



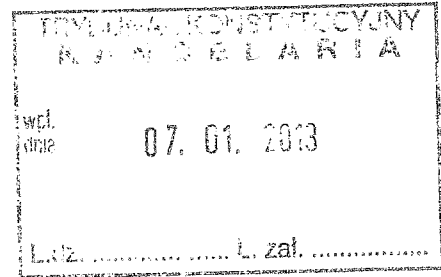
SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 31/12

BAS-WPTK-2096/12

Warszawa, dnia 4 stycznia 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lipca 2012 r. (sygn. akt K 31/12), jednocześnie wnosząc 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 zgodna** z art. 2 w związku z art. 7, a także z art. 119 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2, art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę wymienioną w pkt 1, **są zgodne** z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) 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 ustawy wymienionej w pkt 2 **nie są niezgodne** z art. 2 Konstytucji;

4) art. 106c i art. 106e ustawy wymienionej w pkt 2 **są zgodne** z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 106e ustawy wymienionej w pkt 2 **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi – w całości – 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, dalej: ustawa zmieniająca). Na tym tle Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca albo Rada) sformułowała zarzut naruszenia procedury ustawodawczej. Ponadto Rada zakwestionowała osobno: art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2, art. 37g § 5, art. 37h § 2, 3 i 4, art. 106c oraz art. 106e ustawy z dnia 17 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej: p.u.s.p.). Niektóre ze wskazanych przepisów (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 p.u.s.p.) znajdowały się – w momencie sporządzenia wniosku przez Radę – w okresie *vacatio legis*, z tego względu Rada alternatywnie wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją odpowiednich postanowień ustawy nowelizującej na wypadek, gdyby Trybunał wydał orzeczenie przed ich wejściem w życie (por. pkt II stanowiska).

Zaskarżone przepisy p.u.s.p. regulują wymienione poniżej materie.

a) Zakres podmiotowy nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (art. 9 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej oraz art. 9a p.u.s.p. dodany przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej). W myśl p.u.s.p., działalność administracyjna sądów obejmuje czynności związane z zapewnieniem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej, jak również zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej (art. 8 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej). Nadzór nad działalnością administracyjną sądów w tym zakresie p.u.s.p. powierzyła Ministrowi Sprawiedliwości oraz – w części – prezesom sądów. Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad całością działalności administracyjnej sądów w rozumieniu art. 8 p.u.s.p. (por. art. 9 i art. 9a § 2 p.u.s.p.), przy czym, w zakresie

spraw związanych z zapewnieniem właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej, nadzór ten realizuje przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Podejmowane czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (art. 9b p.u.s.p.). Prezesi sądów sprawują z kolei nadzór wewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów, która jest ograniczona do spraw związanych z zapewnieniem właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 9a § 1 p.u.s.p.).

b) Określenie relacji pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu (art. 21 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy zmieniającej). Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Prezes sądu nie może jednak wydawać dyrektorowi sądu poleceń dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 p.u.s.p.

c) Określenie zadań realizowanych przez prezesa sądu (art. 22 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy zmieniającej). Do zadań prezesa sądu należy m.in. kierowanie sądem, reprezentowanie sądu na zewnątrz, kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego wobec sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów danego sądu, powierzanie sędziom i referendarzom sądowym pełnienia określonych w ustawie funkcji czy też dokonywanie analizy orzecznictwa w kierowanym sądzie pod względem poziomu jego jednolitości. Jednocześnie powyższy przepis wyraźnie wyłącza z zakresu kierownictwa sprawowanego przez prezesa sądu sprawy należące do kompetencji dyrektora sądu.

d) Określenie zadań realizowanych przez dyrektora sądu (art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej), do których ustawodawca zaliczył m.in. kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu niebędących sędziami, referendarzami oraz asystentami sędziów

oraz określenie rozmieszczenia i liczby poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu niebędący sędziami, referendarzami oraz asystentami sędziów.

e) Tryb odwołania dyrektora sądu (art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej). Ustawa powierzyła Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do odwołania dyrektora sądu, co może nastąpić na wniosek prezesa sądu lub z własnej inicjatywy w przypadku stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków, jak również w przypadku negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania, o którym mowa w art. 31a § 2 p.u.s.p., w części odnoszącej się do działalności danego sądu.

f) Zasady ustalania wysokości wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (art. 32c p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej) – wysokość wynagrodzenia zasadniczego dyrektora sądu (zastępcy) określa Minister Sprawiedliwości (art. 32c § 1 p.u.s.p.) w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 32c § 3 p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości może ponadto przyznać dyrektorowi sądu (zastępcy) dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub zadań, a także nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy (art. 32c § 2 p.u.s.p.).

g) Przesłanki zwrócenia prezesowi sądu (wiceprezesowi sądu) uwagi na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości (art. 37g § 5 p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 31 ustawy zmieniającej). Podstawę zwrócenia uwagi stanowi stwierdzenie uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Jest to jeden z przewidzianych ustawą instrumentów sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

h) Przesłanki i skutki odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego o działalności sądów, działających na obszarze apelacji (art. 37h § 2-4 p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 31 ustawy zmieniającej). Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji, jeżeli wynika z niej, że w okresie sprawozdawczym prezes sądu apelacyjnego nie podejmował niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów (art. 37h § 2 p.u.s.p.). O odmowie przyjęcia informacji Minister Sprawiedliwości zawiadamia prezesa, wskazując przyczyny odmowy. Jako równoznaczne z odmową przyjęcia informacji ustawodawca uznał niewykonanie

w terminie obowiązku złożenia sprawozdania (art. 37h § 3 p.u.s.p.). Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p., co stanowi podstawę do odwołania prezesa sądu w toku kadencji (art. 37h § 4 w związku z art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.).

i) Zasady planowania rozwoju zawodowego sędziego (art. 106c p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 60 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca wprowadziła w dziale II p.u.s.p. odrębny rozdział 2a poświęcony systemowi oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego, obejmujący art. 106a-106g. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego jest opracowywany przez prezesa sądu na podstawie przeprowadzonej oceny pracy sędziego (art. 106c § 1 p.u.s.p.). Jest on sporządzany na okres nie krótszy niż cztery lata. Sędzia zobowiązany jest uczestniczyć w opracowaniu i realizacji własnego indywidualnego planu rozwoju zawodowego (art. 106d § 2 p.u.s.p.).

j) Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości upoważnienia do uszczegółowienia kryteriów przeprowadzania oceny sędziów oraz określenia szczegółowego sposobu oceny pracy sędziego (art. 106e p.u.s.p., dodany przez art. 1 pkt 60 ustawy zmieniającej). Powyższą kompetencję Minister Sprawiedliwości realizuje, wydając stosowne rozporządzenie po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa – jako podmiot posiadający tzw. ograniczoną legitymację wnioskową – może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Konsekwencją wyznaczenia w Konstytucji granic zdolności wnioskowej Krajowej Rady Sądownictwa jest to, że wnioski pochodzące od Rady, które powyższego warunku nie spełniają (skarżone w nich akty normatywne nie dotyczą niezależności sądów bądź niezawisłości sędziów) są niedopuszczalne, a postępowanie, w odpowiednim zakresie, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Mając na względzie materie regulowane przez kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy należy przyjąć, że wniosek Rady z 19 lipca 2012 r. spełnia przesłankę, o której mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżona ustawa reguluje ustrój sądownictwa powszechnego w Polsce, w szczególności zaś organizację sądów, organy sądów, czynności sądowe, status prawny sędziów oraz status prawny innych osób zatrudnionych w sądach powszechnych. Zawarte w niej przepisy tym samym bezpośrednio kształtują pozycję sądów powszechnych w stosunku do innych organów władzy publicznej (niezależność sądów) oraz pozycję sędziów (niezawisłość sędziowska). Z kolei *in concreto* przepisy poddane kontroli przez Radę dotyczą trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów i organów właściwych w tym zakresie, przesłanek odwołania prezesa sądu oraz systemu oceny pracy sędziego i rozwoju jego kariery zawodowej. Jako wzorce kontroli skarżonych regulacji Rada wskazała – w pierwszym rzędzie – art. 10 i art. 173 Konstytucji, tj. przepisy statuujące na szczeblu konstytucyjnym zasadę niezależności i odrębności sądów.

W związku z powyższym należy przyjąć, że regulacje kwestionowane we wniosku dotyczą niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, a tym samym wniosek spełnia warunek, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji.

2. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem kolegialnym, którego skład określa art. 187 ust. 1 Konstytucji. Kolegialny charakter Rady przekłada się na wymogi odnoszące się do podejmowanego przez nią aktu, na podstawie którego następuje wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Przede wszystkim, konieczne jest podjęcie przez Radę uchwały na posiedzeniu plenarnym, która wyraża wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. uchwała taka jest podejmowana bezwzględną większością głosów (por. art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.). Przy czym, sprecyzowanie zarzutów oraz przedstawienie argumentacji na ich przyjęcie nie musi zostać dokonane w uchwale, ale może nastąpić w odrębnym wniosku, sporządzonym w wykonaniu uchwały. W takim jednak przypadku uchwała, poza wyraźnie sformułowaną wolą wystąpienia do Trybunału, musi zawierać: 1) określenie kwestionowanego aktu normatywnego (jeżeli przedmiotem zaskarżenia jest cały akt) bądź wskazanie konkretnych jednostek redakcyjnych, zawierających regulacje skarżone przez Radę; 2) określenie wzorców

kontroli (odrębnie do każdego ze skarżonych przepisów); 3) określenie podmiotu, który w wykonaniu uchwały Rady sporządzi wniosek zgodnie z wymaganiami pisma procesowego inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W pełni dopuszczalna jest również sytuacja, w której wniosek zostaje sporządzony przed podjęciem uchwały, a następnie podlega on załączeniu do niej, stanowiąc jej integralną część. Wówczas uchwała Rady stanowiąca podstawę do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału nie musi precyzować przedmiotu zaskarżenia ani wzorców.

Konieczność spełnienia powyższych wymogów została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 8/12) Trybunał zrekapitułował dotychczasowe wypowiedzi dotyczące wniosków pochodzących od Krajowej Rady Sądownictwa, wskazując m.in., że: „KRS – jako organ kolegialny – rozstrzyga o wystąpieniu z wnioskiem, podejmując stosowną uchwałę. Uchwała taka stanowi niezbędny warunek sporządzenia wniosku. [...] Uchwała ta powinna wyrażać wolę wyeliminowania z porządku prawnego przepisu, który – zdaniem tego organu – jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Charakteryzując natomiast relacje zachodzące pomiędzy uchwałą i sporządzonym w niej wykonaniu wnioskiem Trybunał stwierdził, że: „uchwała wyrażająca wolę wszczęcia postępowania przed Trybunałem może być podjęta przed sporządzeniem wniosku, łącznie z wnioskiem (jako załącznik do uchwały), bądź po sporządzeniu wniosku w formie projektu. Nie jest natomiast dopuszczalne podjęcie uchwały po dniu, w którym wystąpiono z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” oraz – w odniesieniu do wniosku sporządzanego w wykonaniu uprzednio podjętej uchwały – „[t]reść uchwały i wniosku muszą być zbieżne. Nie znaczy to, że ustalone w ustawie o TK wymagania co do treści wniosku odnoszą się także do uchwały. Minimalna zbieżność, która musi cechować wniosek i uchwałę, obejmuje wskazanie kwestionowanego przepisu przez odpowiednie oznaczenie aktu normatywnego (przedmiot kontroli), wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego wyższego rzędu (wzorzec kontroli) [...]. Uchwała może zawierać także dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (pełnomocnika) upoważniony do sporządzenia wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym, czy reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu

przed Trybunałem. [...] wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez wymienione powyżej podmioty, nie może być uznany, na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem” (*ibidem*).

Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lipca 2012 r. (Nr 215/2012) spełnia tak sformułowane wymogi. Powyższa uchwała nie specyfikuje wprawdzie samodzielnie ani przedmiotu kontroli, ani też wzorców, stwierdza natomiast, że jej załącznikiem, stanowiącym integralną część, jest uprzednio sporządzony wniosek, którego treść odpowiada wymaganiom określonym w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczono taki sposób powiązania uchwały i konkretyzującego ją wniosku jako skutecznie inicjujące postępowanie przed sądem konstytucyjnym (przycząc w postanowieniu z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt K 8/12, dotychczasową praktykę Trybunał wskazał, że: „W dwóch uchwałach Krajowa Rada Sądownictwa sprecyzowała, że postanawia wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami stanowiącymi załączniki do wskazanych uchwał w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Wnioski, określające przedmiot i wzorce kontroli, zostały przyjęte równocześnie z uchwałami”).

Na marginesie wypada przypomnieć, że wniosek KRS rozpatrywany w niniejszym postępowaniu stanowi *in extenso* powtórzenie wcześniejszego wniosku KRS z 23 stycznia 2012 r. (różnice pomiędzy tymi wnioskami sprowadzają się do tego, że wniosek w sprawie o sygn. akt K 31/12 nie obejmuje zarzutów dotyczących art. 20 p.u.s.p.). Oceniając dopuszczalność rozpatrzenia wniosku z 23 stycznia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt K 8/12) stwierdził, że wniosek ten nie stanowi wykonania uchwały, na podstawie której Krajowa Rada Sądownictwa wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (wniosek został sporządzony po dacie podjęcia uchwały, a jednocześnie uchwała nie precyzowała przedmiotu zaskarżenia ani wzorców), w konsekwencji czego postępowanie podlegało umorzeniu.

3. Jak wskazano w pkt I stanowiska, w chwili wystąpienia Krajowej Rady Sądownictwa z wnioskiem niektóre z zakwestionowanych przepisów znajdowały się w okresie *vacatio legis*. Z uwagi na to Rada jako przedmiot kontroli wskazała alternatywnie – obok przepisów p.u.s.p. – właściwe przepisy ustawy zmieniającej

(dotyczy to art. 1 pkt 14 lit. d, pkt 15 lit. a, pkt 21 i pkt 24 ustawy zmieniającej, które wprowadzają zmiany odpowiednio w art. 21 § 3 i art. 22 § 1 oraz dodają do p.u.s.p. art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2).

Z dniem 1 stycznia 2013 r. wymienione przepisy p.u.s.p. stały się prawem obowiązującym. W związku z powyższym brak jest podstaw do poddania kontroli przepisów zmieniających, a właściwy przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu powinny stanowić – wyłącznie – przepisy ustawy zmienianej.

III. Procedura ustawodawcza – tryb przeprowadzenia pierwszego czytania

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy, podczas rozpatrywania projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3655/ VI kad.) doszło do naruszenia art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm., dalej: regulamin Sejmu lub regulamin).

Zgodnie z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, wymienione w nim rodzaje projektów ustaw (w tym normujące ustrój i właściwość władz publicznych) wymagają przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Do projektów tych zalicza się, w ocenie wnioskodawcy, m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych ustaw. Przedłożony projekt obejmował bowiem fundamentalne kwestie związane z ustrojem i właściwością sądów powszechnych, nadzorem nad sądami oraz statusem sędziów. Ponadto wprowadzał zmiany nie tylko w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ale także w ustawach regulujących organizację prokuratury, sądów wojskowych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Zdaniem Rady, przedmiotowy projekt powinien zostać zatem poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W jej ocenie, przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 14 grudnia 2010 r. było niezgodne z art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu. Jak wskazała, ze względu na zakres i głębokość zmian, powinny one zostać na wstępie prac sejmowych „poddane głębszej merytorycznej analizie

z udziałem całej izby oraz możliwością poddania ich ocenie wszystkich posłów. Nie zapewnia tego procedura pierwszego czytania w komisji” (wniosek, s. 10). W konsekwencji, stanowiło to: „naruszenie tej fazy procedury ustawodawczej, którą stanowi pierwsze czytanie. Jest ona regulowana zarówno w art. 119 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje samoistnych kompetencji organów Sejmu w tym zakresie, jak i w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu” (tamże, s. 11). Przesądza to równocześnie o naruszeniu zasady praworządności (art. 2 i art. 7 Konstytucji). W odniesieniu do dwóch ostatnich wzorców wnioskodawca nie przedstawił jednak bliższej argumentacji.

2. Wzorce kontroli

1. Wątpliwości dotyczące prawidłowości przebiegu postępowania ustawodawczego wnioskodawca powiązał – w pierwszym rzędzie – z zarzutem naruszenia zasady legalizmu (we wniosku określanej mianem zasady praworządności).

Na gruncie ustawy zasadniczej zasadę legalizmu 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 2010, s. 60-61). Treścią zasady legalizmu jest związanie działalności organów władzy publicznej prawem. Nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obejmuje wszelkie przejawy działalności tychże władz. Wynikają z niego dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, organ władzy publicznej podejmuje czynności tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w przepisach prawnych. Zarazem organ władzy publicznej zobowiązany 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 upoważnień kompetencyjnych. 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 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). W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny sformułował pogląd, zgodnie z którym: „[J]ednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego” (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). W związku z tym „naruszenie [...] elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji”. Przy czym chodzi o „te wszystkie elementy trybu ustawodawczego, które zostały uregulowane na poziomie konstytucyjnym, [...] w przepisach rangi ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

W uzasadnieniu wnioskodawca nie odniósł się szczegółowo do zarzutu naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji. Jednocześnie potraktował oba wymienione przepisy jako wyrażające jednolicie – tożsamą treściowo – zasadę legalizmu.

2. Artykuł 119 ust. 1 Konstytucji wprowadza tzw. zasadę trzech czytań, która odnosi się do przebiegu postępowania ustawodawczego w Sejmie.

Pojęcie czytania, którego konstytucjonalizacja nastąpiła po raz pierwszy w obecnej Konstytucji, nie zostało bliżej zdefiniowane. W piśmiennictwie przyjmuje się, że oznacza ono wyodrębniony etap prac Sejmu nad projektem ustawy. Zdaniem L. Garlickiego: „Zasada trzech czytań jest wyrazem powszechnie w świecie przyjętego modelu procedury ustawodawczej, polegającego na kilkakrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez izbę, zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie. Pojęcie «czytania» oznacza na ogół rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym izby. We współczesnych parlamentach najczęściej spotykany jest model dwóch lub trzech czytań, przedzielonych pracami komisji. Taki porządek pracy nad projektem daje wyraz dążeniu do poddania go sformalizowanej sekwencji etapów postępowania” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 119, s. 2).

Oparcie procedury rozpatrzenia projektu o procedurę czytań powoduje tym samym, że postępowanie ustawodawcze w Sejmie jest procesem, w ramach którego należy wyodrębnić określone stadia (etapy). Limitując liczbę etapów, twórcy Konstytucji nie określili jednocześnie czynności, które składają się na treść poszczególnych czytań. Materia ta, zgodnie z dyspozycją art. 112 Konstytucji („porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów [...] określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”) objęta jest zakresem tzw. autonomii regulaminowej. W regulaminie Sejmu zagadnieniu temu są poświęcone m.in. art. 39 ust. 1 (pierwsze czytanie), art. 42 ust. 1 (drugie czytanie) oraz art. 49 (trzecie czytanie).

Wyodrębnienie etapów rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy realizować ma cele o charakterze organizacyjnym i aksjologicznym. Z jednej strony czytania wyznaczają okres, w którym mogą być podejmowane pewne czynności (np. przeprowadzenie ogólnej debaty nad projektem, zgłaszanie poprawek, zadawanie pytań przedstawicielowi wnioskodawcy). Z drugiej strony, przez rozłożenie postępowania prawodawczego w czasie ma zostać zapewniona możliwość wszechstronnego zapoznania się z projektem, przedyskutowania, zasięgnięcia opinii zainteresowanych środowisk, przeprowadzenia konsultacji itp. Na tym tle konstytucjonalizacji zasady trzech czytań trzeba przyznać przede wszystkim znaczenie gwarancyjne, wykluczające ograniczenie postępowania ustawodawczego do dwóch czytań (czy też, w skrajnym przypadku, do jednego czytania).

3. Analiza zgodności

1. Z pkt 1 lit. a *petitum* wniosku wynika, że wnioskodawca uczynił jednym z wzorców kontroli – samodzielnie – art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu.

Artykuł 188 pkt 1-2 Konstytucji stanowi, że w trybie kontroli abstrakcyjnej Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała wcześniejszej zgody wyrażonej w ustawie. Jest to wyliczenie enumeratywne, co oznacza, że sąd konstytucyjny nie może poddać kontroli zgodności ustawy z przepisami prawa wydawanymi przez centralne organy państwowe, do której to

kategorii zalicza się regulamin Sejmu. W konsekwencji art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w realiach niniejszego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny dopuszczał jednak powoływanie przepisów ustaw oraz regulaminów izb normujących pewne aspekty związane z trybem postępowania ustawodawczego jako związkowych – w stosunku do przepisów Konstytucji – wzorców kontroli. W tym kontekście jako podstawowe konstytucyjne wzorce kontroli powoływane były art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Związkowe powołanie przepisów regulaminu w zestawieniu z art. 2 bądź też art. 7 Konstytucji jest jednak możliwe tylko wówczas, gdy naruszone przepisy ustaw bądź regulaminu znajdują zakorzenienie w Konstytucji, a więc gdy niedochowanie trybu ustawodawczego normowanego na poziomie ustawy (regulaminu) prowadzi jednocześnie do niezgodności z Konstytucją.

2. W ocenie wnioskodawcy, naruszenie postanowień regulaminu Sejmu dotyczących trybu przeprowadzenia pierwszego czytania powoduje zarazem niezgodność uchwalonych w tym postępowaniu przepisów – samoistnie – z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. Innymi słowy naruszenie norm regulaminowych prowadzi do równoczesnego naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji. Odniesienie się do powyższego zarzutu wymaga, w pierwszej kolejności, zbadania zgodności przebiegu postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy zmieniającej z dyspozycją art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu.

Artykuł 37 regulaminu Sejmu normuje przebieg pierwszego czytania. Może ono odbyć się na posiedzeniu plenarnym Sejmu bądź na posiedzeniu komisji (ust. 1), przy czym regulamin wymienia rodzaje projektów ustaw, co do których przeprowadza się obligatoryjnie pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu (zaliczają się do nich projekty ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych oraz kodeksów – ust. 2).

Kwestionowana w niniejszym postępowaniu ustawa została uchwalona na podstawie wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, który podlegał wspólnemu rozpatrzeniu z projektem poselskim zawartym w druku sejmowym nr 3361 (VI kad. Sejmu). W uzasadnieniu projektu wskazano, że jego celem jest wprowadzenie „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” (uzasadnienie, s. 1). Analiza szczegółowych postanowień zawartych w projekcie, przy uwzględnieniu powyższego celu, prowadzi do konkluzji, że przedmiotowy projekt regulował ustrój i właściwość władz publicznych. Przy czym dotyczył on nie tylko władzy sądowniczej, ale – choć w mniejszym stopniu – zmiany dotyczyły także innych organów władzy (m.in. prokuratury, Ministra Sprawiedliwości itd.).

Pierwsze czytanie przedmiotowego projektu zostało przeprowadzone na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które odbyło się 14 grudnia 2010 r. W tym kontekście, zważywszy na przedmiot projektu, za trafne należy uznać twierdzenie wnioskodawcy, iż art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu wymagał w tym przypadku przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, nie zaś na posiedzeniu komisji. Wbrew stanowisku wnioskodawcy, stwierdzenie naruszenia trybu określonego w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu nie skutkuje jednak automatycznie niezgodnością z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest jednolite stanowisko co do zakresu sprawowanej przez sąd konstytucyjny kontroli dochowania trybu ustawodawczego, regulowanego na poziomie regulaminów izb parlamentarnych. Sąd konstytucyjny podkreślał, że kontrola ta przybiera ograniczony charakter, a mianowicie: „Trybunał ocenia stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego i w związku z tym «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” (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, wyrok ten *in extenso* powtarzał ustalenia zawarte w wyrokach TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 i 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). Oznacza to, że – zdaniem sądu konstytucyjnego – jedynie naruszenie tych przepisów regulaminu, które znajdują zakotwiczenie w przepisach Konstytucji, może

prowadzić do niezgodności uchwalonej w ten sposób ustawy z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, ewentualnie skutek taki następuje w razie szczególnego nasilenia uchybień, w stopniu uniemożliwiającym właściwe procedowanie.

Przenosząc powyższe ustalenia na płaszczyznę niniejszego postępowania, trzeba stwierdzić, że uchybienie regulaminowe polegające na poddaniu projektu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu komisji w sytuacji, gdy normowane w nim sprawy wymagają przeprowadzenia pierwszego czytania plenarnego nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad procesu ustawodawczego. Konstytucja nie określa bowiem – także pośrednio – sposobu przeprowadzenia pierwszego czytania (por. szerzej argumentację podniesioną dalej na tle oceny zgodności kwestionowanej ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji). Elementem konstytucyjnym jest wyłącznie obowiązek samego przeprowadzenia pierwszego czytania, co na tle niniejszego postępowania nie jest kwestionowane. W nawiązaniu do wymogów sformułowanych przez Trybunał w cytowanych wyżej judykatach należy ponadto wskazać, że nie doszło do wystąpienia uchybień proceduralnych w stopniu, który uniemożliwiłby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. W tym kontekście nie można pomijać, że pierwsze czytanie przedmiotowego projektu odbyło się wprawdzie na posiedzeniu komisji, a nie Sejmu, ale jednocześnie w dniu 11 stycznia 2011 r. zostało przeprowadzone wysłuchanie publiczne w sprawie powyższego projektu, w którym wzięli udział posłowie oraz licznie reprezentowani przedstawiciele środowiska sędziowskiego. O terminie wysłuchania publicznego Marszałek Sejmu zawiadomił uprzednio w przepisany trybie. Oznacza to, że również poza forum pierwszego czytania w komisji zainteresowane środowiska, a nade wszystko posłowie, uzyskali możliwość realizacji tych wszystkich celów, którym służy przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W aspekcie materialnym nie znajduje zatem potwierdzenia zarzut wnioskodawcy, zgodnie z którym wprowadzone zmiany nie zostały „na wstępie prac sejmowych poddane głębszej merytorycznej analizie z udziałem całej Izby oraz możliwością poddania ich ocenie wszystkich posłów” (wniosek, s. 10). W szczególności zaś wnioskodawca nie udowodnił, że w przypadku przeprowadzenia pierwszego czytania plenarnego cele te zostałyby zrealizowane w większym stopniu niż w przypadku pierwszego czytania komisyjnego i – w szczególności – przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

W związku z powyższym, w odniesieniu do zarzutu naruszenia trybu przeprowadzenia pierwszego czytania należy stwierdzić, że ustawa zmieniająca **jest zgodna** z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

3. Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji trzeba odnotować, że ustrojodawca nie wyznaczył treści poszczególnych czytań. Brak także innych postanowień ustawy zasadniczej dotyczących – w jakichkolwiek aspektach – przebiegu czytań; wyjątek w tym względzie stanowi art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji odnoszący się do procedury zmiany Konstytucji, nie znajduje on jednak zastosowania w niniejszym postępowaniu.

Powyższe nie oznacza bynajmniej, że konstytucyjne pojęcie „czytania” nie wyraża samodzielnie żadnej treści *in merito*. Postanowienia ustawy zasadniczej dają w tym względzie podstawę do wyodrębnienia czterech zasad. Po pierwsze, procedura uchwalania ustaw w Sejmie dzieli się na trzy zasadnicze etapy (w praktyce regulamin Sejmu może uzupełniać tę procedurę o dalsze etapy – w ujęciu materialnym taki charakter ma przede wszystkim etap rozpatrywania projektu ustawy w komisji, odbywający się między pierwszym a drugim czytaniem). Po drugie, Konstytucja wyznacza konieczną treść czytań, którą jest „rozpatrzenie projektu ustawy” (art. 119 ust. 1 Konstytucji), co obejmuje także rozpatrzenie skutków finansowych jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji), wnoszenie i rozpatrywanie poprawek oraz głosowanie nad nimi (por. art. 119 ust. 2-3 Konstytucji), jak również głosowanie nad projektem ustawy w całości (art. 120 Konstytucji). Po trzecie, uchwalenie ustawy jest czynnością zamykającą rozpatrywanie projektu ustawy w Sejmie. Z tego względu musi odbywać się w trakcie trzeciego czytania (co nie wyklucza podejmowania na tym etapie także innych czynności) i jest zastrzeżone na rzecz Sejmu działającego *in pleno* (art. 120 Konstytucji). Natomiast czynności polegające na rozpatrzeniu projektu oraz wnoszeniu poprawek mogą być podejmowane wielokrotnie w kolejnych czytaniach i mieć przy tym miejsce zarówno na posiedzeniu plenarnym Sejmu, jak i właściwej komisji sejmowej (por. art. 119 ust. 3 Konstytucji wskazujący pośrednio możliwość wnoszenia poprawek zarówno na posiedzeniu plenarnym, jak i w komisji). Po czwarte, Konstytucja określa – w aspekcie treściowym – projekty, co do których nie może zostać zastosowany tryb pilny (art. 123 Konstytucji).

Zawarte w Konstytucji postanowienia dotyczące przebiegu postępowania ustawodawczego nie regulują natomiast szczegółowo przebiegu poszczególnych czytań oraz – za wyjątkiem trzeciego czytania – forum (posiedzenie plenarne Sejmu bądź posiedzenie komisji), na którym przeprowadzane jest dane czytanie. Zgodnie z art. 112 Konstytucji, porządek prac Sejmu, o ile dana materia nie została uregulowana na poziomie konstytucyjnym, jest określony w regulaminie Sejmu. Uwzględniając – poza wskazanymi wyjątkami – brak odniesień zawartych w Konstytucji co do przebiegu czytań, trzeba wskazać, że przepisy regulaminu Sejmu normujące przebieg poszczególnych czytań nie kształtują (a nawet nie współkształtują) treści art. 119 ust. 1 Konstytucji, co zresztą samo w sobie byłoby sprzeczne z zasadą autonomii pojęć konstytucyjnych. Należy podkreślić, że w odniesieniu do art. 119 ust. 1 Konstytucji błędnym jest również odwoływanie się do koncepcji pojęć zastanych i argumentowanie, że występują powszechnie uznane zasady określające przypadki, w których pierwsze czytanie musi zostać przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Ustalenie takie byłoby nadto wątpliwe w kontekście zmienności przepisów regulaminu dotyczących zasad przeprowadzania pierwszego czytania komisyjnego.

Kształt pierwszego czytania (*in casu* – czy pierwsze czytanie ma zostać przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym, czy na forum komisji) nie znajduje zakotwiczenia w przepisach Konstytucji. Tym samym nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji. Rozpatrzenie projektu ustawy zmieniającej odbyło się bowiem – zgodnie z dyspozycją art. 119 ust. 1 Konstytucji – w trzech czytaniach (pierwsze czytanie odbyło się 14 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, drugie czytanie – 29 czerwca 2011 r., zaś trzecie czytanie – 1 lipca 2011 r.). Rozpatrzenie projektu ustawy zmieniającej przebiegło zatem z zachowaniem trybu przewidzianego w art. 119 ust. 1 Konstytucji.

4. W konsekwencji trzeba uznać, że ustawa zmieniająca **jest zgodna** z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

IV. Procedura ustawodawcza – wymóg zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa

1. Zarzuty wnioskodawcy

Drugi zarzut związany z niedochowaniem trybu ustawodawczego odnosi się do naruszenia art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 ze zm., dalej: u.K.R.S.; ustawa ta obowiązywała w trakcie prac nad projektem ustawy zmieniającej). Zgodnie z tym przepisem, Krajowa Rada Sądownictwa jest uprawniona do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów.

Zdaniem wnioskodawcy, uprawnienie wynikające z art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. nie zostało jednak zrealizowane. Wprawdzie Rada brała udział w pracach nad projektem w Ministerstwie Sprawiedliwości, wyrażając w tym zakresie stosowne stanowiska, niemniej ostateczny projekt ustawy, wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu, nie został przekazany Radzie do zaopiniowania. Tymczasem, w ocenie Rady, ustawowe prawo opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów, znajdujące zakotwiczenie w art. 186 Konstytucji, odnosi się do ostatecznego projektu ustawy w brzmieniu wniesionym do Sejmu. Tylko wówczas Rada realizuje przypisane jej przez ustrojodawcę zadania stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Analogicznie, udział członków Rady w procesie ustawodawczym (w tym w wysłuchaniu publicznym) nie zastępuje uchwały Rady podjętej w konstytucyjnie wyznaczonym składzie tego organu. Powyższy stan prowadzi do naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji. Stanowi to jednocześnie złamanie zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady praworządności, przy czym wnioskodawca nie wskazał sposobu naruszenia tych wzorców.

2. Wzorce kontroli

1. Wzorce kontroli zawarte w art. 2 i art. 7 Konstytucji zostały omówione w pkt III.2 stanowiska.

2. Jako kolejny wzorzec kontroli wnioskodawca powołał art. 186 ust. 1 Konstytucji, w brzmieniu: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Treścią powyższego unormowania jest określenie zadań („stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”) spoczywających na Krajowej Radzie Sądownictwa. Stanie na straży rozumiane jest jako podejmowanie czynności polegających na czuwaniu nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Konstytucja nie precyzuje zarazem, za wyjątkiem art. 179 (wnioski w sprawie powołania sędziów) oraz art. 186 ust. 2 (wnioski do Trybunału Konstytucyjnego), środków i procedur służących realizacji powyższego zadania. Określenie konkretnych kompetencji w tej mierze stanowi zatem materię ustawową, choć jednocześnie ustawodawca zobowiązany jest wyposażyć Radę w takie instrumenty, które zapewnią realną możliwość skutecznego wypełnienia zadań, o których mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Z drugiej strony, ustawowo wyznaczone kompetencje Rady nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów (por. wyroki TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07 i 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Ustawą konkretyzującą ustrojowe zadanie KRS, określone w art. 186 ust. 1 Konstytucji, jest obecnie ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (por. w szczególności art. 3 tej ustawy).

W wymiarze prawno-organizacyjnym Krajowa Rada Sądownictwa jest centralnym organem państwa, którego funkcje związane są z władzą sądowniczą (por. m.in. wyroki TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99 i 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03). Z uwagi na mieszany skład Rady (por. art. 187 ust. 1 Konstytucji) oraz specyfikę realizowanych przez nią zadań (nie wykonuje ona wprawdzie funkcji właściwych dla organów władzy sądowniczej, to jednak jej zadania pozostają w ścisłym związku z zapewnieniem należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości), w piśmiennictwie wyrażane są różne poglądy co do charakteru ustrojowego tego organu (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 186, s. 2-4).

Naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca powiązał z niedopełnieniem w toku prac nad projektem ustawy zmieniającej dyspozycję art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S., obowiązującej w trakcie prac nad kwestionowanym projektem.

Zgodnie z powyższym przepisem: „Rada ponadto [...] opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”.

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że uprawnienia opiniodawcze Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące przepisów dotyczących sfery niezależności sądów i niezawisłości sędziów stanowią jeden z instrumentów realizacji przez Radę zadań wskazanych w art. 186 ust. 1 Konstytucji. W związku z powyższym przyjmuje się, że zawarte w art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. (obecnie art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa) uprawnienia opiniodawcze Rady mają zakorzenienie konstytucyjne. „Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa. [...] W takich wypadkach powinność zasięgnięcia przez Sejm opinii KRS (i to w sposób umożliwiający temu kolegialnemu organowi podjęcie stosownej uchwały) jest (jak to Trybunał wskazał na tle sprawy o sygn. K 39/07) elementem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego” (wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Niedopełnienie w toku postępowania ustawodawczego obowiązku wynikającego z art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. może być zatem kwalifikowane jako naruszenie Konstytucji, przy czym Trybunał wyodrębnił kryteria, w oparciu o które przeprowadzana jest ocena naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 i 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

3. Analiza zgodności

1. Artykuł 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S., według stanu prawnego z okresu prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej, przyznawał Krajowej Radzie Sądownictwa uprawnienie do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. Przepis ten, choć bezpośrednio odnosił się wyłącznie do Rady, równocześnie – pośrednio – nakładał na organy (podmioty) przygotowujące projekty aktów normatywnych dotyczące sądownictwa obowiązek umożliwienia Radzie wyrażenia stanowiska.

Dostępne materiały pozwalają w istotnej mierze odpowiedzieć na pytanie, czy oraz w jakim zakresie projekt ustawy zmieniającej podlegał zaopiniowaniu przez Krajową Radę Sądownictwa. W uzasadnieniu projektu tej ustawy zamieszczono

informację, że projekt był opiniowany m.in. przez Radę (druk sejmowy nr 3655/VI kad., uzasadnienie, s. 27). Przedstawiciele Rady potwierdzali w ustnych wypowiedziach wielokrotnie, że brali udział w pracach nad projektem i zgłaszali w tym zakresie stosowne propozycje (por. np. wypowiedź przewodniczącego KRS w trakcie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej, Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka [nr 246], nr 4483/VI kad., s. 19). Materialnym przejawem udziału Rady w toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości pracach legislacyjnych jest szereg uchwał podjętych przez Radę, w których zajmowała ona – w przeważającej części krytyczne – stanowisko wobec przyjmowanych propozycji (por. stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa z: 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 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 stanowiska dostępne są na stronie internetowej www.krs.pl). W tym stanie Rada podniosła zarzut, że otrzymała do zaopiniowania jedynie wstępne założenia projektu, natomiast ostateczna wersja projektu przyjęta przez Radę Ministrów nie została przekazana do zaopiniowania. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, stanowi to naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji, który wymaga poddania zaopiniowaniu ostatecznej wersji projektu, w brzmieniu zawartym w inicjatywie ustawodawczej.

2. Naruszenie uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa na etapie przygotowania projektu ustawy przez Radę Ministrów, przed wykonaniem inicjatywy ustawodawczej, nie było dotychczas przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Kilukrotnie natomiast sąd konstytucyjny wypowiadał się o braku zasięgnięcia opinii Rady w sprawie poprawek wnoszonych w trakcie rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie (por. w szczególności wyroki TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07 i 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09). Mimo odmienności etapów procedury ustawodawczej, na których doszło do naruszenia uprawnień

opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa (etap poprzedzający wniesienie projektu do Sejmu oraz etap rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie), należy przyjąć, że zawarte w nich ustalenia pozostają – co do zasady – aktualne na tle niniejszego postępowania.

W uzasadnieniu przedstawionym przez wnioskodawcę nie wskazano, w jakim stopniu projekt ustawy zmieniającej w brzmieniu wniesionym przez Radę Ministrów do Sejmu wykonującą inicjatywę ustawodawczą odbiegał od projektu, który został przekazany do zaopiniowania KRS. Rada podniosła jednak wyraźnie zarzut, zgodnie z którym projekt ten powtarzał w większości postanowienia, zawarte w wersji roboczej, a tym samym pomijał uzgodnienia pomiędzy Radą Ministrów a Krajową Radą Sądownictwa dotyczące zmiany niektórych postanowień zawartych w projekcie.

Na tym tle, przechodząc do oceny zasadności zarzutu sformułowanego przez Radę, trzeba podkreślić dwie okoliczności. Po pierwsze, Rada aktywnie przedstawiała swoje stanowisko w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy toczących się w Ministerstwie Sprawiedliwości. Znajdowało to wyraz zarówno w osobistym uczestnictwie przedstawicieli Rady w tych pracach (przy czym uczestnictwo to miało charakter ciągły), jak i – przede wszystkim – w uchwałach Krajowej Rady Sądownictwa wyrażających stanowisko dotyczące projektowanych zmian (por. uchwały przywołane powyżej). Po drugie, w aspekcie materialnym, Rada wyraziła opinię o *meritum* projektu. Równocześnie ostateczna wersja projektu – zgodnie z twierdzeniem Rady – zawierała postanowienia przedstawione w pierwotnej wersji, a więc co do których Rada wyraziła opinię.

W tym miejscu należy odwołać się do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z którym nie każda zmiana treści projektu ustawy, wprowadzona w trakcie postępowania ustawodawczego, aktualizuje automatycznie obowiązek zasięgnięcia opinii podmiotów, którym prawodawca przyznał uprawnienia konsultacyjne. Sąd konstytucyjny podkreślił, że powyższy obowiązek powstaje tylko w sytuacji, gdy zmiany wykraczają poza materie, które stanowiły uprzednio przedmiot konsultacji: „[...] obowiązek zasięgnięcia opinii (w tym wypadku związków zawodowych) 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, iż rząd «nie mógłby po otrzymaniu opinii [związków] zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakakolwiek

zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu [opiniowania] przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. 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»” (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; por. również dotyczące tej samej kwestii orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95).

Powyższy pogląd należy odnieść do etapu prac nad projektem ustawy zmieniającej toczących się w Radzie Ministrów, przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Zostało powyżej wykazane, że Krajowa Rada Sądownictwa wielokrotnie wyrażała swoje opinie na tym etapie. Jednocześnie wzmiankowane opinie dotyczyły wszystkich materii, które zostały objęte projektem ustawy nowelizującej. W świetle cytowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że spełniony został wymóg wyrażenia opinii przez Radę. Ostateczna wersja projektu, nawet jeżeli zawierała postanowienia odmienne od ustalonych wcześniej w porozumieniu z Radą, stanowiła wykonanie tych samych założeń i celów, co projekt pierwotny (okoliczność tę potwierdza zresztą sam wnioskodawca – por. stanowisko KRS z 11 marca 2010 r., dostępne na stronie internetowej www.krs.pl). W konsekwencji trzeba uznać, że zmiana stanowiska Rady Ministrów co do ostatecznego kształtu projektu ustawy, przy zachowaniu dotychczasowego zakresu przedmiotowego regulacji, była dopuszczalna i nie aktualizowała obowiązku ponownego zasięgnięcia opinii Rady.

Przedstawiona interpretacja pozostaje w zgodzie z literalnym brzmieniem art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. Przepis ten *expressis verbis* statuował uprawnienie Rady polegające na „opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Nie wynikało zatem z niego, aby przyznane na rzecz Rady uprawnienie przedstawienia opinii musiało być realizowane wyłącznie bezpośrednio przed wniesieniem inicjatywy ustawodawczej (w analizowanym stanie – nie wcześniej niż po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o przyjęciu projektu ustawy). Mogło ono zatem zostać zrealizowane także na wcześniejszych etapach, przy czym ostatecznie wniesiony projekt mógł zawierać różnice w stosunku do projektu poddanego zaopiniowaniu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa w postępowaniu ustawodawczym dotyczącym ustawy zmieniającej wyraziła opinię, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S.

3. Istotą procedur opiniodawczo-konsultacyjnych jest umożliwienie wyrażenia określonemu podmiotowi (przedstawicielom środowiska, którego dotyczą regulowane kwestie), w trakcie prac legislacyjnych, merytorycznego stanowiska co do rozwiązań przyjmowanych w projektowanych przepisach. Uprawnienia konsultacyjno-opiniodawcze służą w tym kontekście realizacji dwóch zasadniczych celów. Po pierwsze, umożliwiają zapoznanie danego podmiotu (środowiska) z planowanymi zmianami prawodawczymi. Po drugie, służą one przekazaniu opinii tych środowisk organom właściwym do ustanowienia danego aktu prawnego (podmiotom, przygotowującym projekt aktu normatywnego).

Powyższy pogląd znajduje oparcie w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, który z jednej strony stwierdził, że: „[...] podstawowym celem przepisów nakładających na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia projektu. Sejm dysponuje licznymi instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione parlamentowi. Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia” (wyroki TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 oraz 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Z drugiej strony: „Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do «zajmowania stanowiska» nie oznacza możliwości narzucania przez nią jakichkolwiek rozwiązań Sejmowi, w żadnym stopniu nie daje jej też prawa weta wobec decyzji parlamentu. Jest to tylko uprawnienie do sformułowania stanowiska wobec projektowanych rozwiązań ustawodawczych i do przekazania go Sejmowi, tak aby nadając ustawie ostateczną treść miał on świadomość, jakie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Ustawa o KRS w żaden sposób nie ogranicza merytorycznej swobody w normowaniu ustroju sądownictwa, a jedynie zakłada, że poznanie stanowiska KRS przez ustawodawcę skłoni go do refleksji i pozwoli na unikanie regulacji nie do końca przemyślanych i dopracowanych pod względem legislacyjnym” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; tożsame stanowisko zostało wyrażone w wyroku TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Cytowane orzeczenia potwierdzają pogląd, że istotą uprawnień opiniodawczych jest umożliwienie Krajowej Radzie Sądownictwa wyrażenia swojego stanowiska wobec proponowanych zmian legislacyjnych. Jeżeli zatem Rada wyraziła

swoją opinię (wystarczy przy tym jednorazowe zasięgnięcie jej opinii w odniesieniu do danej materii spraw podlegających regulowaniu), to w gestii parlamentu (a na etapie przygotowania projektu ustawy – w gestii podmiotu wyposażonego w prawo inicjatywy ustawodawczej) pozostaje nadanie projektowanym przepisom konkretnej treści. Może to być także treść, co do której Rada zajmowała krytyczne stanowisko.

4. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poświęconemu naruszeniu uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa orzeczenie o niekonstytucyjności stanowiło konsekwencję splotu wielu czynników, z których każdy z osobna mógł być traktowany w kategoriach istotnego naruszenia procedury ustawodawczej. Obok czynników materialnych, występowały także czynniki proceduralne oraz konstytucyjne (por. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98 oraz 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). W rozpatrywanej sprawie, jak stwierdzono powyżej, nie znajduje potwierdzenia zarzut zaniechania zasięgnięcia opinii Rady w odniesieniu do przedłożonego projektu. Tym bardziej nie występuje zatem splot okoliczności odznaczających się różnym charakterem, który nakazywałby stwierdzić naruszenie – znajdujących zakorzenienie w Konstytucji – uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa.

W świetle powyższego należy uznać, że ustawa zmieniająca **jest zgodna** z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

5. Sformułowany w związku z niezasięgnięciem opinii Krajowej Rady Sądownictwa zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji ma charakter akcesoryjny względem zarzutu niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 186 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, niedopełnienie obowiązków konsultacyjnych wobec Rady znajdujących zakorzenienie w przepisach ustawy zasadniczej winno być jednocześnie kwalifikowane jako naruszenie obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji).

Przeprowadzona wyżej analiza nie potwierdziła zarzutu niezgodności ustawy zmieniającej z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do powyższego trzeba stwierdzić, że brak jest podstaw do uznania za zasadne zarzutu naruszenia zasad legalizmu i demokratycznego państwa prawnego, w zakresie w jakim wynika z nich wymóg respektowania trybu prawodawczego ustanowionego w przepisach prawa.

W konsekwencji trzeba przyjąć, że ustawa zmieniająca **jest zgodna** z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

6. Jako samodzielny wzorzec kontroli wnioskodawca przywołał także art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. Stosownie do ustaleń poczynionych powyżej (por. pkt III.3.1 stanowiska), przepisy zawarte w aktach normatywnych innych niż Konstytucja oraz umowa międzynarodowa ratyfikowana za wcześniejszą zgodą wyrażoną w ustawie nie mogą stanowić wzorca kontroli w stosunku do przepisów rangi ustawowej. Mając to na względzie, trzeba stwierdzić niedopuszczalność wskazania w charakterze wzorca kontroli przepisu ustawy (art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S.). Dotyczy to również sytuacji, gdy wskazany przepis ustawy jest bezpośrednio powiązany z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji. Stąd też postępowanie w zakresie kontroli zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S. powinno **zostać umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Nie zmienia tego okoliczność, że przy ocenie naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji należy brać pod uwagę dochowanie – stanowiących ich egzemplifikację – uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa znajdujących podstawę na szczeblu ustawowym. W analizowanym przypadku powyższą rolę pełni właśnie art. 2 ust. 2 pkt 4 u.K.R.S., stąd też konieczna stała się ocena prawidłowości przebiegu procedury opiniodawczej także z perspektywy wskazanego przepisu ustawowego (por. pkt IV.3.2 stanowiska).

V. Zakres uprawnień prezesa sądu oraz dyrektora sądu w sprawach działalności administracyjnej sądu; nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów

1. Zarzuty wnioskodawcy

Najobszerniejsza grupa zarzutów podniesionych we wniosku związana jest z wprowadzonym przez ustawę zmieniającą modelem kierowania działalnością administracyjną sądu oraz sprawowanym w tym zakresie nadzorem. Wnioskodawca zakwestionował w tym względzie – powiązane ze sobą – art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. (pkt 2-6 *petitum* wniosku). Wskazane przepisy regulują odpowiednio: 1) pojęcie działalności administracyjnej sądów oraz

organów sprawujących nadzór nad tą działalnością (art. 9 i art. 9a p.u.s.p.); 2) zakres zwierzchnictwa prezesa sądu względem dyrektora sądu (art. 21 § 3 p.u.s.p.); 3) pozbawienie prezesa sądu uprawnień w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądów (art. 22 § 1 p.u.s.p.); 4) powierzenie dyrektorowi sądu uprawnień w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądów (art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p.). Zawarte w nich regulacje są, jak podnosi KRS, niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173, a w przypadku art. 21 § 3, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 również z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, w modelu przyjętym w ustawie zmieniającej działalność administracyjna sądów jest zadaniem przypisanym i realizowanym przez administrację rządową (Ministra Sprawiedliwości). Ingerencja władzy wykonawczej w działalność sądów nie oznacza w tym przypadku współdziałania władz, lecz stanowi „przekazanie części działalności sądów powszechnych administracji rządowej” (wniosek, s. 14). W ocenie Rady prowadzi to do naruszenia art. 173 Konstytucji. Przepis ten nie ogranicza bowiem odrębności władzy sądowniczej wyłącznie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale obejmuje także działalność sądów wspomagającą wymierzanie sprawiedliwości. Przyjęty model zarządzania działalnością administracyjną sądów pozwala tym samym na pośrednie wpływanie przez władzę wykonawczą na sposób wykonywania wymiaru sprawiedliwości.

Odnosząc się do wprowadzonego przez ustawę zmieniającą kształtu relacji między prezesem sądu a dyrektorem sądu, wnioskodawca zakwestionował w szczególności pozbawienie prezesa sądu możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń służbowych dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 p.u.s.p. Jednocześnie prezes sądu nie został wyposażony w inne skuteczne instrumenty (np. kształtowanie wysokości wynagrodzenia dyrektora sądu), które pozwalałyby mu na wyegzekwowanie od dyrektora prawidłowej realizacji potrzeb sądu związanych z obsługą administracyjną (wniosek, s. 16). Tym samym zwierzchnictwo służbowe, które zgodnie z ustawą sprawuje prezes sądu nad dyrektorem sądu, zostało pozbawione realnej treści, a dyrektor sądu stał się w rzeczywistości funkcjonariuszem Ministra Sprawiedliwości. Z regulacjami ograniczającymi zakres uprawnień prezesa sądu skorelowane są przepisy powierzające dyrektorowi sądu kierowanie działalnością administracyjną sądu. Dyrektor sądu pozostaje organem zależnym od Ministra Sprawiedliwości (wnioskodawca wskazał w tym kontekście, że: „w istocie ten organ stanowi część

władzy wykonawczej działającej w ramach sądów powszechnych, niezależnej od prezesa, a podporządkowanej Ministrowi Sprawiedliwości” – wniosek s. 13). W konsekwencji ustawodawca wydatnie rozszerzył zakres kompetencji władzy wykonawczej względem sądownictwa i – przez autonomizację funkcji administracyjnych – zlikwidował tym samym niezależność sądów od innych władz w zakresie administrowania. Zmieniony status dyrektora sądu prowadzi do sytuacji, w której „organ sądu (dyrektor) – podległy organowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości) będzie decydował o warunkach i realizacji obowiązków pracowniczych niezbędnych do bezpośredniej obsługi zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości” (wniosek, s. 18). Wnioskodawca stwierdził ponadto, że przyjęte regulacje prowadzą do powstania dwuwładzy w kierowaniu sądami przez prezesa i dyrektora sądu, co zawiera w sobie zarzewie potencjalnych konfliktów i w skrajnym przypadku powodować może utrudnienie w sprawowaniu przez sądy we właściwy sposób wymiaru sprawiedliwości. Nie sprzyja to współdziałaniu władz ani rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych. Tym samym jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), z której wynika obowiązek takiego uregulowania funkcjonowania organów państwa, które gwarantować będzie realizację zawartej w preambule zasady rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych.

Wnioskodawca podkreślił, że wadliwość przyjętego modelu ma charakter wielowątkowy: „[O] kształcie nowego modelu sądów decydują nie tylko unormowania zawarte w art. 9 i art. 9a, 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 z drugiej. Rozwiązania te wprowadzają dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą, naruszając tym samym odrębność i niezależność sądów powszechnych” (wniosek, s. 15).

2. Wzorce kontroli

1. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę podziału władzy („Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”). Zasada ta stanowi jedną z podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej, o czym świadczy zarówno jej

umieszczenie w rozdziale I Konstytucji, jak również odwołania zawarte w preambule ustawy zasadniczej („ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz”).

Przyjmuje się, że art. 10 Konstytucji zawiera dwa aspekty zasady podziału władzy – przedmiotowy i podmiotowy. Uregulowany w art. 10 ust. 1 Konstytucji podział w aspekcie przedmiotowym oznacza, że w obrębie całokształtu zadań (kompetencji) realizowanych przez państwo należy wyodrębnić sferę zadań polegających odpowiednio na stanowieniu prawa, stosowaniu prawa oraz rozstrzyganiu sporów prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Z kolei uregulowany w ust. 2 tego artykułu podział w aspekcie podmiotowym wskazuje organy realizujące zadania w ramach tak wyodrębnionych sfer („Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”). Przyjmuje się, że w przypadku organów władzy ustawodawczej wyliczenie zawarte w ust. 2 ma charakter enumeratywny, w przypadku zaś władzy sądowniczej i władzy wykonawczej – otwarty (por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 71 i P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 10, s. 4).

Obok wyróżnionego powyżej podziału władz w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym wyodrębnić można nadto podział władz w aspekcie personalnym, który pojmowany jest jako przeciwdziałanie sytuacji, w której ta sama osoba będzie pełniła funkcje w różnych segmentach władzy (por. np. art. 132 i art. 209 ust. 2 Konstytucji).

Elementem omawianej zasady, wyrażonym *expressis verbis* w art. 10 ust. 1 Konstytucji, jest równowaga władz. Znajduje ona wyraz w wyposażeniu organów państwa w mechanizmy pozwalające jednym organom wpływać („hamować”) na działalność innych władz. Może to dotyczyć relacji między organami wywodzącymi się z różnych segmentów władzy (np. oddziaływanie Prezydenta względem parlamentu), jak i organów zaliczanych do tego samego segmentu władzy (np. relacje pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że równoważenie się władz „oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie

się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji). Trybunał uznaje, że istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Podobnie równoważenie się władz jest ujmowane w piśmiennictwie (por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 20-22).

2. Artykuł 173 Konstytucji statuuje zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej (w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji do organów tej władzy zaliczają się sądy i trybunały) w stosunku do władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Zasada ta zakłada konieczność zapewnienia rozdziału sądownictwa w wymiarze organizacyjnym i funkcjonalnym od organów innych władz, aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Zasada niezależności i odrębności władzy sądowniczej stanowi rozwinięcie zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji), modyfikując jednak status sądów i Trybunałów w ramach koncepcji trójpodziału władzy. O ile zatem trójpodział władzy *per se* nie wyklucza możliwości przenikania się kompetencji między władzami (a – co więcej – wymóg równoważenia i współdziałania władz wręcz zakłada istnienie takich powiązań), to zasada odrębności władzy sądowniczej wyklucza możliwość wzajemnego nakładania się (przecinania) kompetencji przynależnych do organów władzy sądowniczej oraz odpowiednio organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Znajduje to wyraz w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, kompetencje związane z istotą władzy sądowniczej („jądro kompetencyjne”), wyrażające się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości muszą być powierzone w sposób wyłączny na rzecz sądów (zasada monopolu kompetencyjnego sądownictwa; por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Po drugie, żadna z władz nie może ingerować w sprawy struktury, składu oraz działania władzy sądowniczej, poza wyjątkami określonymi w Konstytucji (takim przypadkiem wynikającym z Konstytucji jest np. uprawnienie Prezydenta do mianowania sędziów). W nawiązaniu do powyższego wyróżnia się odpowiednio odrębność kompetencyjną oraz odrębność organizacyjną organów władzy sądowniczej. W wymiarze organizacyjnym oznacza to w szczególności konieczność działania sądów w odrębnych wobec pozostałych władz strukturach organizacyjnych, zapewnieniu

odpowiednich środków finansowych na realizację zadań spoczywających na sądach itp.

Podkreśla się, że zasada odrębności władzy sądowniczej nie oznacza stanu, w którym pozostawałaby ona w całkowitej izolacji względem pozostałych władz. Po pierwsze, odrębność sądownictwa nie powoduje wyłączenia obowiązywania wobec władzy sądowniczej zasady równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji), jak również wymogu współdziałania władz w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (preambuła). Po drugie, odrębność władzy sądowniczej (w tym zakresie mówić można nawet o pełnej separacji) odnosi się wyłącznie do sprawowanej przez sądy i Trybunały funkcji jurysdykcyjnej. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości, jak przykładowo sprawy finansowe oraz część spraw z zakresu administracji sądowej, nie muszą być natomiast sprawowane niezależnie (autonomicznie) przez organy władzy sądowniczej (por. wyroki TK z 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05 oraz 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Zasada odrębności władzy sądowniczej jest skorelowana z innymi zasadami i wartościami wyrażonymi w ustawie zasadniczej – poza art. 10 wymienić należy w tym kontekście art. 2 (klauzula demokratycznego państwa prawnego), art. 45 (prawo do sądu, zgodnie z którym rozpatrywanie sporów prawnych jednostki zostało powierzone niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądom), art. 175 ust. 1 (monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości) oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji (niezawistość sędziowska).

3. Zdaniem wnioskodawcy, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są również niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca nie powiązał naruszenia art. 2 Konstytucji z żadnym z wyróżnianych – zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie – elementów treściowych składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Ograniczył się wyłącznie do wskazania, że kwestionowane przezeń przepisy zawierają „rozwiązanie, które nie sprzyja współdziałaniu władz, a także rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych – nakazanym we wstępie do Konstytucji. Dlatego też godzi 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 do ustawy zasadniczej” (wniosek, s. 17).

3. Analiza zgodności

1. Pomimo odrębnego potraktowania we wniosku zarzutów dotyczących art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. (odpowiednio pkt 2, 4, 5 i 6 *petitum*) występuje pomiędzy nimi ścisły związek, przemawiający za ich wspólnym rozpatrzeniem. Zdefiniowane przez ustawę zmieniającą na nowo pojęcie działalności administracyjnej sądu (art. 8 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej) zostało bezpośrednio powiązane z dyferencjacją organów sprawujących nadzór w tym zakresie (Minister Sprawiedliwości oraz prezes sądu – art. 9 i art. 9a p.u.s.p.). Zarazem ustawodawca wyłączył spod nadzoru prezesa sądu sprawy związane z zapewnieniem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w sferze wymiaru sprawiedliwości i zapewnienia ochrony prawnej. Kierowanie działalnością administracyjną sądu zostało powierzone dyrektorowi sądu (art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p.), co skutkuje istotnym ograniczeniem uprawnień prezesa sądu w tym względzie (art. 22 § 1 p.u.s.p.). Został on w szczególności pozbawiony uprawnienia do wydania dyrektorowi sądu wiążących poleceń w sprawach związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 21 § 3 p.u.s.p.).

Wymienione przepisy są powiązane merytorycznie, dotycząc – w pierwszym rzędzie – podmiotów, którym ustawodawca powierzył kierowanie działalnością administracyjną sądów oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie. Uzasadniając swoje wątpliwości, wnioskodawca posłużył się tożsamą argumentacją oraz wzorcami kontroli (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a w odniesieniu do części skarżonych przepisów także art. 2 Konstytucji), wskazując zresztą wielokrotnie na występujące w tym względzie powiązania. Przemawia to za łącznym rozpoznanem zgodności art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z Konstytucją.

2. Jednym z podstawowych założeń projektu ustawy zmieniającej było wprowadzenie zmian w zasadach kierowania działalnością administracyjną sądu w sferze, która nie jest ściśle związana ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości

(por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3655/VI kad.). W działalności administracyjnej sądów wyróżniono zatem zespół czynności polegających na zapewnieniu organizacyjnych i technicznych warunków dla realizacji przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Czynności te, realizowane dotąd w przeważającej mierze przez prezesa sądu, miały zostać przekazane na rzecz dyrektora sądu, czyniąc z niego organ wewnętrzny odpowiedzialny za sprawność działania sądu (a ściślej – aparatu pomocniczego obsługującego sąd) w wymiarze organizacyjnym. Z tego też względu funkcja dyrektora sądu określona została w uzasadnieniu projektu jako instytucja „menadżera sądowego”. Dyrektorzy sądów mieli być powoływani spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Natomiast sfera obejmująca działalność administracyjną sądu związaną bezpośrednio z wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnej została pozostawiona do wyłącznej właściwości prezesa sądu. Normatywnym wyrazem tych założeń jest art. 8 p.u.s.p., który wyróżnia dwie sfery działalności administracyjnej sądów oraz art. 22 § 1 i art. 31a § 1 p.u.s.p., wyznaczające zakres uprawnień – odpowiednio – prezesa sądu oraz dyrektora sądu w sprawach administracji sądowej.

W ocenie autorów projektu ustawy, wyróżnione sfery działalności administracyjnej sądu pozostają odmienne, o czym przesądza m.in. brak bezpośredniego powiązania pomiędzy realizacją czynności administracyjnych a sprawowaniem funkcji jurysdykcyjnych. Stanowi to podstawę dwostego ukształtowania zasad nadzoru w tym zakresie. W sferze organizacyjno-technicznej działalności administracyjnej sądów (art. 8 pkt 1 p.u.s.p.) projektodawca przewidział nadzór Ministra Sprawiedliwości, sprawowany na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). W aspekcie personalnym nadzorowi Ministra Sprawiedliwości poddano działalność dyrektora sądu, który może zostać także odwołany przez ministra. Nadzór ministerialny nie może jednocześnie wkraczać w czynności bezpośrednio związane z zarządzaniem procesem orzekania, czy też tokiem postępowania sądowego. Z kolei sfera działalności administracyjnej sądu związana bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (np. badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach) została poddana nadzorowi prezesów sądów.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że podstawowym celem zmian w zasadach nadzoru było precyzyjne rozgraniczenie uprawnień nadzorczych przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości oraz prezesowi sądu, zapobiegające ich wzajemnemu krzyżowaniu. Stwierdzono w tym kontekście, że dotychczasowy model nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości budził krytyczne uwagi m.in. ze względu na zacieranie się różnic pomiędzy nadzorem ministerialnym a nadzorem realizowanym bezpośrednio przez organy sądów, a także wskutek możliwości osobistego nadzoru ze strony Ministra Sprawiedliwości. Uwzględniając formułowane w tym względzie postulaty, ustawodawca dążył zatem do ścisłego rozgraniczenia uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów, jak również do wyeliminowania możliwości wykonywania czynności z zakresu nadzoru bezpośrednio przez organ władzy wykonawczej. W tej ostatniej kwestii wprowadzono zasadę, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądu, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związaną z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej poprzez służbę nadzoru, którą tworzą sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p.

3. Zagadnienia związane z działalnością administracyjną sądów oraz dopuszczalnym zakresem powierzania organom niesądowym uprawnień w tym zakresie stanowiły przedmiot pogłębionej analizy Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07). W wyroku tym sąd konstytucyjny zdefiniował pojęcie działalności administracyjnej sądu – jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu, służąca zapewnieniu sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań. Wyróżniono przy tym administrację sądową w znaczeniu wąskim i szerokim. W znaczeniu wąskim na administrację sądową składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (zaliczają się do nich m.in. czynności związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, sekretariatami czy wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych oraz czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane

z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast administracja sądowa w znaczeniu szerokim to działalność polegająca 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 sądowego. Dotyczy ona w szczególności badania toku i sprawności postępowania sądowego. Składają się na nią również określone czynności nadzorcze wewnętrzne (wykonywane przez prezesa sądu) oraz nadzór zewnętrzny (wykonywany przez podmioty zewnętrzne).

W tym samym judykacie sąd konstytucyjny odniósł się do zagadnienia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, sprawowanego przez organy władzy wykonawczej. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie względną swobodą w kształtowaniu instrumentów oraz organów sprawujących ten nadzór. Trybunał potwierdził konstytucyjność modelu nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów w kształcie przyjętym w p.u.s.p., według stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej. Przyznane Ministrowi Sprawiedliwości instrumenty, w tym dotyczące sfery związanej bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, nie stanowią nadmiernej ingerencji władzy wykonawczej w obszar konstytucyjnie zastrzeżony na rzecz władzy sądowniczej i nie prowadzą do naruszenia zasady odrębności władzy sądowniczej. Trybunał podkreślił, że ustawodawca jest uprawniony do powierzenia nadzoru nad działalnością administracyjną sądów Ministrowi Sprawiedliwości, o ile czynności nadzorcze obejmują wyłącznie sprawy związane z administracją sądową i nie wkraczają w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. W tym kontekście ścisłego rozdziału wymaga nadzór zwierzchni nad działalnością ogólnoadministracyjną sądów sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej (por. także wyrok TK z 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07). Jednocześnie w ramach działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną, mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach

(np. rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych). Sprawy te są nierozzerwalnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie wyłączne uprawnienia powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów, a więc tych organów sądów, w skład których wchodzi sędziowie.

W ocenie Trybunału, uprawnienia nadzorcze przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości umożliwiają mu wpływanie na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście sąd konstytucyjny uznał, że realizowana przez Ministra Sprawiedliwości kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ona jedynie ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy, nie ingerując w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Zdaniem Trybunału, konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika stąd, że to władza wykonawcza (Rada Ministrów, a w jej ramach w szczególności Minister Sprawiedliwości) ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Do sfery zadań władzy wykonawczej zalicza się tym samym nie tylko zapewnienie środków budżetowych na funkcjonowanie sądownictwa, ale także warunków organizacyjno-technicznych umożliwiających ich racjonalne i prawidłowe wykorzystywanie. Administrowanie tymi sprawami powinno podlegać weryfikacji, zaś dopuszczalną jej formą jest nadzór administracyjny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości.

Sąd konstytucyjny stwierdził nadto, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów odgrywa także znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władz, umożliwiając ich harmonijne współdziałanie. Przyjęty w Polsce model zwierzchniego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, który powierzony został Ministrowi Sprawiedliwości, wpisuje się w system podziału i równowagi władz. Trybunał wskazywał jednocześnie na sytuacje, w których mogłoby dojść do naruszenia równowagi między władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą (m.in. łączenie przez sędziego delegowanego funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych – por. wyrok TK z 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05).

Również w piśmiennictwie wyrażane jest aprobujące stanowisko względem regulacji ustanawiających zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad

działalnością administracyjną sądów (por. jednak krytyczne stanowisko W. Jakimko, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 159-165). Wskazuje się, że sąd, jako organ skupiający sędziów oraz określone środki rzeczowe, musi posiadać odpowiedni aparat administracyjny. Sądy powinny być zarazem administrowane przez organ dbający m.in. o należyte wyposażenie sądów oraz ich funkcjonowanie na podstawie jednolitych zasad urzędowania. W większości państw europejskich powyższą funkcję pełni przedstawiciel władzy wykonawczej, odpowiadający w ramach rządu za sprawy administracji i finansowania sądów. Zasada podziału władz nie wyklucza, by funkcję centralnego organu administracji sądowej pełnił Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby, przy czym koresponduje to z nałożeniem na państwo odpowiedzialności za stworzenie odpowiednich warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania sądownictwa. Wówczas jednak niezbędna jest dbałość o to, aby działania ministra ograniczały się rzeczywiście tylko do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały działaniami nadzorczymi w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 50-53).

4. Podstawowy zarzut sformułowany przez wnioskodawcę opiera się na twierdzeniu, w myśl którego wyodrębnienie z zakresu działalności administracyjnej sądów czynności związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków technicznych, organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sądu i przekazanie ich realizacji dyrektorowi sądu spowodowało wyłączenie tej sfery z właściwości sądów i włączenie jej do kompetencji władzy wykonawczej. Rada przyjęła tym samym – jak się wydaje – stanowisko, że do sfery właściwości sądów zalicza się całokształt działań, z którymi związane jest ich funkcjonowanie. Chodzi zatem nie tylko o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, który na podstawie art. 175 ust. 1 Konstytucji zastrzeżony został – na wyłączność – na rzecz sądów, ale także o wszelkie pozostałe czynności warunkujące realizację funkcji orzeczniczych, w tym czynności związane z obsługą administracyjno-techniczno-finansową sądu. W konsekwencji także działalność w tej ostatniej sferze podlega wymogom wynikającym z zasady niezależności i odrębności sądów (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji).

Powyższy pogląd nie zasługuje na uwzględnienie. W sferze działalności sądów należy wyróżnić czynności, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz nie są z nim bezpośrednio powiązane. Czynności te są wprawdzie realizowane przez sąd rozumiany jako określona struktura organizacyjna, nie są jednak czynnościami sądu, o których mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji, a więc nie służą sprawowaniu władzy sądowniczej (wymierzaniu sprawiedliwości). Wskazane rozróżnienie wywołuje istotne implikacje. Po pierwsze, realizacja czynności niejurysdykcyjnych może zostać powierzona na rzecz osób (pracowników sądów), którzy nie są sędziami. Po drugie, kierowanie czynnościami podejmowanymi przez te osoby nie musi być zastrzeżone na rzecz sędziów bądź też organów sądów, w których skład wchodzi sędziowie. Po trzecie, powyższa sfera może podlegać kontroli (nadzorowi) sprawowanemu przez organy władzy wykonawczej, z drugiej zaś strony zakres nadzoru realizowanego w tym zakresie przez sędziów bądź też organy sądów, w skład których wchodzi sędziowie, może podlegać daleko idącym ograniczeniom, a nawet w ogóle wyłączeniu. W tym miejscu przypomnienia wymaga, że konieczność wyodrębnienia w ramach działalności sądów czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz czynności administracyjno-technicznych została wyraźnie potwierdzona w orzecznictwie sądu konstytucyjnego (por. omówiony obszernie w punkcie poprzedzającym wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Trybunał dopuścił jednocześnie powierzenie organom władzy wykonawczej nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, o ile nie będą one wkraczać w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie.

W konsekwencji nie można zgodzić się z kierunkiem interpretacji zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej, przyjętym przez wnioskodawcę. Stwierdził on, że gwarancje wynikające z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji nie odnoszą się wyłącznie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale obejmują także działalność (czynności) sądów wspomagającą realizację tej funkcji. Zdaniem wnioskodawcy, przesunięcia kompetencyjne pomiędzy organami sądów (prezesem sądu i dyrektorem sądu) w sferze wykonywania administracji sądowej skutkują tym, że działalność administracyjna sądu w zakresie określonym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. stała się zadaniem władzy wykonawczej. W konsekwencji sądy utraciły przymiot władzy odrębnej i niezależnej od władzy wykonawczej.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, przypomnieć należy, że zasada odrębności i niezależności sądów dotyczy jedynie realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych. W istocie o dopuszczalności przekazania dyrektorom sądów czynności administracyjnych powinna zatem rozstrzygać okoliczność, czy czynności te mogą wpływać, choćby potencjalnie, na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Zgodnie z art. 31a p.u.s.p. (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.), do uprawnień dyrektorów sądów zalicza się: 1) kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.; 2) wykonywanie zadań przypisanych kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach; 3) pełnienie funkcji zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów; 4) określanie rozmieszczenia i liczby stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Przypisany przez ustawodawcę na rzecz dyrektorów sądów zakres właściwości świadczy o tym, że nie obejmuje on czynności związanych z realizacją przez sądy funkcji jurysdykcyjnych. Zadania wykonywane przez dyrektorów sądów zaliczają się do wyróżnionej przez Trybunał sfery działalności administracyjnej sądów, która ma zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Nie wpływają one bezpośrednio na realizację funkcji jurysdykcyjnej przez sąd. W konsekwencji ich wykonywanie może zostać powierzone osobom (pracownikom sądów), którzy nie są sędziami oraz – odpowiednio – organom sądów, w skład których nie wchodzi sędziowie.

Brak bezpośredniego powiązania omawianych czynności z wykonywaniem funkcji jurysdykcyjnych przesądza o tym, że nie są one objęte wymogami niezależności władzy sądowniczej. W konsekwencji trzeba uznać, że przyznanie dyrektorom sądów uprawnień dotyczących administrowania sądami w sferze niezwiązanej bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości nie narusza zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Analogicznie dopuszczalne jest pozbawienie sędziów (organów sądowych, w skład których wchodzi sędziowie) uprawnień w tym zakresie. Na tym tle stanowisko wnioskodawcy uznające, iż całokształt działalności administracyjnej sądów jest objęty gwarancjami odrębności i niezależności sądów, pozostaje nie tylko w sprzeczności z treścią art. 10 ust. 1

i art. 173 Konstytucji, ale również jest nietrafne w aspekcie funkcjonalnym. Prowadzi ono do zatarcia granic między pojęciem sądu rozumianym jako organ sprawujący władzę sądowniczą oraz sądu rozumianego jako określona struktura organizacyjno-techniczna, wyposażona w środki rzeczowe, kadrowe i finansowe pozwalające na realizację tych funkcji.

Trzeba zarazem wskazać, że p.u.s.p. przewiduje szczególne zabezpieczenie przed ewentualną ingerencją dyrektora sądu przy wykonywaniu omawianych czynności w sferę jurysdykcyjną. Mianowicie w przypadku, gdy powyższe czynności, pomimo ich organizacyjno-technicznego charakteru, mogłyby oddziaływać na realizację funkcji orzeczniczej, wówczas dyrektor zobowiązany jest realizować je w sposób eliminujący taki wpływ. Artykuł 9b p.u.s.p. wprowadza w tym względzie wymóg, zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził także w sposób generalny, że kwestionowane regulacje przyznają prymat władzy wykonawczej względem władzy sądowniczej w zakresie administrowania sądami. Ocena zasadności powyższego zarzutu, przy braku bardziej szczegółowej argumentacji, jest niemożliwa. Wymagałaby ona oceny, tak w aspekcie merytorycznym (znaczenie danego uprawnienia), jak i ilościowym, że uprawnienia przyznane dyrektorom sądów w sprawach administracji sądowej przeważają w porównaniu z kompetencjami prezesa sądu. Nie jest to możliwe w sytuacji, gdy powyższe uprawnienia, choć odnoszą się do sfery administracyjnej działalności sądu, mają odmienny charakter (dyrektor realizuje czynności o charakterze organizacyjno-technicznym, podczas gdy prezes sądu – czynności związane bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości). Nade wszystko należałoby jednak wskazać, że realizując przyznane mu ustawą zmieniającą kompetencje z zakresu administracji sądowej dyrektor sądu, jak też organy władzy wykonawczej sprawującej nadzór nad działalnością administracyjną sądów, nie uzyskały możliwości ingerencji w realizację przez sądy funkcji jurysdykcyjnej i stanowiącej *in merito* sferę właściwej działalności organów władzy sądowniczej, zastrzeżonej na ich rzecz na zasadzie monopolu. Analiza kwestionowanych przepisów p.u.s.p. nie potwierdza zagrożenia wystąpienia takiej ingerencji, jednocześnie wnioskodawca nie przedstawił żadnych okoliczności, które uzasadniałyby takie twierdzenie. W świetle powyższego nie można zgodzić się

z zarzutem, że kwestionowane rozwiązania wprowadziły dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą.

5. W dalszej kolejności należy odnieść się do zarzutu związanego z rozszerzeniem uprawnień dyrektora sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu oraz związane z tym – analogiczne – ograniczenie uprawnień przysługujących prezesowi sądu.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej, powierzenie dyrektorowi sądu (funkcja ta była przewidziana od początku obowiązywania p.u.s.p.), nowych uprawnień z zakresu administracji sądowej miało służyć usprawnieniu zarządzania sądami i zapewnieniu w ten sposób efektywnego wymiaru sprawiedliwości. W ocenie projektodawcy, realizacja tych zadań powinna być powierzona tzw. menadżerowi sądowemu (wyspecjalizowanemu organowi sądu, ustanowionemu wyłącznie do realizacji tych czynności), przy równoczesnym odciążeniu prezesów sądów od realizacji zadań odznaczających się charakterem organizacyjnym.

Za wyodrębnieniem sfery *stricto* administracyjnej z zakresu dotychczasowej właściwości prezesów sądów i powierzenia jej dyrektorom sądów przemawia szereg okoliczności. Po pierwsze, umożliwia to profesjonalizację funkcji administratora sądu. W ten sposób zapewnia się administrowanie sądami przez osoby, które dysponują stosownym przygotowaniem zawodowym. Ustawodawca wprowadził wymóg, aby kandydat na funkcję dyrektora posiadał wiedzę w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (art. 32a § 1 pkt 8 p.u.s.p.; od 1 stycznia 2013 r. powyższą kwestię normuje art. 32a § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Ponadto dyrektor sądu jest wyłaniany w drodze konkursu, w toku którego sprawdzeniu podlegają kwalifikacje, wiedza, predyspozycje oraz umiejętności niezbędne do wykonywania zadań na stanowisku dyrektora sądu (art. 32a § 8 p.u.s.p.). Wspomniana profesjonalizacja funkcji administratora sądu niewątpliwie przyczynić się może do bardziej efektywnego zarządzania sądem w wymiarze organizacyjnym. W dotychczasowym stanie prawnym zadania te, właściwe dla osoby pełniącej funkcję kierownika określonej jednostki organizacyjnej, spoczywały na prezesie sądu niezależnie od jego indywidualnych doświadczeń i predyspozycji. Przy czym do zadań administracyjnych przypisanych prezesowi sądu zaliczało się szereg spraw niezwiązanych z realizacją

przez sąd funkcji jurysdykcyjnych, jak przykładowo zapewnienie środków biurowych koniecznych do funkcjonowania sądu. Po drugie, przyjęcie przepisów wzmacniających uprawnienia dyrektora sądu w wymiarze organizacyjnym prowadzi do odciążenia prezesa sądu z obowiązku realizacji czynności administracyjnych, pozwalając mu skoncentrować się na kierowaniu działalnością sądu w zakresie bezpośrednio związanym ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Ten aspekt był szczególnie podkreślany w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej. Jak wskazywano, odciążenie prezesów sądów od obowiązków administracyjnych umożliwiłoby im skupienie się na kierowaniu podstawową działalnością sądu, a więc tzw. działalnością orzeczniczą i pracą z sędziami oraz pozostałą kadrą szeroko pojętego pionu orzeczniczego. Jednocześnie do sfery uprawnień prezesa sądu pozostawiono realizację zadań z zakresu planowania, organizowania, motywowania, informowania i kontrolowania czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, uczynienie dyrektora sądu organem odpowiedzialnym za szerokie spektrum spraw dotyczących administracji sądowej sprzyja, jednolitemu w skali państwa, wdrożeniu i realizacji standardów dotyczących funkcjonowania aparatu urzędniczego obsługującego sądy. Należy przyjąć, że jest to okoliczność służąca poprawie działalności sądów w aspekcie organizacyjno-techniczno-finansowym.

Mając na względzie powyższą argumentację trzeba stwierdzić, że wzmocnienie pozycji dyrektora sądu, polegające na przekazaniu temu organowi szeregu uprawnień ze sfery działalności administracyjnej, będzie sprzyjać poprawie sprawności i efektywności zarządzania sądami w wymiarze organizacyjnym. Do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast, czy zmieniony model powoduje osłabienie realizacji przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Podstawowe zagrożenie w tym względzie wnioskodawca powiązał z odpowiednim zmniejszeniem kompetencji prezesa sądu w kierowaniu działalnością administracyjną sądów, wychodząc z założenia, że sfera ta powinna być domeną organów sądów, w których skład wchodzi sędziowie.

Przy ocenie dopuszczalności ograniczenia uprawnień prezesa sądu w sprawach administracji sądowej podstawowe znaczenie odgrywa – wspomiane już wcześniej – wyodrębnienie dwóch sfer działalności sądu, a więc z jednej strony czynności polegających na sprawowaniu funkcji jurysdykcyjnych, z drugiej zaś działalności administracyjnej sądu. O ile w przypadku funkcji jurysdykcyjnej z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji wynika obowiązek, aby była ona realizowana wyłącznie

przez sędziów z wyłączeniem wpływu – w jakichkolwiek formach – innych podmiotów, to powyższy wymóg nie stosuje się do działalności administracyjnej sądów. Ustawodawca dysponuje zatem stosunkowo szerokim zakresem swobody regulacyjnej, odnoszącej się do sposobu zarządzania działalnością administracyjną sądu, co obejmuje także sprawy pozostające w związku ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W szczególności brak podstaw do przyjęcia, że uprawnienia w tym zakresie nie mogą zostać powierzone organom wewnętrznym sądu o niesądowym charakterze. Za w pełni dopuszczalne należy uznać powierzenie takim organom (w analizowanym przypadku – dyrektorowi sądu) kierowania sprawami związanymi z zapewnieniem warunków techniczno-organizacyjno-finansowych działalności sądów. Sprawy te, choć jako takie oczywiście dotyczą sądów i sędziów, nie są bezpośrednio związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Podobnie nie ma przeciwwskazań do powierzenia dyrektorowi sądu funkcji zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników sądu niezaliczających się do pionu orzeczniczego (tj. niebędących sędziami, referendarzami sądowymi oraz asystentami sędziów) czy też określenia liczby i przeznaczenia etatów w tym zakresie. Natomiast kwestie takie jak reprezentowanie sądu na zewnątrz, kierowanie działalnością sądu w sprawach bezpośrednio związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, sprawowanie funkcji zwierzchnika służbowego w stosunku do tzw. pionu orzeczniczego czy też dokonywanie analizy orzecznictwa należy uznać za sprawy, które powinny zostać pozostawione do wyłącznej właściwości organów sądów, w skład których wchodzi sędziowie.

Przedstawiony model zarządzania działalnością administracyjną sądu przez jego organy wewnętrzne oraz wynikający z tego zakres kompetencji organów o składzie sędziowskim i niesędziowskim jest realizowany przez ustawę zmieniającą. Zadania z zakresu administracji sądowej związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości zostały przekazane do wyłącznej właściwości prezesa sądu (por. art. 22 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.), dyrektor sądu realizuje natomiast zadania nie pozostające w związku z funkcją jurysdykcyjną (por. art. 31a § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.). W tym kontekście nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Jednocześnie wprowadzony podział zadań realizowanych przez oba wymienione organy pozwala odstąpić od dotychczasowego dualizmu immanentnie wpisanego w funkcję prezesa sądu, który z jednej strony był organem kierującym

pracą sądu i sędziów, z drugiej zaś pełnił funkcję kierownika administracyjnego sądu jako określonej struktury organizacyjnej. Kwestionowane przez wnioskodawcę zmiany związane z ograniczeniem uprawnień prezesa sądu w sprawach administracji sądowej znajdują zatem w pełni uzasadnienie w aspekcie funkcjonalnym. Z kolei dotychczasowy zakres zadań realizowanych przez dyrektora (wykonywanie budżetu, gospodarka finansowa oraz gospodarowanie mieniem pozostającym w zarządzie sądu) został rozszerzony o pozostałe zadania związane z zapewnieniem organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów, co umożliwi połączenie w jednym organie funkcji związanych z dysponowaniem budżetem i zapewnieniem warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań.

W świetle powyższego brak podstaw do uznania, że ograniczenie uprawnień prezesa sądu w zakresie administracji sądowej na rzecz dyrektora sądu oraz odpowiednie wzmocnienie pozycji tego ostatniego organu prowadzi do naruszenia art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

6. Jako naruszający art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji przejaw wzmocnienia uprawnień władzy wykonawczej w zakresie administracji sądowej wnioskodawca wskazał także rozszerzenie przez ustawę zmieniającą nadzoru nad działalnością administracyjną sądów sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości (art. 9 i art. 9a p.u.s.p.) w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym.

Zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i w myśl przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, Minister Sprawiedliwości jest organem powołanym do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, przy czym nadzorem objęte są również sprawy bezpośrednio związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność modelu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, w kształcie obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (zob. cytowany już wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W tym kontekście rozstrzygnięcie wątpliwości wnioskodawcy dotyczących rozszerzenia przez ustawę zmieniającą zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości wymaga w pierwszym rzędzie porównania, czy w obecnym stanie prawnym pojęcie „działalność administracyjna sądu” zostało wzbogacone o nowe elementy, nie występujące we wcześniejszej regulacji. W myśl art. 8 p.u.s.p.,

w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., działalność administracyjna obejmowała działalność mającą na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Czynności podejmowane w tym zakresie mogły pozostawać przy tym w bezpośrednim związku z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Z kolei w stanie prawnym ukształtowanym ustawą zmieniającą (art. 8 p.u.s.p. w obowiązującym brzmieniu), działalność administracyjna sądów polega na: 1) zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.; 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p.

Analiza treści wskazanych regulacji nie potwierdza, że doszło do rozszerzenia zakresu przedmiotowego pojęcia „działalność administracyjna sądu” w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. Trudno bowiem wskazać, aby obecnie obowiązująca definicja („zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu” oraz „zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu”) obejmowała nowe czynności (elementy), które nie mieściły się w dotychczasowym ujęciu („działalność administracyjna mająca na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań”). Niewątpliwie regulacja obowiązująca od 28 marca 2012 r. uszczegółowiła pojęcie działalności administracyjnej sądu, co jednak nie prowadzi do jego wzbogacenia o nowe elementy. W konsekwencji należy stwierdzić, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie rozszerzyły, w aspekcie materialnym, zakresu nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. Minister Sprawiedliwości nie został też wyposażony w nowe instrumenty nadzorcze. Przede wszystkim podkreślenia wymaga jednak okoliczność, że wprowadzone ustawą zmieniającą regulacje nie dają podstaw do sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru w zakresie realizacji przez sędziów (sądy) funkcji jurysdykcyjnych *in merito*. Zmieniony model nadzoru pozostaje zatem zbieżny z regulacjami obowiązującymi przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Ustawodawca respektuje wynikający z Konstytucji układ relacji między sądami a organami władzy wykonawczej, uwzględniający postulat

pełnej odrębności i niezależności władzy sądowniczej w stosunku do władzy wykonawczej w zakresie realizacji funkcji jurysdykcyjnych (art. 173 Konstytucji).

Powyższy wniosek nie oznacza, że określony z ustawie zmieniającej model nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nie uległ żadnym zmianom. Po pierwsze, ustawodawca sprecyzował tryb sprawowania przez ten organ nadzoru. W przypadku działalności administracyjnej o charakterze organizacyjnym, technicznym i majątkowym wskazano, że nadzór jest realizowany na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 9 p.u.s.p.). Z kolei nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z realizacją przez sądy funkcji orzeczniczej Minister Sprawiedliwości może sprawować wyłącznie przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Dotychczasowe regulacje dopuszczały osobiste sprawowanie nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości. Przedstawiony stan prawny nie potwierdza zatem tezy o rozszerzeniu nadzoru ministerialnego – przeciwnie dostarcza argumentów na rzecz stanowiska, że przez konkretyzację zakresu nadzoru nastąpiło wręcz jego zawężenie.

Jedynie na marginesie pozostaje odnieść się do poglądu wyrażonego przez wnioskodawcę, że p.u.s.p. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowywało równowagę w realizacji administracji sądowej pomiędzy czynnikiem sędziowskim a Ministrem Sprawiedliwości, zaś obecnie doszło do jej wyraźnego zachwiania na niekorzyść władzy sądowniczej. Opinia ta nie znajduje odzwierciedlenia w literaturze, w której wskazywano, iż już pod rządami regulacji obowiązującej przed 28 marca 2012 r. dominująca była pozycja Ministra Sprawiedliwości w tej sferze. Znajdowało to wyraz w przekazaniu większości funkcji administracyjnych w sądach powszechnych na rzecz prezesów sądów, którzy są organami powoływanymi i podporządkowanymi Ministrowi Sprawiedliwości. Tylko w niektórych przypadkach funkcje administrowania sądami pozostawione były ciałom kolegialnym wyłanianym w całości lub częściowo przez samych sędziów (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 52).

7. W związku z podziałem zadań z zakresu administracji sądowej na dwa odrębne organy sądu – prezesa sądu i dyrektora sądu – wnioskodawca sformułował również zarzut wprowadzenia dwuwładzy w kierowaniu sądami, co nieuchronnie prowadzić ma do powstania konfliktów między wspomnianymi organami.

Odnosząc się do powyższej kwestii, w pierwszej kolejności wypada zauważyć, że wskazana dwuwładza ma w istocie charakter pozorny, gdyż zasadniczo nie dochodzi do „przebieg kompetencyjnych” pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Celem ustawy zmieniającej było wprowadzenie rozłączości w sferze uprawnień administracyjnych na linii prezes sądu i dyrektor sądu. Prezesowi sądu powierzono kierowanie działalnością administracyjną sądu co do zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, związaną bezpośrednio z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (por. art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.). Odrębna sfera należy natomiast do właściwości dyrektora sądu, któremu powierzono kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, wykonywanie zadań przypisanych kierownikowi jednostki w kwestiach finansowych i gospodarczych oraz zwierzchnictwo służbowe w stosunku do pracowników sądu niezaliczających się do pionu orzeczniczego (art. 31a § 1 pkt 1-3 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.). Ponadto ustawa przyjęła ogólne domniemanie, że do prezesa sądu należą wszystkie czynności związane z kierowaniem sądem (w tym kierowaniem działalnością administracyjną sądu), które nie zostały zastrzeżone ustawowo na rzecz dyrektora sądu (por. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.).

Z drugiej strony brak podstaw do przyjęcia, że z punktu widzenia wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji) – w ramach sądu rozumianego jako jednostka organizacyjna wyposażona w określony substrat personalny, organizacyjny i majątkowy – może zostać powołany tylko jeden organ wewnętrzny właściwy w sprawach administracyjnych, a nadto iż organ ten musi mieć charakter „sędziowski”, a więc funkcja ta może być zastrzeżona wyłącznie na rzecz sędziów. Wypada w tym kontekście zauważyć, że kwestionowana przez wnioskodawcę „dwuwładza”, wyrażająca się w istnieniu dwóch odrębnych organów właściwych w tych sprawach funkcjonowała także – choć w węższym zakresie – przed wejściem w życie nowelizowanych przepisów (funkcja dyrektora sądu była – jak napisano – przewidziana od początku obowiązywania p.u.s.p.).

Nie można także pomijać, że wnioskodawca sformułował powyższy zarzut w sposób bezwarunkowy, a więc że przyjęte rozwiązania nieuchronnie będą

prowadzić do konfliktów. Wynika to z niewyrażonego wprost założenia przyjętego przez Radę, że dyrektor sądu jest „ciałem obcym” w stosunku do sądu, którego działalność przybierać będzie kierunek przeciwny wobec działalności prezesa sądu czy samych sędziów. Powyższe rozumowanie jest jednak nieuprawnione, jeżeli zważyć, że dyrektor sądu stanowi organ wewnętrzny sądu, zaś jego obowiązkiem jest zapewnienie sądowi (sędziom) optymalnych warunków organizacyjnych dla realizacji zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Podział uprawnień w sferze kierowania działalnością administracyjną sądów i przekazanie ich części na rzecz dyrektorów nie oznacza, że dyrektor będzie je realizował w oderwaniu od potrzeb organizacyjnych, technicznych czy kadrowych sądu. Ustawa przewiduje jednocześnie instrumenty, które wyraźnie nakazują dyrektorowi uwzględniać postulaty formułowane przez prezesa sądu, jako organu kierującego pracą sądu. Zgodnie z art. 21 § 3 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r., prezes sądu określa – w stosunku do dyrektora sądu – potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków do prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań. Trzeba zauważyć, że uprawnienie to prezes sądu wykonuje „co najmniej raz w roku”, co nie wyklucza korzystania z tego uprawnienia z większą częstotliwością. Ponadto prezes sądu może wydawać dyrektorowi sądu wiążące polecenia co do rozmieszczenia i liczby poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu z pionu administracyjnego (art. 21 § 3 w związku z art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.).

8. Podsumowując przeprowadzoną w punktach poprzedzających analizę, trzeba stwierdzić, że wprowadzone przez ustawę zmieniającą zmiany w modelu zarządzania działalnością administracyjną sądów pozostają zgodne z wymogami sformułowanymi przez Trybunał Konstytucyjny w wielokrotnie przywoływanym wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07). Przede wszystkim rozszerzenie uprawnień dyrektora sądu obejmuje wyłącznie wyróżnioną przez Trybunał w powyższym judykacie sferę właściwej działalności administracyjnej sądu, która służy zapewnieniu sędziom optymalnych warunków materialnych, lokalowych i technicznych. Czynności realizowane w tym zakresie nie wpływają bezpośrednio na realizację przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Podobnie w granicach wyznaczonych przez sąd konstytucyjny mieszczą się uprawnienia nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Dlatego zarzuty podniesione przez

wnioskodawcę pod adresem przepisów regulujących podział zadań między prezesa sądu i dyrektora sądu, relacje w sprawach zwierzchnictwa służbowego między tymi organami oraz zakres nadzoru Ministra Sprawiedliwości w sprawach działalności administracyjnej sądów trzeba uznać za nietrafne. W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

9. Wnioskodawca twierdzi również, że art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są niezgodne z art. 2 Konstytucji i wynikającym z niego nakazem „takiego regulowania funkcjonowania organów państwa, które będzie gwarantowało realizację założeń zawartych w preambule do ustawy zasadniczej” (wniosek, s. 17). Do wartości wyrażonych w preambule, których obowiązek realizacji wynikać ma z art. 2 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa zaliczyła rzetelność i sprawność funkcjonowania instytucji publicznych.

Pomimo że *a priori* nie można wykluczyć występowania związków treściowych pomiędzy wartościami wymienionymi przez wnioskodawcę (rzetelność i sprawność wykonywania zadań przez sądy oraz kształtowanie systemu prawnego, który sprzyja wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych) a klauzulą demokratycznego państwa prawnego, to jednak analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie pozwala zaliczyć realizacji wymogu rzetelnego i sprawnego wykonywania przez sądy zadań oraz konieczności kształtowania systemu prawnego, który sprzyja wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych, za uznane elementy treściowe art. 2 Konstytucji. Jednocześnie argumentacja powołana przez wnioskodawcę nie daje podstaw do przyjęcia, że rzeczywistym jego celem było uczynienie wzorcem kontroli zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wywodzonej z preambuły do Konstytucji. W tym kontekście trzeba nadmienić, że wnioskodawca, zarówno w *petitum* jak i w uzasadnieniu, kilkakrotnie wskazał art. 2 Konstytucji jako jedyny wzorzec kontroli, w którym – jego zdaniem – zawierają się wymienione wartości konstytucyjne, bez przywołania w tym względzie preambuły. Z drugiej strony Rada nadała art. 2 Konstytucji charakter normy, z której wynika nie tyle nakaz rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych *per se*, ile obowiązek ustanowienia regulacji, które będą respektować (realizować) te wartości. Z tego względu brak możliwości odwołania się do zasady *falsa demonstratio non nocet* i przyjęcia na jej podstawie, że w istocie wzorcem kontroli

wnioskodawca uczynił wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę rzetelności działania władz publicznych, jedynie mylnie wskazując art. 2 Konstytucji.

W świetle powyższego należy uznać, że art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. **nie są niezgodne** z art. 2 Konstytucji.

VI. Odwołanie dyrektora sądu; zasady kształtowania wynagrodzenia dyrektora sądu

1. Zarzuty wnioskodawcy

Kolejny zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczy przepisów określających tryb odwołania dyrektora sądu (art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p.) oraz ustalania jego wynagrodzenia (art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.).

Ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie w postaci odwołania dyrektora sądu, przy czym do odwołania może dojść m.in. w przypadkach określonych w art. 32b § 1 p.u.s.p. (w związku z wyrażeniem przez zgromadzenie ogólne sędziów sądów apelacji negatywnej opinii w sprawie sprawozdania, o którym mowa w art. 31a § 2 ustawy, w części odnoszącej się do działalności danego sądu) oraz w art. 32b § 3 p.u.s.p. (na wniosek prezesa sądu, w przypadku stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków). Wnioskodawca zakwestionował regulację, w myśl której w opisanych sytuacjach odwołanie ma charakter fakultatywny, bowiem to od uznania Ministra Sprawiedliwości uzależniona została decyzja o odwołaniu. W ocenie Rady, Minister Sprawiedliwości uzyskał w ten sposób pełną uznaniowość w omawianym zakresie także w sytuacji, gdy dyrektor sądu jest negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski bądź przez formalnego zwierzchnika służbowego, jakim jest prezes sądu. Tymczasem zakres uznaniowości – według Rady – powinien podlegać ograniczeniom przez określenie sytuacji, w których na Ministrze Sprawiedliwości ciążyłby obowiązek odwołania dyrektora (np. w razie rażącego niewywiązywania się z obowiązków).

Zdaniem wnioskodawcy, powyższa regulacja odzwierciedla przyjęty w ustawie zmieniającej model ustrojowy organizacji sądów, w którym część działalności administracyjnej sądów zalicza się do sfery zadań administracji rządowej, będąc realizowana przez organy sądu (dyrektora sądu) podlegające władzy wykonawczej. Narusza to – z jednej strony – relację między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, wynikającą z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Jednocześnie pozbawienie prezesa sądu instrumentów pozwalających mu efektywnie wpływać na działalność dyrektora może „dezorganizować pracę sądów i nie sprzyjać realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez nie zadań, co powoduje, że jest niezgodne także z art. 2 Konstytucji” (wniosek, s. 19).

Przedmiot wątpliwości wnioskodawcy w tym względzie stanowi ponadto art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. przekazujący na rzecz Ministra Sprawiedliwości uprawnienie do ustalania wysokości wynagrodzeń dyrektorów sądów, przyznawania dodatków specjalnych oraz nagród. Żadnych uprawnień w tym zakresie nie posiadają natomiast prezesi sądów, mimo że pełnią funkcję zwierzchników służbowych dyrektorów sądów. Zdaniem wnioskodawcy, stanowi to kolejny element kształtujący model ustroju organizacyjnego sądownictwa powszechnego, w którym „dyrektorzy sądów mają w istocie stanowić część administracji rządowej działającej w ramach sądu, na którą organy władzy sądowniczej nie powinny mieć wpływu” (wniosek, s. 20).

2. Wzorce kontroli

Przywołane przez wnioskodawcę w kontekście art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. wzorce kontroli (art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji) zostały omówione w pkt V.2 stanowiska.

3. Analiza zgodności

1. Na wstępie wypada zwrócić uwagę, że Rada nie zakwestionowała – jako takiego – powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do odwołania dyrektora sądu, ale wyłącznie zakres udziału w tej procedurze zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji i prezesa właściwego sądu oraz charakter przysługujących wskazanym organom uprawnień. Wątpliwości wnioskodawcy związane są zatem z regulacją, w myśl której wyrażenie przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnej opinii, o której mowa w art. 32b § 1 p.u.s.p., jak również wniosek prezesa sądu, o którym mowa w art. 32b § 3 p.u.s.p., stanowią wprawdzie jedną z przyczyn odwołania dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości, wystąpienie tych okoliczności nie obliguje go jednak do podjęcia powyższego rozstrzygnięcia. Na tle powołanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli – art. 10

ust. 1 i art. 173 Konstytucji – konieczne staje się tym samym rozważenie, czy brak obowiązku uwzględnienia wniosku wskazanych organów o odwołanie dyrektora sądu skutkuje ingerencją w konstytucyjnie chronioną sferę niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Wyjaśniano już, że celem ustawy zmieniającej było możliwie konsekwentne rozdzielenie orzeczniczych i pozaorzeczniczych funkcji sądu przez wyodrębnienie w ramach działalności sądu czynności, które bezpośrednio nie pozostają związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Do tych czynności trzeba zaliczyć również zapewnienie techniczno-organizacyjno-finansowych warunków funkcjonowania sądu, co obejmuje m.in. gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa pozostającym w zarządzie sądu czy też kierowanie czynnościami pracowników sądu nie zaliczanych do tzw. pionu orzeczniczego. Organizacyjny wymiar powyższych czynności wyraża się tym, że nie mogą one oddziaływać na realizację przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Zarządzanie realizacją tych zadań ustawodawca powierzył dyrektorowi sądu.

Organizacyjno-techniczny charakter zadań przypisanych dyrektorowi sądu powoduje, że jego działalność może zostać poddana nadzorowi zwierzchniemu ze strony Ministra Sprawiedliwości, przy ograniczeniu (a w niektórych sytuacjach wręcz wyłączeniu) nadzoru sprawowanego w tej mierze przez prezesa sądu (por. pkt V.6-7 stanowiska). Ustanowienie nadzoru Ministra Sprawiedliwości koresponduje z zakresem przypisanych mu ustawowo zadań – w myśl art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) Minister Sprawiedliwości jest organem właściwym w sprawach funkcjonowania sądów w wymiarze organizacyjnym i ponosi w tym względzie odpowiedzialność. Skoro działalność dyrektora sądu nie dotyczy realizacji funkcji jurysdykcyjnej, to w konsekwencji powyższa sfera działalności nie jest objęta gwarancjami niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Czynności z tym związane mogą być powierzane organom sądów, w skład których nie wchodzi sędziowie, ponadto ich wykonywanie może podlegać nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, w tym również w aspekcie personalnym, przy odpowiednim ograniczeniu (a nawet wyłączeniu) nadzoru ze strony organów sądów reprezentujących czynnik sędziowski. Z tej perspektywy brak podstaw do przyjęcia, że z Konstytucji wynika obowiązek przyznania organom sądów, w skład których

wchodzą sędziowie (prezesowi sądu, zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji), wiążących kompetencji w zakresie odwołania dyrektora sądu.

W dalszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że zasada równoważenia władz nie może być odczytywana jako konieczność przyznania organom władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej identycznej pozycji w procedurze odwołania organów sądu. Konkretnie rozwiązania przyjmowane w tej materii powinny uwzględniać przede wszystkim charakter organu, którego dotyczy odwołanie, wynikający z rodzaju realizowanych przez niego zadań. W przypadku organów kierujących czynnościami sądu dotyczącymi bezpośrednio funkcji jurysdykcyjnej (prezesi sądów), Ministrowi Sprawiedliwości mogą zostać przyznane uprawnienia w zakresie ich powoływania i odwoływania, jednak nie mogą mieć one charakteru dominującego; innymi słowy wiodącą rolę powinny odgrywać organy, w skład których wchodzi sędziowie (np. Krajowa Rada Sądownictwa, zgromadzenia ogólne sędziów – por. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93 oraz wyroki TK z: 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03 i 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Inaczej rzecz przedstawia się w przypadku organów sądów, których zadania nie są związane z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. W odniesieniu do tej grupy, do której zalicza się dyrektor sądu, dopuszczalne jest przyznanie wiodącej roli organom władzy wykonawczej w procedurze powoływania i odwoływania. Oznacza to dopuszczalność takiego uregulowania trybu odwołania dyrektora sądu, w którym Ministrowi Sprawiedliwości przyznana jest rola pierwszoplanowa i jednocześnie nie ma on obowiązku uwzględnienia wniosku o odwołanie dyrektora sądu, pochodzącego od organów sądu o składzie sędziowskim.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 32b § 1 i § 3 p.u.s.p. są **zgodne** z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

2. Poza problematyką trybu odwołania dyrektora sądu Rada zakwestionowała także przepisy dotyczące zasad ustalania jego wynagrodzenia, a ściślej – pozbawienie prezesa sądu wpływu na kształtowanie wysokości wynagrodzenia dyrektora sądu. O niekonstytucyjności tej regulacji przemawiać mają analogiczne względy, jak w przypadku regulacji dotyczących procedury odwoływania dyrektora sądu (wniosek, s. 20).

Sejm nie podziela argumentacji przedstawionej w tym względzie przez wnioskodawcę. O nietrafności zarzutów dotyczących zasad ustalania wynagrodzenia

dyrektora sądu przesądzają te same okoliczności, jak w przypadku procedury odwołania dyrektora sądu. Dyrektor sądu realizuje zadania związane z zapewnieniem techniczno-organizacyjno-finansowych warunków działalności sądów. Nie zaliczają się one do funkcji jurysdykcyjnej, jak również nie wpływają bezpośrednio na wykonywanie tej funkcji przez sąd. Czynności podejmowane w omawianym zakresie nie są tym samym objęte zasadą niezależności i odrębności sądów, która odnosi się wyłącznie do jurysdykcyjnej sfery działania sądów. W konsekwencji wykonywanie tych czynności może być powierzone innym niż sędziowie osobom zatrudnionym w sądach, jednocześnie zaś nadzór nad powyższą działalnością mogą sprawować organy władzy wykonawczej, także przy daleko posuniętym wyłączeniu wpływu sędziów czy też organów sądów, w skład których wchodzi sędziowie. Dopuszczalność przyznania organom władzy sądowniczej wiodącej roli w sprawach związanych z działalnością administracyjną sądów nieodnoszącą się sprawowania wymiaru sprawiedliwości obejmuje także kwestię kształtowania wysokości wynagrodzeń dyrektorów sądów (w analizowanym przypadku – uznaniowych dodatków i nagród, które w znacznym stopniu mają charakter motywacyjny), którą ustawodawca jest władny wyłączyć spod wpływu prezesów sądów.

W konsekwencji należy przyjąć, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3. Podobnie jak w przypadku art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p., wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. wnioskodawca uczynił również art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wynika z niego obowiązek zapewnienia realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez sądy przypisanych im zadań. Wnioskodawca nie uzasadnił w żaden sposób tego zarzutu.

Na tym tle aktualne pozostają ustalenia zawarte w pkt V.11 stanowiska, zgodnie z którymi obowiązek uregulowania funkcjonowania organów państwa w sposób gwarantujący realizację założeń zawartych w preambule do Konstytucji nie jest objęty, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, klauzulą demokratycznego państwa prawnego i w tym zakresie art. 2 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli.

W związku z powyższym należy przyjąć, że 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. **nie są niezgodne** z art. 2 Konstytucji.

VII. Zwrócenie uwagi prezesowi sądu; odmowa przyjęcia informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zgodnie z pkt 8 i 9 *petitum* wniosku, Rada zakwestionowała również niektóre przepisy regulujące szczegółowe zagadnienia związane z nadzorem Ministra Sprawiedliwości nad prezesem sądu, a mianowicie:

— art. 37g § 5 p.u.s.p., który nie przewiduje możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa sądu od uwagi sporządzonej na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości;

— art. 37h § 2-3 p.u.s.p., który nie przewiduje wniesienia przez prezesa sądu odwołania od odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji;

— art. 37h § 4 p.u.s.p., który uznaje dwukrotną odmowę przyjęcia informacji rocznej za równoznaczną z rażącym niewywiązywaniem się przez prezesa z obowiązków służbowych.

W uzasadnieniu wnioskodawca przedstawił bardzo lakoniczną argumentację w tym zakresie. W jego ocenie, ustawa powinna przewidywać we wskazanych przypadkach możliwość odwołania się przez prezesa sądu do Krajowej Rady Sądownictwa. Przyjęte rozwiązanie nie zapewnia równowagi między władzami, a także nie gwarantuje niezależności i odrębności sądów (naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji), świadcząc o dominującej pozycji władzy wykonawczej w nadzorze nad działalnością administracyjną sądów. Wnioskodawca nie rozwinął natomiast w żaden sposób do zarzutu dotyczącego art. 37h § 4 p.u.s.p.

2. Wzorce kontroli

Przywołane przez wnioskodawcę w kontekście art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2-4 p.u.s.p. wzorce kontroli (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji) zostały omówione w pkt V.2 stanowiska.

3. Analiza zgodności

1. Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 37g § 5 p.u.s.p. przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, uprawnienie do zwrócenia prezesowi sądu lub wiceprezesowi sądu uwagi na piśmie w przypadku stwierdzenia uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa wywołuje jednak nie samo uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zwrócenia uwagi, ale brak przyznania prezesowi sądu uprawnienia do wniesienia odwołania do Rady, co naruszać ma art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Możliwość zwrócenia prezesowi sądu (wiceprezesowi sądu) uwagi na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości ustawodawca przewidział także przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Normujący to zagadnienie dotychczasowy art. 37 § 5 p.u.s.p. („Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania przez prezesa przysługującego mu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów”) był treściowo tożsamy z obecnym brzmieniem, pominiawszy – mające znaczenie drugoplanowe – odrębności redakcyjne. Przy czym także na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed 28 marca 2012 r. ustawodawca nie dopuszczał możliwości odwołania od wniesionej uwagi. Powyższe uprawnienie nie budziło dotychczas wątpliwości w piśmiennictwie (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 131).

Uprawnienie do zwrócenia uwagi prezesowi (wiceprezesowi) stanowi jeden z instrumentów nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, przysługujący Ministrowi Sprawiedliwości. Systematyka art. 37g p.u.s.p. nakazuje przyjąć, że z powyższego instrumentu Minister Sprawiedliwości będzie korzystać przede wszystkim wtedy, gdy w toku podejmowanych działań kontrolno-nadzorczych, o których mowa w art. 37g § 1-2 p.u.s.p., stwierdzone zostaną uchybienia w realizacji przez prezesa sądu (wiceprezesa sądu) zadań z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. W wymiarze materialnym zwrócenie uwagi należy natomiast wiązać z negatywną oceną Ministra Sprawiedliwości wywiązywania się przez prezesa sądu z tychże zadań (por. art. 37g § 2 p.u.s.p.). W myśl art. 37g § 5 p.u.s.p.,

uwaga może dotyczyć także stwierdzonych uchybień „w kierowaniu sądem”, co pozwalałoby ją odnieść do całości działań podejmowanych przez prezesa sądu związanych z kierowaniem sądem (por. art. 22 § 1 p.u.s.p.). Zgodnie jednak z brzmieniem art. 37f § 1-2 p.u.s.p., uwaga może dotyczyć jedynie tych czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów, które nie są bezpośrednio związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Powyższą interpretację potwierdza art. 22 § 2 p.u.s.p., zgodnie z którym prezes sądu podlega Ministrowi Sprawiedliwości tylko w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu.

Ustawodawca nie określił bezpośrednich konsekwencji dla prezesa sądu (wiceprezesa sądu) wynikających ze zwrócenia uwagi przez Ministra Sprawiedliwości. W tym względzie można wskazać co najwyżej pośrednie skutki. Zgodnie z art. 37a p.u.s.p., do zakresu obowiązków prezesa sądu zalicza się sprawowanie wewnętrznego nadzoru nad podległym sądem (w przypadku prezesa sądu apelacyjnego – również pozostałymi sądami w obszarze apelacji, zaś w przypadku prezesa sądu okręgowego – sądów rejonowych działających w okręgu sądowym). W tym kontekście negatywna ocena zawarta w uwadze może być uznana – choć ustawa nie wprowadza *expressis verbis* takiej relacji – za okoliczność świadczącą o nienależnym wywiązywaniu się przez prezesa (wiceprezesa) z obowiązków służbowych. Z kolei rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych może stanowić podstawę odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu. Równocześnie trzeba jednak odnotować, że zwrócenie prezesowi uwagi przez Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 37g § 5 p.u.s.p. nie zostało wskazane jako przesłanka odwołania tych organów. Stąd też podnoszony przez wnioskodawcę związek pomiędzy zwróceniem uwagi a ewentualnym późniejszym odwołaniem danego organu nie ma charakteru koniecznego, ale zawsze będzie podlegał rozpatrzeniu *a casu ad casum*.

Mając na względzie powyższy kontekst normatywny należy dokonać oceny zgodności art. 37g § 5 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Po pierwsze, podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości czynności określone w art. 37g § 1, 2, 3 i 5 p.u.s.p. polegają na sprawowaniu nadzoru administracyjnego, nie ingerują natomiast w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 37f p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór (może zatem także zwrócić uwagę na piśmie) w zakresie prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz wykonywania czynności

niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów. Nadzór ten nie może zatem dotyczyć uprawnień kierowniczych prezesa sądu związanych z organizowaniem konkretnych postępowań (rozdziału wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków i biegłych itp.). Zabezpieczenie niezawisłości sędziowskiej stanowi w tej mierze art. 9b p.u.s.p., zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Powyższy model czynności nadzorczych mieści się zatem w ramach wyznaczonych przez Konstytucję.

Po drugie, pogląd o konieczności przyznania w takiej sytuacji prezesowi sądu możliwości wniesienia odwołania jest niezasadny z uwagi na skutki, które wiążą się z zastosowaniem tego instrumentu. Jeżeli stwierdzenie uchybienia w nadzorowaniu administracji sądowej przez prezesa miałooby stanowić podstawę do odwołania prezesa (wiceprezesa) sądu, to wcześniejsze zwrócenie uwagi w tym względzie stanowi wyłącznie potwierdzenie (a zarazem i podkreślenie), że działalność prezesa, z uwagi na występowanie takich uchybień, stanowi przedmiot negatywnej oceny Ministra Sprawiedliwości. Fakt zwrócenia uwagi nie stanowi jednak podstawy odwołania, ale jest nią wyłącznie wystąpienie rażącej nieprawidłowości w realizacji przez prezesa spoczywających na nim zadań. Kwestie te podlegają ocenie przez Krajową Radę Sądownictwa, która w trybie art. 27 § 2 p.u.s.p. opiniuje zamiar odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa sądu, przy czym negatywna opinia Rady jest wiążąca. O tym, czy prezes sądu dopuścił się uchybień uzasadniających jego odwołanie, a także – na kanwie analizowanego zarzutu – czy okoliczności podniesione w uwadze znajdują potwierdzenie, podlegają zatem następczej weryfikacji przez Krajową Radę Sądownictwa. Zapewnieniem możliwości przeprowadzenia takiej weryfikacji jest w szczególności to, że przebieg czynności nadzorczych i podjętych w tym względzie ustaleń jest dokumentowany w formach przewidzianych prawem (por. art. 37a p.u.s.p., zgodnie z którym sposób dokumentowania czynności nadzorczych określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości). Możliwe staje się zatem – następczo – odtworzenie stwierdzonych przez Ministra Sprawiedliwości nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru nad działalnością administracyjną sądu (w tym stanowiących podstawę zwrócenia pisemnej uwagi) oraz poddanie ocenie ich zasadności.

Po trzecie, o konieczności przyznania prezesowi sądu uprawnienia w postaci odwołania od pisemnej uwagi nie może przesądzać okoliczność, że ustawodawca

w niektórych przypadkach przewidział wnoszenie zastrzeżeń przez sędziego od zwróconej na piśmie uwagi. Zgodnie z art. 37 § 4 p.u.s.p., w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, prezes sądu może zwrócić na nie sędziemu uwagę na piśmie, zaś sędzia, którego dotyczy zwrócona uwaga, może złożyć prezesowi sądu pisemne zastrzeżenie. Odnosząc się do opisanego uprawnienia trzeba zwrócić uwagę, że prezes sądu sięga po ten instrument w przypadku, gdy powziąwszy wiadomość o uchybieniach jednocześnie występuje do sędziego z żądaniem, zawartym w tej uwadze, uchylenia ich skutków (art. 37 § 4 zd. 1 p.u.s.p.). Co nie mniej istotne, sprawa dotycząca zwrócenia sędziemu uwagi na uchybienia w zakresie postępowania sądowego jest przekazywana do sądu dyscyplinarnego, jednocześnie do akt osobowych sędziego dołącza się odpis pisma zawierającego stwierdzenie uchybienia i zwrócenie uwagi (art. 37 § 4-6 p.u.s.p.). Zwrócenie sędziemu uwagi podlega także ujawnieniu w toku procedury oceny kandydata na stanowisko sędziowskie. Do oceny kwalifikacji kandydata dołącza się bowiem odpisy znajdujących się w aktach osobowych sędziego dokumentów, dotyczących zwrócenia uwagi lub wytknięcia uchybienia (art. 57b § 6 p.u.s.p.). Wreszcie uchybienia, o których mowa w art. 37 § 4 p.u.s.p., dotyczą prawidłowości sprawowania przez sędziego urzędu i obowiązków służbowych (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 127), a więc mogą bezpośrednio wkraczać w wykonywanie funkcji jurysdykcyjnej. Analogiczne względy przesądzają o konieczności przyznania sędziom wchodzącym w skład sądu orzekającego możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w związku z wytknięciem sędziowskim, regulowanym w art. 40 § 1 p.u.s.p. (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Odmienna sytuacja występuje natomiast na tle kwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji dotyczącej zwrócenia prezesowi sądu uwagi na piśmie w trybie art. 37g § 5 p.u.s.p. W tym przypadku nie występują wymienione powyżej okoliczności, które przesądzałyby na rzecz obowiązku przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu uprawnienia do wniesienia odwołania od uwagi złożonej na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości.

Mając na względzie powyższe okoliczności należy przyjąć, że brak przyznania prezesowi sądu uprawnienia do wniesienia odwołania w omawianym przypadku nie narusza zasady odrębności władzy sądowniczej. W związku z powyższym, art. 37g § 5 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2. Analogiczną argumentację należy podnieść względem zakwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji zawartej w art. 37h § 2 p.u.s.p., która nie przewiduje możliwości wniesienia przez prezesa sądu apelacyjnego odwołania w przypadku odrzucenia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów działających na obszarze apelacji.

Zgodnie z art. 37h § 2 p.u.s.p., Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej prezesa sądu apelacyjnego, o której mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p., jeżeli stwierdzi, iż prezes nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów. Odmowa przyjęcia sprawozdania, podobnie jak w przypadku uwagi zwróconej na piśmie (art. 37g § 5 p.u.s.p.), stanowi wyraz negatywnej oceny Ministra Sprawiedliwości dotyczącej wypełniania przez prezesa sądu apelacyjnego obowiązków związanych ze sprawowaniem nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów apelacji. Na tle art. 37g § 5 p.u.s.p. specyfika instytucji odmowy przyjęcia informacji rocznej względem zwrócenia uwagi wyraża się tym, że dotyczy realizacji przez prezesa sądu obowiązków sprawozdawczych, o których mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p. (obowiązek ten spoczywa wyłącznie na prezesach sądów apelacyjnych) i związana jest ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością wszystkich sądów apelacji. W odróżnieniu od uwagi zwróconej na piśmie, odmowa przyjęcia informacji może jednak wywoływać bezpośrednie skutki dla prezesa, którego dotyczy – zgodnie bowiem z kwestionowanym art. 37h § 4 p.u.s.p. dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych, co stanowić może podstawę jego odwołania (por. art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.).

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że ustawodawca nie przyznał Ministrowi Sprawiedliwości samodzielnego uprawnienia do odwołania prezesa sądu – negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania prezesa sądu apelacyjnego wyłącza bowiem możliwość jego odwołania przez Ministra Sprawiedliwości. Tym samym przez wyrażenie wiążącej opinii w przedmiocie odwołania zapewniona została, na rzecz Krajowej Rady Sądownictwa, możliwość oceny zasadności odmowy przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości. Wyklucza to – choćby potencjalną – groźbę instrumentalnego wykorzystania tej instytucji przez organy władzy wykonawczej jako skutecznego narzędzia uzależniającego prezesa sądu apelacyjnego od Ministra Sprawiedliwości.

Nie można wreszcie pomijać, że dopiero dwukrotna (a więc powtarzająca się) odmowa przyjęcia informacji związana z biernością prezesa sądu apelacyjnego w podjęciu czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów wywołuje skutki, o których mowa w art. 37h § 4 p.u.s.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że art. 37h § 2 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3. W pkt 9 *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia został wskazany art. 37h § 2-4 p.u.s.p. Podniesiona w uzasadnieniu argumentacja odnosi się jednak wyłącznie do kwestii procedury odmowy przyjęcia informacji rocznej (a ściślej braku możliwości wniesienia w tym względzie odwołania przez zainteresowanego prezesa sądu apelacyjnego), ta zaś jest regulowana – zdaniem Sejmu – wyłącznie w art. 37h § 2 p.u.s.p. W konsekwencji, postępowanie w zakresie art. 37h § 3-4 p.u.s.p. **powinno zostać umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

VIII. Indywidualny plan rozwoju sędziego

1. Zarzuty wnioskodawcy

Uzasadniając zarzuty podniesione pod adresem przepisów wprowadzających system oceny pracy sędziego oraz planowania rozwoju zawodowego, wnioskodawca uznał za dopuszczalne uregulowanie tych materii na poziomie ustawowym. W takim jednak przypadku, z uwagi na bezpośrednie powiązanie z zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz prawem do sądu (art. 45 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), powyższe regulacje wymagają możliwie precyzyjnej regulacji na szczeblu ustawowym. Warunek ten, w ocenie wnioskodawcy, nie został spełniony w przypadku instytucji „indywidualnego planu rozwoju sędziego” (art. 106c p.u.s.p.) – ustawa nie określa na czym polega plan oraz w jakim celu jest opracowywany, ograniczając się do unormowania procedury sporządzania i wykonywania planu. Ponadto ustawodawca nie przewidział możliwości odwołania się przez sędziego od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

Wnioskodawca zakwestionował także powierzenie uprawnień w odniesieniu do oceny pracy sędziego i planowania rozwoju zawodowego na rzecz prezesów sądów (art. 106c § 4 i 5 p.u.s.p.). Jak wskazał, w sprawach związanych z kierowaniem działalnością administracyjną sądów prezesi sądów podlegają prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Oznacza to, że system ocen sędziów stanowi w istocie kolejny instrument nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wymienioną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. Przyjęty mechanizm umożliwia władzy wykonawczej pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości (naruszenie art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem Rady, przepisy regulujące instytucję „indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego” naruszają także zasadę dostatecznej określoności przepisów prawnych; zarzut ten nie został jednak bliżej uzasadniony.

2. Wzorce kontroli

1. Wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasada określoności przepisów prawnych nakłada na prawodawcę obowiązek formułowania przepisów w sposób jasny, precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza „obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy mogą oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04).

Z uwagi na specyfikę poszczególnych materii podlegających normowaniu, jak i właściwości języka naturalnego, nie jest możliwe sformułowanie w sposób abstrakcyjny stopnia wymaganej precyzji przepisów. Stąd jako wzorzec kontroli spełnienia omawianego wymogu przyjmuje się dyrektywę, w myśl której prawodawca, przez niejasne formułowanie treści przepisów, nie może pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego tychże przepisów. Przepis musi zatem zostać sformułowany w sposób na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Stopień wymaganej precyzji przepisu zależny jest również od tego, czy i w jakim stopniu odnosi się on do jednostki – im głębsza jest ingerencja

w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym bardziej precyzyjny (dookreślony) musi być dany przepis. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyodrębnia się wytyczne, które powinny być brane pod uwagę przy przeprowadzaniu oceny spełnienia wymogu dostatecznej określoności (por. m.in. wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00 i 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02).

Trybunał nie ujmuje nakazu dostatecznej określoności przepisów prawnych w sposób absolutny, wskazując, że zasadność zarzutu dotyczącego nieprzestrzegania tej zasady musi być oceniana przez pryzmat wagi zaistniałego naruszenia w odniesieniu do wolności i praw jednostki. Dlatego też jedynie drastyczne przypadki naruszenia zasad poprawnej legislacji, prowadzące jednocześnie do naruszenia wolności i praw jednostki, powinny być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji i stanowić mogą podstawę do uchylenia danego przepisu (por. np. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

2. Przywołany przez wnioskodawcę w charakterze wzorca kontroli art. 10 ust. 1 został omówiony w pkt V.2 stanowiska.

3. Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę niezawisłości sędziowskiej („Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”).

W piśmiennictwie wskazuje się, że Konstytucja nie definiuje pojęcia niezawisłości sędziowskiej, co nakazuje odwołać się do tradycyjnego ujęcia niezawisłości. Zgodnie z nim, niezawisłość jest rozumiana 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 (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 178, s. 3 i 8 oraz T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 23).

Podobnie pojęcie niezawisłości definiowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „[N]iezawisłość polega na tym, że «sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem»” (por. np. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Trybunał

przyjmował, że tak rozumiana niezawisłość obejmuje szereg elementów, takich jak: 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) wewnętrzną niezależność sędziego (por. m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 i 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07).

Zasada niezawisłości sędziowskiej stanowi konieczny fundament, na którym opiera się działanie władzy sądowniczej. Pozostaje ona w ścisłym związku z zasadą niezależności sądów (zachowanie niezawisłości sędziowskiej warunkuje realizację zasady niezależności sądów i odwrotnie) oraz zasadą bezstronności sędziego (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji), choć nie są to pojęcia tożsame znaczeniowo (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Wskazuje się ponadto na bezpośrednie zakorzenienie zasady niezawisłości sędziowskiej w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Ustrojodawca wprowadził szereg gwarancji, których celem jest ochrona niezawisłości sędziowskiej. Obejmują one takie instytucje, jak: 1) konieczność zapewnienia odpowiedniego statusu materialnego i warunków pracy sędziego (art. 178 ust. 2 i art. 180 ust. 3-5 Konstytucji); 2) niepołączalność i apolityczność (art. 103 ust. 2 i art. 178 ust. 3 Konstytucji); 3) powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji); 4) nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji); 5) nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji); 6) immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji); 7) ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłącznie przed sądami. Z kolei, w aspekcie merytorycznym, niezawisłość sędziowska wymaga, aby sędzia w sprawowaniu funkcji jurysdykcyjnych opierał się wyłącznie na prawie (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Podejmowane przez niego rozstrzygnięcia mogą podlegać kontroli jedynie przez inne sądy w toku kontroli instancyjnej.

3. Analiza zgodności

1. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego (dalej: plan), regulowany w art. 106c p.u.s.p., stanowi instytucję nową, wprowadzoną w następstwie wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zauważyć trzeba przy tym, że

wniesiony do Sejmu projekt ustawy nie przewidywał tej instytucji – została ona dodana w następstwie poprawek wprowadzonych na etapie prac komisyjnych (por. sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 21 czerwca 2011 r., druk sejmowy nr 4330/VI kad., art. 1 zmiana 59).

Jak słusznie odnotowuje wnioskodawca, w ustawie nie określono, jaki jest przedmiot (treść) planu – ustawodawca ograniczył się do uregulowania procedury jego sporządzania. Okoliczność ta nie powoduje jednak, że nie można zrekonstruować treści planu. Przede wszystkim wskazać należy, że ustawodawca powiązał plan rozwoju zawodowego sędziego z oceną jego pracy. Artykuł 106a § 1 p.u.s.p. przewiduje poddanie ocenie efektywności pracy sędziego, jego kompetencji zawodowych w zakresie metodyki pracy, kultury urzędowania, specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu funkcji. Ocena ta jest przeprowadzana w ramach wizytacji wydziału sądu. Z kolei art. 106c § 1 p.u.s.p. stanowi, że na podstawie oceny pracy sędziego opracowywany jest indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego. Plan powinien uwzględniać indywidualne predyspozycje sędziego oraz konieczność zapewnienia stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków (por. art. 106e pkt 3 p.u.s.p.). W związku z powyższym należy przyjąć, że treścią planu jest określenie kierunku rozwoju zawodowego sędziego w zakresie doskonalenia powyższych kompetencji. Rozwój ten powinien się koncentrować w szczególności na tych obszarach, w których – w toku oceny – dostrzeżono uchybienia bądź braki. Elementem planu jest zatem określenie działań (np. uczestnictwo w szkoleniach i kursach zawodowych), jakie powinny zostać podjęte w celu doskonalenia sprawowania funkcji sędziego w powyższych aspektach.

Jak wskazano, ocena pracy sędziego służy ustaleniu stanu faktycznego co do sposobu realizacji przez sędziego funkcji jurysdykcyjnych (innych powierzonych funkcji o charakterze organizacyjnym, np. przewodniczącego wydziału w sądzie) w zakresie określonym w art. 106a p.u.s.p. Jej integralnym elementem jest podsumowanie wyników oceny (por. art. 106c § 1 p.u.s.p.). Sama z siebie ocena nie zawiera jednak wskazań, które zapewniałyby praktyczną realizację jej wyników (a ściślej – realizację oceny w zakresie, w którym w pracy sędziego dostrzeżono niedociągnięcia). Powyższą rolę spełnia natomiast indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego, w sposób logiczny dopełniając wprowadzony przez ustawodawcę system oceny pracy sędziego (przez wyznaczenie kierunków

doskonalenia warsztatu i umiejętności sędziów). Z tego też względu ustawodawca zobowiązał prezesa sądu do podejmowania działań umożliwiających realizację indywidualnego planu rozwoju sędziego (np. kierując go na określone szkolenia zawodowe), zaś na samego sędziego został nałożony obowiązek uczestnictwa w opracowaniu i realizacji planu (art. 106d p.u.s.p.).

Na tym tle trzeba dokonać oceny zasadności zarzutu wnioskodawcy co do braku określenia na poziomie ustawowym treści indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wprawdzie, z czym należy zgodzić się z wnioskodawcą, materia ta nie została określona *expressis verbis* w art. 106c p.u.s.p., ale może być precyzyjnie wyznaczona na podstawie innych unormowań ustawy. Funkcjonalne powiązanie systemu oceny pracy sędziego oraz indywidualnego planu rozwoju zawodowego determinuje bowiem treść planu, którą jest określenie kierunku rozwoju zawodowego sędziego w zakresie doskonalenia warsztatu pracy sędziego w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. W myśl art. 106e pkt 3 u.p.s.p., określenie szczegółowego sposobu opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało przekazane do uregulowania w rozporządzeniu. Oznacza to w praktyce, że przepisy rozporządzenia mogą w pewnym stopniu konkretyzować zasady dotyczące treści planu. Podstawowe założenia precyzują jednak, wymienione wyżej, przepisy p.u.s.p. Mając na względzie przedstawione uwarunkowania trzeba uznać, że nietrafnym jest zarzut wnioskodawcy dotyczący braku określenia w ustawie „na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany” (wniosek, s. 21-22). W konsekwencji należy przyjąć, że art. 106c p.u.s.p. **jest zgodny** z wymogiem dostatecznej określoności przepisów prawnych, wynikającym z art. 2 Konstytucji.

2. Podniesione przez wnioskodawcę wątpliwości dotyczą także naruszenia konstytucyjnych zasad podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej. Wyraża się to w powierzeniu opracowywania planu rozwoju zawodowego sędziego prezesowi sądu, który podlega Ministrowi Sprawiedliwości. W ocenie Rady umożliwi to władzy wykonawczej pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, w szczególności przez przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym plan jest wykorzystywany w procedurze awansowej.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, trzeba zauważyć, że ocena pracy sędziego, jak i opracowany na jej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego

sędziego pozostają wprawdzie bezpośrednio związane ze sferą orzekania, niemniej nie dotyczą *in merito* sprawowania funkcji jurysdykcyjnej (treści podejmowanych orzeczeń). Przesądzają o tym obszary podlegające ocenie, do których ustawodawca zaliczył: 1) efektywność pracy; 2) metodykę pracy; 3) kulturę urzędowania; 4) specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajowo spraw; 5) pełnienie przez sędziego poszczególnych funkcji (art. 106a § 1 p.u.s.p.). Jednocześnie ustawodawca wymienił aspekty, które muszą być brane pod uwagę przy przeprowadzaniu oceny (art. 106a § 2 p.u.s.p. – sprawność i efektywność podejmowanych czynności i organizowania pracy, kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy oraz poszanowanie praw stron, sposób formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń oraz proces doskonalenia zawodowego). Zestawienie § 1 i § 2 w art. 106a p.u.s.p. prowadzi do konkluzji, że ustawodawca nie poddał ocenie treści rozstrzygnięć (ani czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy) wydawanych przez sędziego w ramach funkcji jurysdykcyjnych. Wprawdzie ocenie podlega także „specjalizacja w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw”, ale nie jest ona dokonywana z punktu widzenia treści podejmowanych rozstrzygnięć.

Przedstawione ograniczenia oceny w wymiarze przedmiotowym odnoszą się odpowiednio do planu – skoro ocena pracy sędziego nie dotyczy *in merito* realizacji funkcji jurysdykcyjnych, to analogiczna relacja zachodzi w przypadku planu rozwoju zawodowego. Z tego względu trudno uznać, aby ocena i plan mogły bezpośrednio ingerować w istotę zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej, jaką jest niezależność w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sędziów (sądy).

Gwarancją, że przy ocenie pracy sędziego respektowana będzie w pełnym wymiarze niezawisłość sędziów, a zarazem ocena taka nie będzie arbitralna, stanowią dwa rozwiązania przyjęte w p.u.s.p. Po pierwsze, zakres oceny pracy sędziego (a więc i opracowany na jej podstawie plan) nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (art. 106a § 3 p.u.s.p.). Po drugie, ocena pracy sędziego jest dokonywana przez sędziów (w ramach wizytacji sądu), którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora w szczególnym trybie (art. 37c-37d p.u.s.p.).

Opracowanie planu stanowi zespół działań polegających na ujęciu w postaci zadaniowej (określenie czynności służących doskonaleniu zawodowemu sędziego w obszarach, w których dostrzeżono uchybienia) i czasowej (w jakim okresie

czynności te powinny zostać podjęte) realizacji wyników oceny pracy sędziego i jej podsumowania. Za naturalną należy w tym kontekście uznać regulację przewidującą powierzenie powyższej kompetencji prezesowi sądu jako zwierzchnikowi służbowemu sędziego, którego dotyczy ocena. Jednocześnie nie można się zgodzić z argumentem wnioskodawcy, że powierzenie opracowania planu prezesowi sądu oznacza tym samym poddanie tej sfery oddziaływaniu ze strony Ministra Sprawiedliwości, jako organu sprawującemu nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Opracowywanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego nie mieści się w zakresie nadzoru administracyjnego, który zgodnie z p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nie jest to ani czynność polegająca na „zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań” (art. 8 pkt 1 p.u.s.p), jak również polegająca na „zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań” (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Tylko te czynności, w myśl ustawy, podlegają nadzorowi Ministra Sprawiedliwości (art. 9 i art. 9a § 2 p.u.s.p.).

Odnosząc się z kolei do argumentacji związanej z wykorzystaniem planu w procedurze awansowej, trzeba nadmienić, że zgodnie z art. 57b § 6 p.u.s.p. ocenę oraz indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego dołącza się – razem z innymi dokumentami dotyczącymi sędziego (np. odpisami prawomocnych wyroków orzekających kary dyscyplinarne, dokumentami dotyczącymi zwrócenia uwagi) – do oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego albo sędziego sądu okręgowego. Z tego punktu widzenia ocena i plan, tak jak i wszystkie inne akty wymienione w art. 57b § 6 p.u.s.p. stanowią dokumenty obrazujące dotychczasowy przebieg kariery sędziowskiej. Jako takie podlegają ujawnieniu w toku procedury oceny kwalifikacji przy awansie sędziowskim. Dzięki wymogowi załączenia planu organy dokonujące oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie uzyskują informację, w jakich obszarach położony był szczególny nacisk na doskonalenie zawodowe sędziego. Nawet przyjmując za wnioskodawcą, że dane te mogłyby wywierać wpływ na ocenę kandydata, to trudno wskazać na niedopuszczalność takiej regulacji, jeżeli zważyć, że celem procedury oceny kwalifikacji jest zbadanie całokształtu dotychczasowej kariery zawodowej sędziego, w tym także podejmowanych działań z zakresu doskonalenia w sprawowaniu funkcji sędziowskiej. Jednocześnie nie występuje powiązanie wskazane przez

wnioskodawcę i polegające na tym, że w każdym przypadku plan podlega obligatoryjnemu wykorzystaniu w procedurze awansowej czy też w ogóle wpływa na sam awans. Jak już wspomniano, plan podlega wprawdzie ujawnieniu w toku wskazanej procedury, co jednak dotyczy na równi wszelkich innych dokumentów obrazujących przebieg kariery sędziowskiej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że art. 106c p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

3. Zdaniem wnioskodawcy, niekonstytucyjność art. 106c p.u.s.p. wyraża się również w braku przyznania sędziemu możliwości odwołania od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Wnioskodawca nie uzasadnił jednak bliżej tego zarzutu ani nie odniósł się do powołanych wzorców kontroli, co nie pozwala na przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy jego zasadności. W tym stanie można jedynie ograniczyć się do stwierdzenia, że ustawodawca nałożył na sędziego obowiązek uczestniczenia w opracowaniu planu rozwoju zawodowego (art. 106d § 2 p.u.s.p.). W konsekwencji sędzia nie tylko może składać propozycje do planu opracowywanego przez prezesa, ale na prezesie sądu spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich czynności, które zapewnią czynne uczestnictwo zainteresowanego w przygotowaniu planu. Polega to zatem zarówno na zapoznaniu sędziego z planem na etapie jego przygotowania, ale przede wszystkim na uwzględnieniu propozycji sędziego, o ile mieszczą się one w wynikach oceny i jej podsumowaniu. Bierna wobec oczekiwań zainteresowanego sędziego postawa prezesa jest niedopuszczalna, jeżeli mieć na względzie cele, które związane są z opracowaniem planu (doskonalenie pracy sędziów w zakresie efektywności i metodyki oraz kultury urzędowania), jak również nałożony na sędziego obowiązek realizacji planu.

IX. Upoważnienie do wydania rozporządzenia dotyczącego oceny pracy sędziego oraz indywidualnego rozwoju zawodowego sędziego

1. Zarzuty wnioskodawcy

Ostatnia grupa zarzutów związana jest z przepisem upoważniającym Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, precyzującego kryteria oceny

pracy sędziego, określającego szczegółowy sposób jej dokonywania, jak również szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego (art. 106e p.u.s.p.).

W ocenie Rady, powyższa materia, z uwagi na jej znaczenie dla prawidłowej realizacji zasady niezawisłości i prawa do sądu, wymaga regulacji na szczeblu ustawowym. Wnioskodawca podniósł w szczególności, że do unormowania w rozporządzeniu przekazano konkretyzację kryteriów oceny sędziego, wymienionych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Jednocześnie kwestionowany art. 106e p.u.s.p. zawiera tylko ogólne wytyczne, które nadto posługują się zwrotami niedookreślonymi (np. indywidualne predyspozycje sędziego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków). Wobec szerokiego i nieostro ukształtowanego zakresu spraw przekazanych do rozporządzenia, dopiero uregulowany w nim sposób oceny pracy sędziego i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego pozwoli stwierdzić, czy nie stwarzają one zagrożenia dla jego niezawisłości. W konsekwencji wnioskodawca stwierdził, że powyższe rozporządzenie „nie wykonuje ustawy tylko ją uzupełnia” (wniosek, s. 23). Na tym tle Rada sformułowała zarzut naruszenia art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

1. Przywołany przez wnioskodawcę w charakterze wzorca kontroli art. 2, art. 10 ust. 1 oraz art. 178 Konstytucji zostały omówione w pkt V.2 i pkt VIII.8 stanowiska.

2. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady wydawania rozporządzeń. W myśl powyższego przepisu, rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do ustaw – są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja wyznacza zarazem konieczną treść upoważnienia do wydania rozporządzenia – musi ono wskazywać organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa). Zarzuty podniesione przez wnioskodawcę koncentrują się wokół kwestii

spełnienia wymogu szczegółowości treściowej upoważnienia oraz naruszenia zasady wyłączności ustawy, co wyznacza konieczny zakres analizy wzorca konstytucyjnego.

Jedną z najbardziej istotnych cech rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy, jest wymóg powiązania treściowego pomiędzy przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. Oznacza to, z jednej strony, że w rozporządzeniu mogą zostać uregulowane wyłącznie materie przekazane *expressis verbis* przez przepis upoważniający (zakaz regulacji w rozporządzeniu spraw, które nie zostały wprost wskazane w przepisie upoważniającym). Z drugiej strony, przepisy rozporządzenia mają służyć konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany – w szczególności – przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych, wyznaczających kierunek regulacji, które zostaną przyjęte w akcie wykonawczym. Charakter rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy zostaje tym samym zachowany tylko wtedy, gdy jego postanowienia będą realizować wskazówki ustawowe wyrażone w postaci wytycznych.

Ustanowiony w przepisach Konstytucji obowiązek zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych przeciwdziałać ma sytuacji, w której regulacja przyjęta w rozporządzeniu nabierałaby samoistnego charakteru. Na ten aspekt wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż sposób ujęcia wytycznych, ich treść oraz zakres szczegółowości są w znacznym stopniu pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału w tym względzie obejmuje dwie kwestie: po pierwsze, czy w ustawie w ogóle zostały zamieszczone wytyczne; po drugie, czy treść wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01 i cytowane tam orzecznictwo). Takie ukształtowanie zakresu kontroli sprawowanej przez Trybunał wykluczać ma stanowienie upoważnień blankietowych, pozostawiających rozporządzeniodawcy samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy wyznacza zarazem materie, które ustawodawca może przekazać do uregulowania

w rozporządzeniu. Po pierwsze, nie mogą to być sprawy, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej dziedziny. Minimalnym wymogiem jest to, aby ustawa zawierała co najmniej pewne (najważniejsze) wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Jednocześnie przyjmuje się ogólną regułę, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega pole dla regulacji na poziomie rozporządzeń (por. wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). Po drugie, nie mogą to być sprawy mające szczególne znaczenie z punktu założeń ustawy, które z tego względu wymagałyby regulacji ustawowej (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu pozostaje, co do zasady, zamknięta.

3. Analiza zgodności

1. Pierwszy z zarzutów wnioskodawcy dotyczy naruszenia zasady wyłączności ustawy oraz wymogu dostatecznej szczegółowości przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 106e p.u.s.p. Zdaniem Rady, sprawy przekazane kwestionowanym przepisem do unormowania w rozporządzeniu wymagają regulacji na poziomie ustawowym „z uwagi na znaczenie tej materii dla prawidłowej realizacji prawa do sądu, która jest możliwa tylko przy zapewnieniu warunków do niezawisłego orzekania przez sędziów” (wniosek, s. 23).

Odnosząc się do zaprezentowanego we wniosku stanowiska, trzeba wskazać, że w świetle przepisów Konstytucji trudno znaleźć uzasadnienie dla stwierdzenia, w myśl którego materie związane z systemem oceny pracy sędziego oraz planowania kariery zawodowej są objęte zasadą wyłączności ustawy. Wnioskodawca nie wskazuje zresztą w tym kontekście przepisu Konstytucji, z którego wynikałby taki obowiązek, ograniczając się wyłącznie do stwierdzenia, że „zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową” (wniosek, s. 23). Konstytucja wymaga, aby status prawny sędziego podlegał regulacji na poziomie ustawowym co do następujących zagadnień: 1) określenia przypadków,

w których sąd może złożyć sędziego z urzędu, zawiesić w urzędowaniu oraz przenieść do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli (art. 180 ust. 2); 2) określenia trybu postępowania w sprawie przeniesienia sędziego w stan spoczynku na skutek choroby lub utraty sił oraz tryb odwołania się sędziego do sądu w tych sprawach (art. 180 ust. 3); 3) określenia granicy wieku, po osiągnięciu której sędziowie przechodzą w stan spoczynku (art. 180 ust. 4); 4) określenia sądu, który wyraża zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej bądź pozbawienie wolności (art. 181).

Należy przyjąć, że zagadnienia dotyczące statusu sędziów, w tym także związane z oceną ich pracy i indywidualnym planem rozwoju zawodowego, mogą być uznane za objęte szeroko rozumianą materią „ustroju sądów” (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z przywołanym już poglądem, art. 176 ust. 2 Konstytucji nakłada obowiązek określenia w ustawie wszystkich podstawowych elementów ustroju, właściwości i procedury sądowej, nie wynika stąd natomiast zasada absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. W praktyce dopuszcza się, zwłaszcza w kwestiach organizacyjnych, stosunkowo szeroki zakres delegacji na rzecz rozporządzeń (por. np. wydany na podstawie art. 41 § 1 p.u.s.p., w formie rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, określający wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań przez sędziów pełniących funkcje kierownicze). Na tym tle trudno zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że regulacja zagadnień związanych z oceną pracy sędziego oraz planowania rozwoju zawodowego może nastąpić wyłącznie na poziomie ustawy.

Niezależnie od braku konstytucyjnego wymogu wyłączności ustawowej w omawianej materii analiza przepisów p.u.s.p. prowadzi do wniosku, że ustawodawca stosunkowo szczegółowo uregulował zagadnienia związane z systemem oceny pracy sędziego oraz opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego. W przypadku systemu oceny pracy sędziego na poziomie ustawowym zostały zatem unormowane takie kwestie, jak:

— okoliczności przeprowadzenia oceny pracy sędziego (ocena jest przeprowadzana w ramach wizytacji sądu – art. 106b p.u.s.p.; wizytacje poszczególnych wydziałów sądów przeprowadzane są co cztery lata – art. 37c § 1 p.u.s.p.);

— określenie podmiotu przeprowadzającego ocenę pracy (sędzia wizytator – art. 106b w związku z art. 37 c § 2-3 p.u.s.p.);

— sprawy podlegające ocenie (efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacja w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz w pełnieniu poszczególnych funkcji – art. 106a § 1 p.u.s.p.; zakres oceny pracy nie może przy tym wkraczać w dziedzinę, w które sędziowie są niezawiśli – art. 106a § 3 p.u.s.p.);

— kryteria oceny (sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi oraz proces doskonalenia zawodowego – art. 106a § 2 p.u.s.p.; przy dokonywaniu oceny uwzględnia się rodzaj i stopień zawisłości przydzielonych spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy – art. 106a § 4 p.u.s.p.);

— uprawnienia sędziego w toku przeprowadzania oceny (sędzia jest zapoznawany przez prezesa sądu z oceną jego pracy – art. 106c § 1 p.u.s.p.; w ciągu dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy sędziego ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem – art. 106c § 3 zd. 1 p.u.s.p.; uwagi podlegają rozpatrzeniu przez prezesa sądu przełożonego, zaś w przypadku sędziego sądu apelacyjnego przez prezesa innego sądu apelacyjnego – art. 106c § 3 zd. 2 p.u.s.p.; sędzia, którego dotyczy ocena, jest zapoznawany z ostatecznymi jej wynikami – art. 106c § 4 p.u.s.p.);

— przypadki, w których ujawnieniu podlega ocena pracy sędziego (w procedurze oceny kwalifikacji kandydata, który jest sędzią, na wolne stanowisko sędziowskie – art. 57b § 6 p.u.s.p.). Ponadto ocena stanowi podstawę opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego (art. 106c § 1 p.u.s.p.). Ustawodawca nie przewidział żadnych innych skutków prawnych wiążących się z przeprowadzoną oceną pracy sędziego.

Z kolei, w przypadku indywidualnego planu rozwoju zawodowego ustawodawca unormował takie kwestie, jak:

— okoliczności opracowania planu (w związku z przeprowadzoną oceną pracy sędziego – art. 106c § 1 p.u.s.p.; plan jest sporządzany na okres nie krótszy niż cztery lata – art. 106c § 2 p.u.s.p.);

— podmiot opracowujący plan (prezes sądu – art. 106c § 1 i 5 p.u.s.p.);

— podstawa opracowania planu (na podstawie oceny pracy sędziego – art. 106 § 1 p.u.s.p.);

— skutki opracowania planu (zgodnie z art. 106d § 1 p.u.s.p., po stronie prezesa sądu powstaje obowiązek podejmowania działań w celu umożliwienia realizacji indywidualnego planu rozwoju sędziego, zaś po stronie sędziego obowiązek realizacji planu – art. 106d § 2 p.u.s.p.);

— przypadki, w których ujawnieniu podlega indywidualny plan rozwoju (w procedurze oceny kwalifikacji kandydata, który jest sędzią, na wolne stanowisko sędziowskie – art. 57b § 6 p.u.s.p.).

Przedstawione regulacje dotyczące systemu oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego świadczą o tym, że na poziomie ustawowym zostały unormowane wszystkie istotne kwestie dotyczące tej materii. Natomiast do rozporządzenia przekazano jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego. Trzeba przy tym zauważyć, że same kryteria przeprowadzenia oceny zostały skonkretyzowane na poziomie ustawowym względnie szczegółowo, jeżeli wziąć pod uwagę specyfikę obszarów poddawanych ocenie (por. art. 106 § 2 i 4 p.u.s.p.). Z drugiej strony, w ustawie wyczerpująco określono obszary pracy sędziego podlegające ocenie (art. 106 § 1), a więc materia ta nie może być modyfikowana przez rozporządzenie. Z kolei odnosząc się do kwestii przekazania do rozporządzenia regulacji dotyczących sposobu oceny pracy sędziego, trzeba zauważyć, że chodzi przede wszystkim o kwestie proceduralne związane z przeprowadzaniem oceny, na co wskazują wytyczne wymienione w art. 106e pkt 2 (uregulowany w rozporządzeniu sposób oceny pracy sędziego musi zapewniać sprawność przeprowadzania ocen i ich rzetelność oraz dostosować metodykę jej przeprowadzenia do zakresu analizy pracy sędziego). Podobnie w odniesieniu do indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego do rozporządzenia przekazano unormowanie szczegółowego sposobu opracowywania planu rozwoju zawodowego sędziego, natomiast podstawowe regulacje w tym względzie zostały zawarte w ustawie. W tym kontekście nie znajduje potwierdzenia stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym: „Przy tak szeroko i nieostro ukształtowanym zakresie spraw do uregulowania w rozporządzeniu, jak ma to miejsce w nowym art. 106e, dopiero akt wykonawczy [...] przesądzi jak będą wyglądały oceny pracy sędziów” (wniosek, s. 23).

Trudno się także zgodzić z zarzutem ogólnikowości wytycznych zawartych w art. 106e p.u.s.p. Ocena spełnienia przez wytyczne koniecznego stopnia

szczegółowości musi uwzględniać – z jednej strony – zakres regulacji ustawowej w sprawach przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, z drugiej zaś – specyfikę tych materii. Przede wszystkim jednak wytyczne powinny wyznaczać kształt regulacji przekazanych do rozporządzenia. Odnosząc się do upoważnienia z art. 106e p.u.s.p., trzeba stwierdzić, że na poziomie ustawowym stosunkowo obszernie zostały uregulowane sprawy, których konkretyzacja ma nastąpić w akcie wykonawczym (por. uwagi zawarte powyżej). W przypadku materii, o których mowa w art. 106e pkt 1 p.u.s.p., przedmiotem regulacji w rozporządzeniu nie jest określenie nowych, nieprzewidzianych w ustawie kryteriów oceny, a wyłącznie sprofilowanie („uszczegółowienie”) kryteriów ustawowych, w celu uwzględnienia charakteru powinności sędziego, rodzaju rozpoznawanych przez niego spraw oraz powierzonych mu zadań i funkcji. Zasadniczy kształt regulacji przyjmowanych w rozporządzeniu, wynikający z tak zakreślonych wytycznych, wydaje się nie budzić wątpliwości. Dlatego też nie sposób zgodzić się z wnioskodawcą, że regulacja zawarta w art. 106e p.u.s.p. sprawia, iż to w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, nie zaś w ustawie, zostanie przesądzone jak będą wyglądać oceny pracy sędziów. Brak również podstaw do przyjęcia zarzutu niewystarczającego stopnia szczegółowości wytycznych w przypadku materii, o których mowa w art. 106e § 1 p.u.s.p. Wytyczne te wyznaczają kształt, jaki ma zostać nadany regulacjom na szczeblu rozporządzeń. Stopień ich szczegółowości jest przy tym adekwatny do normowanej problematyki, którą jest określenie trybu przeprowadzania oceny pracy sędziego oraz opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Ustawodawca wyraźnie określił podstawowe cele, które spełniać musi tryb uregulowany w rozporządzeniu („konieczność sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia oceny oraz dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego” – art. 106e pkt 2 p.u.s.p.; „konieczność uwzględniania w indywidualnym planie rozwoju zawodowego indywidualnych predyspozycji sędziego, a także potrzeb wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków” – art. 106e pkt 3 p.u.s.p.). Natomiast zgłoszone przez wnioskodawcę zastrzeżenie, że w przepisie upoważniającym posłużono się zwrotami niedookreślonymi („indywidualne predyspozycje sędziego” oraz „potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków”) nie znajduje potwierdzenia, jeżeli uwzględnić specyfikę

indywidualnego planu rozwoju zawodowego oraz celów, które mają zostać osiągnięte w związku z jego realizacją (doskonalenie zawodowe).

W konsekwencji pogląd, że kwestionowane wytyczne są niedookreślone w stopniu, który prowadzi do nadania regulacji zawartej w rozporządzeniu samoistnego, nie zaś wykonawczego charakteru, nie jest trafny. Jedynie na marginesie wypada także wskazać, że Minister Sprawiedliwości wydaje powyższe rozporządzenie po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (por. art. 106e p.u.s.p.), co zapewnia reprezentacji środowiska sędziowskiego możliwość odniesienia się do projektowanych regulacji.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 106e p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 106e p.u.s.p. narusza także zasadę podziału władzy oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej, w uzasadnieniu pisma nie wskazano jednak argumentacji w tym względzie. Należy przy tym zauważyć, że powyższe zarzuty, jeżeli wziąć pod uwagę wzorce wskazane przez wnioskodawcę, dotyczą bardziej instytucji oceny pracy sędziego i planowania rozwoju zawodowego sędziego jako takich, regulowanych w art. 106a i art. 106c § 1 p.u.s.p., nie zaś przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do określenia (niektórych) szczegółowych zasad dotyczących oceny i planu.

Analiza art. 106e p.u.s.p. wraz z towarzyszącym mu kontekstem normatywnym nie pozwala uznać powyższych zastrzeżeń wnioskodawcy za zasadne. Po pierwsze, ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej. Nie dotyczą one zatem rozstrzygnięć podejmowanych przez sędziego *in merito* przy wykonywaniu funkcji jurysdykcyjnych, ale sposobu realizacji tych czynności, obejmując takie obszary jak efektywność i metodyka pracy, kultura urzędowania oraz specjalizacja w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnienia poszczególnych funkcji. Gwarancję zachowania powyższego rozdziału zawiera art. 106a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym zakres oceny pracy sędziego (jak również opracowany na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego) nie może wkraczać w sferę, w której sędziowie są niezawisli. Po drugie, podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego są – odpowiednio – sędziowie wizytatorzy (art. 106b w związku

z art. 37c § 2-3 p.u.s.p.) oraz prezesi sądów (art. 106c § 1 i 5 p.u.s.p.). Nie są to zatem organy władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości), co mogłoby ewentualnie aktualizować zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 Konstytucji. Po trzecie, skutki przeprowadzenia oceny pracy sędziego ograniczają się do opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, który sędzia ma obowiązek realizować, a prezes sądu umożliwiać ich realizację. Ustawodawca nie przewidział żadnych innych skutków, a zwłaszcza dotyczących wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Taki wpływ nie wynika także z ujawnienia ocen pracy sędziego oraz indywidualnego planu rozwoju w procedurze oceny kwalifikacji kandydata, który jest sędzią, na wolne stanowisko sędziowskie (art. 57b § 6; por. argumentacja przedstawiona powyżej).

Z uwagi na powyższe należy uznać, że art. 106e p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz