udział tego typu organu administracji datuje się w prawie o ustroju sądów, z różnymi modyfikacjami, w istocie od 1918 r. Możliwe są różne środki i sposoby sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością pozaorzeczniczą sądów. Ustawodawca ma prawo powierzać sprawowanie funkcji nadzoru różnym podmiotom. Z ustaleń prawno-historycznych wynika, że nadzór administracyjny nad działalnością sądów był powierzany Ministrowi Sprawiedliwości. Nie wnikając w przyczyny takiego ukształtowania koncepcji nadzoru, należy zaznaczyć, że tak pomyślana rola Ministra Sprawiedliwości nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władz ani z innymi przepisami konstytucyjnymi wskazywanymi przez wnioskodawcę, rozwijającymi tę zasadę (art. 173 Konstytucji). Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, jest to rozwiązanie legitymowane konstytucyjnie. Nadzór administracyjny, w tym sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, nie może mieć oczywiście, w jakiegokolwiek formie, charakteru nadzoru politycznego.

Pojęcie nadzoru w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych należy zatem interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu instytucja ta ma służyć, czyli wpływaniu na bieg działalności administracyjnej sądów, bez ingerencji w sprawowanie przez sędziów wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to nadzór taki sam jak w prawie administracyjnym. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego podkreślić należy, że konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tej przyczyny, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę, składającą się z sędziów oraz innych pracowników, i jest wyposażony w pewne środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Formą tej weryfikacji jest właśnie nadzór administracyjny. Z obowiązków innych organów władzy państwowej wobec sądownictwa wynika jej uprawnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Ustawodawca sprawowanie tego nadzoru powierzył Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 5 pkt 10 i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) jest on bowiem właściwy do spraw sądownictwa mieszczących się w dziale *sprawiedliwość* w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

Działalność administracyjna sądów nie polega na badaniu zgodności stanu faktycznego z prawem, a jej celem jest zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich podstawowych zadań. Działalność ta należy do organów sądu i do urzędników, a także do sędziów, jeżeli to wynika z przepisów prawa. Do administracji sądowej należy organizowanie sądów, tworzenie nowych, a także przekształcanie już istniejących jednostek. Do administracji sądowej należy również rozdział agend sądowych, a także czuwanie nad należyтым tokiem urzędowania w sądach oraz prawo nadzoru. Działalność administracyjna sądu jest to zatem wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z jurysdykcyjnymi czynnościami sądu. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej określonych wyżej sfer działalności sądów. Sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej.

Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania. Na administrację sądową w znaczeniu wąskim (art. 8 pkt 1 u.s.p.) 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). Można wyróżnić jeszcze administrację sądową w znaczeniu szerokim, przez którą rozumieć należy 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.

Mając na względzie powyższe okoliczności nie sposób uznać zasadności podnoszonych we wniosku zarzutów niekonstytucyjności powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów w zakresie określonym przepisami art. 9 i 9a u.s.p. Szersze odniesienie się do tego stanowiska nastąpi jeszcze w dalszej części opinii.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że zakwestionowane we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa przepisy art. 9 i 9a u.s.p. określają mechanizm relacji

między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, czyniąc regulację uprawniającą Ministra Sprawiedliwości do nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bardziej precyzyjną niż dotychczasowa. W art. 8 i nast. u.s.p. wskazuje się bowiem, czym jest działalność administracyjna sądów, a jednocześnie co jest przedmiotem nadzoru.

Dokonana nowelizacja zmierza ponadto do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania”.

Dotychczasowa regulacja instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów była przedmiotem krytyki m.in. z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Wskazywano, że Minister Sprawiedliwości, ze względu na charakter sprawowanego nadzoru, nie może go wykonywać osobiście, a cele nadzoru – sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej – mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie władzy sądowniczej, np. w ramach nadzoru prezesów sądów. Przedstawiciele doktryny uzupełniająco podnosili, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania, tj. tokiem postępowania sądowego w konkretnej sprawie. Nowa regulacja pozostawia zasadnicze uprawnienia nadzorcze w tym zakresie wewnątrz władzy sądowniczej.

Należy zatem uznać, że przez doprecyzowanie zakresów ustawowych pojęć nowa regulacja wzmacnia gwarancje płynące z art. 173 Konstytucji.

Przewidziany w ustawie nadzór administracyjny dotyczy wyłącznie działalności sądów polegającej na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i sprawowania przez niego wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz działalności polegającej na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu ochrony prawnej, w tym wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że nadzór administracyjny nie dotyczy sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości, nie wkracza zatem w konstytucyjnie chronioną sferę odrębności władzy sądowniczej.

Ad. 4-9)

Zakwestionowane w ww. punktach wniosku Krajowej Rady Sądownictwa unormowania noweli z 18 sierpnia 2011 roku obejmują jeden wspólny obszar regulowany nowymi przepisami, dotyczący instytucji prawnej dyrektora sądu i jego uprawnień władczych w odniesieniu do sądu traktowanego jako zakład pracy (pracodawca). Dlatego też jest zasadne łączne ustosunkowanie się do tychże kwestii.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że nowe ujęcie roli i uprawnień dyrektora sądu, jako jednego z organów sądu, w sposób szczególny złamie omawianą już wyżej konstytucyjną zasadę trójpodziału władz, umożliwiając władzy wykonawczej, reprezentowanej przez Ministra Sprawiedliwości, podporządkowanie sobie aparatu administracyjnego władzy sądowniczej (personelu pomocniczego dla głównego nurtu – orzeczniczego – działalności sądów), za pośrednictwem dyrektorów sądów podległych jedynie formalnie prezesom sądów, a w rzeczywistości – Ministrowi Sprawiedliwości.

W tym miejscu jest niezbędne przywołanie argumentacji zawartej w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, który stanowił podstawę podjęcia przez parlament prac legislacyjnych w omawianej materii (druk nr 3665 VI Kadencji Sejmu). Pozostaje ona w pełni aktualna w odniesieniu do uchwalonych norm.

Należy bowiem podnieść, że nowelizacja ustawy stanowi 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 w konsekwencji także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. Nowe ujęcie instytucji dyrektora sądu (funkcjonującej przecież - z szerokimi uprawnieniami - także uprzednio), stanowi jedynie część wprowadzanych zmian, z którymi koresponduje, tworząc logiczny układ relacji kompetencyjnych. Zasadnicze kierunki reformy odpowiadają m.in. zaleceniom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy i nastawione są na podniesienie jakości działalności

sądów, tak w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności (orzecznictwa), jak i w wymiarze funkcjonalnym, przez optymalne rozlokowanie i zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych (efektywność wymiaru sprawiedliwości). Tak rozumiana jakość działalności sądów kształtuje w społeczeństwie obraz sądownictwa powszechnego i wpływa na ocenę wykonywanych przez sądy i sędziów zadań.

Jakość podstawowej działalności sądu, czyli orzecznictwa, odnosi się wprost do przebiegu postępowań sądowych i merytorycznego poziomu stosowania prawa przez sądy. Jednak odpowiednio wysoki poziom orzecznictwa musi zostać zharmonizowany z optymalnie zorganizowaną i zarządzaną strukturą sądów. Efektywność (tj. sprawność i skuteczność) wymiaru sprawiedliwości jest bowiem kategorią praktyczną, mierzona przede wszystkim czasem i wydatkami na organizację oraz funkcjonowanie sądów, w tym przebieg postępowań sądowych. Sprowadza się w istocie do osiągania zamierzonych celów przy niezbędnym, a jednocześnie wystarczającym nakładzie sił i środków. *Efektywny wymiar sprawiedliwości* oznacza zatem łatwy dostęp do sądu, w którym uzyskać można w sposób najbardziej dogodny, w rozsądnym terminie, rzeczywiście skuteczną ochronę.

W Zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjętym przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r.), wskazuje się, aby rządy państw członkowskich podejmowały lub utrzymywały wszelkie środki niezbędne do podwyższenia roli poszczególnych sędziów i całego sądownictwa oraz aby umacniały ich niezawisłość i niezależność, a także sprawność działania, w szczególności przez zapewnienie sędziom warunków sprawnego wykonywania pracy. Zakres powinności sędziowskich, zgodnie z przyjętymi przez Radę Europy standardami, obejmuje chronienie praw i wolności wszystkich osób, właściwe stosowanie prawa, bezstronne, sprawne i szybkie rozpoznawanie spraw, a w szczególności także: zapewnienie rzetelnego wysłuchania wszystkich stron i przestrzegania przysługujących stronom praw proceduralnych, bezstronnego wyjaśniania stronom kwestii proceduralnych, gdy zachodzi taka potrzeba; podawania w sposób jasny i kompletny, w łatwo zrozumiałych słowach motywów orzeczenia; brania udziału w każdym szkoleniu niezbędnym do wykonywania obowiązków w sposób sprawny i należyty.

Natomiast w przedmiocie zapewnienia sędziom warunków umożliwiających sprawne wywiązywanie się z zakresu ich powinności, Rada Europy zaleca m.in. powoływanie do pomocy sędziom odpowiedniego personelu pomocniczego oraz oddawanie do ich dyspozycji odpowiedniego wyposażenia przy równoczesnym podejmowaniu właściwych środków, mających na celu przekazywanie wszelkich *zadań niesądowych* innym osobom, powtarzając w tym zakresie Zalecenie nr R(86)12 dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszenia (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 16 września 1986 r.).

Inne Zalecenie – nr R(95)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, wskazuje, iż wykorzystywanie zasad, strategii i technik postępowania właściwych nauce o zarządzaniu może w sposób istotny przyczynić się do sprawnego i efektywnego działania wymiaru sprawiedliwości. Zmierzając w kierunku modelu menadżerskiego zarządzania w sądownictwie, przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwach i praktyce, odpowiednie organy powinny określić zadania, do których realizacji będą dążyć w zarządzaniu obciążeniem pracą, finansami, infrastrukturą, zasobami ludzkimi i porozumiewaniem się.

Przytoczonym zaleceniom Rady Europy odpowiada właśnie wprowadzone nowelą uwolnienie sędziów od obowiązków administracyjnych związanych z zapewnianiem organizacyjnego i technicznego zaplecza (warunków) dla realizowania podstawowej działalności sądów, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie powierzonych sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. Obowiązki te, obciążające dotąd prezesów sądów, ustawodawca powierza dyrektorom sądów, powoływanym spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Na dyrektorach sądów spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Na prezesie sądu z kolei spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie, przez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc zasadniczo sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Takie

wyraźne rozdzielenie kompetencji organów sądu, służące przy tym zapewnieniu komfortu pracy sędziów w ramach zasadniczego nurtu pracy sądu, w żadnym wypadku nie stanowi zatem ingerencji, a tym bardziej jakiegóż formy zamachu władzy wykonawczej na niezależność strukturalną władzy sądowniczej. Prezes sądu pozostaje zwierzchnikiem kadry należącej do szeroko pojętego pionu orzeczniczego (sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów), natomiast zwierzchnikiem służbowym pozostałych pracowników sądu staje się dyrektor sądu. Jednak i tutaj prezes sądu nadal w myśl art. 21 § 3 u.s.p. jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora i mimo że nie może bezpośrednio wydawać dyrektorowi poleceń w zakresie personelu administracyjnego sądu, to w jego gestii pozostawiono określenie wspólnie z dyrektorem sądu rozmieszczenia i liczby stanowisk tego personelu. Co oczywiste, w wyłącznej kompetencji prezesa sądu pozostaje kierowanie działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem podstawowych zadań sądu, a polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniu innych powierzonych sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. Prezes sądu pełni nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie funkcjonowania sekretariatów sądowych, dokonuje kontroli działania sekretariatów poszczególnych wydziałów sądu.

Mimo pozostawionej dyrektorowi sądu autonomii w zakresie sposobu realizacji swoich zadań, to wyłącznie prezes, jako zwierzchnik dyrektora sądu, będzie określał potrzeby sądu niezbędne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd podstawowych zadań i przekazywał taką informację dyrektorowi sądu.

Zakwestionowana we wniosku regulacja dotycząca przesłanek i sposobu odwoływania dyrektora sądu stanowi wypracowaną formę kompromisu w zakresie wzajemnej relacji organów sądu i samorządu sędziowskiego. Podstawą odwołania dyrektora sądu będzie między innymi odmowa przyjęcia przez właściwe zgromadzenie ogólne sędziów apelacji rocznego sprawozdania dyrektora z działalności sądu – w zakresie powierzonych mu zadań. Takie rozwiązanie zapewnić ma z jednej strony kontrolę samorządu sędziowskiego nad należyтым wykonywaniem przez dyrektorów sądów powierzonych im zadań, a z drugiej – równowagę uprawnień powierzonych w tej części samorządowi i organom sądu.

Idea wprowadzenia do struktury sądownictwa tzw. menedżera sądowego nie jest nowa i nieznaną. System oddzielenia sfery zarządzania tzw. administracyjnym zapleczem sądu od sfery kierowania pracą sędziów funkcjonuje w wielu krajach europejskich (np. w Holandii, Portugalii) i zgodny jest z postulowaną przez Radę Europy w Zaleceniu nr R(95)12, dotyczącym zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, tendencją do odchodzenia od tradycyjnego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości w kierunku modelu menedżerskiego. Rozdzielenie działalności administracyjnej sądów od „działalności sędziowskiej” było także jedną z sugestii raportu ekspertów hiszpańskich, sporządzonego w 2007 r. w ramach realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu Twinning Light *Wzmocnienie polskiego wymiaru sprawiedliwości*. Wreszcie propozycja odciążenia prezesa sądu od obowiązków administracyjno-gospodarczych i powołanie w sądach do tych spraw menedżera-zarządcy pojawiła się w Założeniach do nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, opracowanych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w roku 1998, a częściową odpowiedzią na tę propozycję było wprowadzenie w sądach dodatkowego organu - dyrektora lub kierownika finansowego, odpowiedzialnego za zadania związane z wykonywaniem budżetu, gospodarką finansową i gospodarowaniem mieniem.

Przyjęte rozwiązania dopełniają zatem kompetencje tego organu o pozostałe zadania związane z zapewnieniem organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów. Jest to tym bardziej uzasadnione, że organ dysponujący budżetem sądu jest jednocześnie odpowiedzialny za zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań (dotychczas te dwie funkcje pozostawały rozdzielone).

Dodatkowo wskazać należy, że odciążenie prezesów sądów od obowiązków administracyjnych umożliwi im skoncentrowanie się na kierowaniu działalnością sądu związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Szczególną rolę w zarządzaniu jakością działalności sądów danej apelacji przypisano przy tym prezesom sądów apelacyjnych. To prezesowi każdego sądu, w zakresie realizacji podstawowych zadań sądu, ustawa pozostawia pełnienie wszystkich funkcji kierowniczych: planowania, organizowania, motywowania, informowania i kontrolowania. Zakłada się przy tym, że w praktyce kierowania sądem w tym zakresie prezesi sądów

wykorzystywać będą również zasady, strategie i techniki zarządzania przedstawione w załączniku do Zalecenia nr R(95)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych. Istotne są w szczególności rekomendowane tam reguły zarządzania obciążeniem pracą, zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania informacją i porozumiewaniem się. Właściwe zarządzanie wymienionymi obszarami stanowić będzie podstawowy czynnik prawidłowego ustalenia w sądzie podziału czynności w grupie sędziów i referendarzy sądowych.

Istotnym elementem zmiany związanej z przyjęciem podziału na zewnętrzny i wewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów jest precyzyjne, ale jednocześnie wąskie określenie zakresu uprawnień Ministra Sprawiedliwości w przepisie art. 37g u.s.p. Przepis ten wyraźnie ogranicza uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości w zakresie zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów do analizy informacji rocznych o działalności sądów, ustalenia ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, oraz kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych i wydawania stosownych zarządzeń. Nadzór ten nie dotyczy więc już konkretnych postępowań, czy działań nadzorczych prezesów innych sądów i świadczy to o tym, że ustawa ograniczyła możliwości podejmowania przez Ministra Sprawiedliwości działań nadzorczych w tych obszarach, w których mogły powstać wątpliwości, czy nie obejmują one działalności, w której sędziowie są niezawisli. Wyrazem tego jest między innymi przekazanie kompetencji do rozpoznawania skarg prezesom sądów (por. art. 41b § 1 u.s.p.). Trudno zatem mówić o wzmocnieniu uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości względem prezesów sądów.

Nie podzielam także argumentu Krajowej Rady Sądownictwa, zgodnie z którym nowy przepis art. 37g § 5 u.s.p., który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zwracania uwagi prezesowi lub wiceprezesowi sądu na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, stanowi naruszenie zasady niezależności sądów, ponieważ nie zapewnia możliwości kwestionowania takiego stanowiska przed Krajową Radą Sądownictwa. Wprawdzie bezpośrednio możliwość taka nie jest przewidziana, jednak w sytuacji, gdy wiążą się z tym

skutki w postaci możliwości odwołania prezesa sądu apelacyjnego po dwukrotnej odmowie przyjęcia informacji rocznej, to wówczas zamiar odwołania zgodnie z brzmieniem art. 27 § 2 u.s.p. będzie podlegał opinii Krajowej Rady Sądownictwa, a jej negatywne stanowisko jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążące.

Ad. 10-11)

Indywidualny plan rozwoju sędziego, o którym mowa w art. 106c u.s.p., będzie tworzony na podstawie wyników oceny pracy sędziego sporządzonej na podstawie precyzyjnie i jasno określonych kryteriów wskazanych w art. 106a u.s.p. Ocena ta, zgodnie z założeniem wyrażonym w art. 106a § 3 u.s.p., nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, a zatem ocena pracy sędziego i sporządzony na jej podstawie indywidualny plan rozwoju będzie musiał uwzględniać wyrażoną w art. 178 Konstytucji zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Indywidualny plan rozwoju sporządzany będzie na podstawie oceny pracy sędziego, a ta z kolei ma być dokonywana w oparciu o kryteria zawarte w art. 106a u.s.p.

Przyjęte w ustawie kryteria oceny pracy sędziów mieszczą się w zakresie powinności sędziowskich wymienionych w Zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów, a jednocześnie odpowiadają na najczęściej stawiane sądom i sędziom zarzuty niesprawności lub przewlekłości postępowań, „kulturowego kryzysu sądownictwa” oraz niezrozumiałego stylu orzeczeń sądowych i ich uzasadnień. System oceny mobilizować ma zatem sędziów do rozwijania zawodowych kompetencji, a w efekcie do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu powierzonych zadań, poszanowania praw stron i uczestników postępowań, jasnego i kompletnego sposobu formułowania orzeczeń i uzasadnień orzeczeń, doskonalenia metodyki pracy, a także prezentowania wysokiej kultury osobistej i sposobu bycia, z którego emanuje profesjonalizm, uczciwość i godność.

Trzeba też wskazać, że ustawowa rola prezesa sądu (a w niektórych przypadkach prezesa sądu przełożonego) przy realizacji indywidualnego planu rozwoju sędziego nie pozostaje w sprzeczności z zasadą trójpodziału i równoważenia się władz oraz zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Jak wynika z wniosku, Krajowa Rada Sądownictwa upatruje zagrożenie dla realizacji powyższych zasad w nadzorze administracyjnym Ministra Sprawiedliwości sprawowanym nad prezesami właściwych sądów, który w znowelizowanym u.s.p. został w istotny sposób ograniczony. Trzeba jednak mieć na uwadze, że system oceny pracy sędziów nie wchodzi w zakres nadzoru administracyjnego, lecz jest narzędziem zarządzania (zarządzania kompetencjami), a treść użytych sformułowań odpowiada pojęciom z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi (np. rozwój zawodowy pracowników).

Regulacja zawarta w art. 106c nie narusza też zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, z którego Krajowa Rada Sądownictwa wywodzi wymóg dostatecznej określoności przepisów zapewniających prawidłową realizację prawa do sądu. Wbrew zarzutom podniesionym we wniosku, unormowania zawarte w art. 106e nie naruszają art. 10 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, bowiem ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej, ale sposobu realizacji tych czynności, obejmując takie obszary jak efektywność i metodyka pracy, kultura urzędowania oraz specjalizacja w rozpoznawaniu poszczególnych spraw i pełnienia poszczególnych funkcji. Gwarancję zachowania powyższego zawiera art. 106a § 3 u.s.p., zgodnie z którym zakres oceny pracy sędziego jak i opracowany na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego nie może wkraczać w sferę, w której sędziowie są niezawiśli szczególnie, że podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego są - odpowiednio - sędziowie wizytatorzy (art. 106b w związku z art. 37c § 2-3 u.s.p.) oraz prezesi sądów (art. 106c § 1 i 5 u.s.p.), którzy nie są organami władzy wykonawczej.

W myśl art. 92 Konstytucji „rozporządzenia wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Upoważnienia zawarte w art. 106e u.s.p. spełniają wymagania w zakresie wskazania organu właściwego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania, zawierają też prawidłowo sformułowane wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego.

Warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Trybunał podziela też pogląd doktryny, że w ustawie należy zawrzeć jakąś treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (zob. wyrok z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16 i powołany tam B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 159 i 160). Cel ustawy musi być określony na podstawie analizy przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi per se do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2009 r., P 53/08).

Należy przy tym zauważyć, że wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego powinny mieć charakter kierunkowy, pozwalający na odczytanie zamiaru ustawodawcy. Nie oznacza to jednak, że każda kwestia, która ma zostać unormowana w rozporządzeniu, powinna zostać w sposób drobiazgowy określona w wytycznych. Trzeba bowiem zauważyć, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, że *sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i – oczywiście – zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy.*

Zatem stopień szczegółowości wytycznych w przepisach delegujących zależy od zakresu uregulowania danej kwestii w ustawie; w przypadku kryteriów i sposobu dokonywania oceny pracy sędziego regulacja ustawowa jest rozbudowana i zawiera istotne wskazania; ustawa w tym zakresie określa obszary analizy i czynniki, które mają mieć wpływ na wydanie ostatecznej opinii, ustawa wskazuje też, że system oceny pracy sędziów ma mieć charakter systemu opartego na kompetencjach i czynnikach efektywnościowych pracy. W takim znaczeniu odczytywać należy

przedmiotową delegację ustawową, która w istocie upoważnia do określenia w akcie wykonawczym uszczegółowionych kryteriów (przez ich szczegółowy opis) oraz technicznych zagadnień metodyki przeprowadzania oceny, a więc poszukiwania źródeł informacji niezbędnych do przeprowadzenia analizy i wydania opinii przez oceniającego, jak i sposobu jej podsumowania – przy czym ustawa określa, że gromadzenie informacji następuje w ramach wizytacji wydziału, zaś zasadniczym efektem dokonanej oceny ma być sporządzenie indywidualnego planu rozwoju zawodowego, więc niezbędnym elementem podsumowania wyników oceny powinny być wnioski dotyczące opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego ocenianego (ocena ma dać do tego podstawy).

Ocena jest wydaniem wartościującego sądu na podstawie przeprowadzonej analizy obszarów podlegających opiniowaniu; ocena pracy to narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi pozwalające na monitorowanie m.in. zgodności wykonywania obowiązków z przyjętymi standardami, pełniąc funkcję informacyjną (ewaluacyjną), motywacyjną, rozwojową.

Indywidualny plan rozwoju zawodowego polega, generalnie, na wskazaniu, na podstawie wyników oceny, mocnych i słabych stron w pracy ocenianego oraz określenie potrzeb i metod rozwoju zawodowego, biorąc pod uwagę oczekiwany od niego poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy na zajmowanym stanowisku i przydzielonym zakresie obowiązków (aktualny profil kompetencyjny). Indywidualny plan rozwoju zawodowego może określać ponadto poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy oczekiwany w przypadku planowanej zmiany stanowiska lub zakresu obowiązków, wynikającego ze zmiany specjalizacji, powierzenia określonej funkcji (docelowy profil kompetencyjny). Nie ma wątpliwości, że budowanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego musi uwzględniać potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualne predyspozycje sędziego (tak w zakresie pełnienia poszczególnych funkcji, jak i specjalizacji).

Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania w tym akcie, poza który nie można wykroczać. Trybunał Konstytucyjny badając zgodność aktów wykonawczych z ustawą kontroluje także, czy podmiot wydając go miał do tego uprawnienie i czy działał w określonych granicach. Ustawa powinna również ustalać


wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego, przy czym należy uwzględnić całość regulacji ustawowej, a nie tylko ściśle – przepis upoważniający. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że przepisy aktu wykonawczego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi (np. wyrok z 15 lutego 2010 r., K 15/09, wyrok z 23 lutego 2010 r., K 1/08).

Rozporządzenie, będące aktem prawnym zaliczanym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest funkcjonalnym uzupełnieniem ustawy. Ustawa powinna jednak pozostawić organowi upoważnionemu pewną samodzielność w unormowaniu materii, której rozporządzenie dotyczy. Istotne jest, aby podmiot wydający rozporządzenie mógł prawidłowo odczytać intencje ustawodawcy na podstawie wytycznych zawartych w upoważnieniu (wyrok TK z 26 maja 2009 r., P 58/07).

Wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania; musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w tym w szczególności przepis upoważniający powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia (wyrok TK z 7 listopada 2000 r, K 16/00).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że rozporządzenie jest legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć.

W świetle konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 92, jak i wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać, że zakwestionowane upoważnienie ustawowe spełnia określone tam standardy: wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania, jak również wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU