

ODPIS

UCHWAŁA Nr 2082/2011  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 7 grudnia 2011 r.

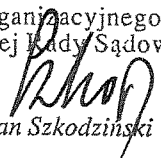
Krajowa Rada Sądownictwa działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

postanawia

wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

BIURO  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR  
Wydziału Organizacyjnego i Kadr  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

  
Marian Szkodziński

Przewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa



## Trybunał Konstytucyjny

### Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa

w sprawie zgodności z Konstytucją:

- 1) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 2) art. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania **nowego brzmienia art. 9 i dodania art. 9a** w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- 3) art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania **nowego brzmienia art. 20** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- 4) art. 1 pkt 14 lit. d) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania **nowego brzmienia § 3 w art. 21** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- 5) art. 1 pkt 15 lit. a) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania **nowego brzmienia § 1 w art. 22** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),
- 6) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania **nowego art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4** w ustawie z dnia

27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),

7) art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania **nowych art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c** w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),

8) art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania **nowych art. 37g § 5 oraz art. 37 h § 2, 3 i 4** w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.),

9) art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania **nowych art. 106c i art. 106e** w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zwanej dalej w skrócie „Konstytucją”, oraz art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zwanej dalej w skrócie „ustawą o Trybunale Konstytucyjnym”, Krajowa Rada Sądownictwa

wnosi

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) została uchwalona przy niedochowaniu trybu wymaganego przepisami prawa dla przyjęcia takiego aktu w zakresie dotyczącym:

a) przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przez co doszło do naruszenia **art. 37**

ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. **Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej** (M.P. z 2009 r., Nr 5, poz. 77, ze zm.), a w konsekwencji **art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji**,  
b) braku formalnego zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, przez co doszło do naruszenia **art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa** (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.),

2) art. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **w zakresie** dotyczącym nadania **nowego brzmienia art. 9 i dodania art. 9a** w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) i **rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej - Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w nowym art. 8 pkt 1 tej ustawy,**  
- jest niezgodny z **art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji**,

3) art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **w zakresie** dotyczącym nadania **nowego brzmienia art. 20** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.)  
- jest niezgodny z **art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

4) art. 1 pkt 14 lit. d) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **w zakresie** dotyczącym nadania **nowego brzmienia § 3 w art. 21** ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), **w wyniku którego ograniczono uprawnienia prezesa sądu do kierowania podległym mu dyrektorem sądu, w szczególności pozbawiając**

**go możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących jego kompetencji określonych w nowym art. 31a § 1 pkt 1 - 3 i 5 tej ustawy**  
- jest niezgodny z **art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,**

5) art. 1 pkt 15 lit. a) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia § 1 w art. 22 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w wyniku którego pozbawiono prezesa sądu kompetencji w zakresie działalności administracyjnej sądu, określonej w nowym art. 8 pkt 1 tej ustawy, powierzając je dyrektorowi sądu nadzorowanemu w tej dziedzinie przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości**  
- jest niezgodny z **art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,**

6) art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **w zakresie dotyczącym dodania nowego art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w wyniku którego wyposażono dyrektora sądu, nadzorowanego przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu, określoną w nowym art. 8 pkt 1 tej ustawy, a także nadano mu status zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sądów, z pominięciem w tym zakresie uprawnień prezesa sądu**  
- jest niezgodny z **art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,**

7) art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.):  
a) **art. 32b § 1 i 3, w których przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie**

powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków oraz

b) art. 32c § 1 i 2, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości

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

8) art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.):

a) art. 37g § 5, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz

b) art. 37 h § 2, 3 i 4, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1

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

9) art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.):

a) art. 106c, w którym nie określono na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezesa innego

**sądu apelacyjnego - organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami - organowi władzy wykonawczej Ministrowi Sprawiedliwości**

**b) art. 106e, w którym przewidziano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego**

**- jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, a w zakresie dotyczącym art. 106e także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

#### Uzasadnienie

1a) Zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym organ ten, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, bada także dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. W związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa podnosi, że przy uchwalaniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) doszło do naruszenia wymogów proceduralnych.

Przede wszystkim należy zauważyć, że projekt kwestionowanej ustawy został rozpatrzony w pierwszym czytaniu na posiedzeniu właściwej rzeczowo Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 14 grudnia 2010 r. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Z art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Natomiast ust. 2 tego artykułu Regulaminu stanowi, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu m.in. do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zgodnie z ust. 2 art. 37 tego aktu, projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw powinien być poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Unormowania zawarte w tym projekcie dotyczyły zmian w sześciu ustawach regulujących ustrój i właściwość władz publicznych: ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 projektu), ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (art. 2 projektu), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 3 projektu), ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 5 projektu), ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 6 projektu), ustawie z dnia 12 maja

2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 8 projektu). Zakres zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych - akcie o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania władzy sądowniczej - obejmował przy tym fundamentalne kwestie związane z właściwością sądów powszechnych, nadzorem nad tymi sądami, ustrojem sądów powszechnych, statusem sędziów itp. Dlatego stanowisko prezentowane przez przedstawicieli Kancelarii Sejmu na posiedzeniu komisji w trakcie pierwszego czytania, że art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie odnosi się do projektów ustaw dotyczących „jedynie ustroju i właściwości władzy sądowniczej”, w odniesieniu do art. 1 projektu dotyczącego zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie może być uznane za prawidłowe. Zmiany zawarte w tym przepisie wprowadzały bowiem zasadniczą przebudowę sądownictwa powszechnego i na nowo określały relację pomiędzy władzą sądowniczą oraz władzą wykonawczą. Wkraczały więc w obszar dotyczący ustroju władz publicznych. Modyfikowały również właściwość rzeczową i miejscową sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, wprowadzając m.in. nowy podział na wydziały oraz nadając nowe brzmienie upoważnieniu do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego podział specjalny dla potrzeb sądownictwa powszechnego. Już tylko z tych względów zmiany te powinny być 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. Kwestia ta była podnoszona, w trakcie pierwszego czytania projektu, przez Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa. Zwracał na nią również uwagę w czasie wysłuchania publicznego w dniu 11 stycznia 2011 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że wykonanie decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu kwestionowanej ustawy do „komisyjnego” pierwszego czytania zamiast na posiedzenie plenarne stanowiło 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, który także w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych – a takimi są sądy powszechne oraz Minister Sprawiedliwości – zakłada pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu. W konsekwencji godziło to w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji jest



Rzeczypospolita Polska - zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej, a zatem także Sejmowi, działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

**1b)** Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa przy uchwalaniu kwestionowanego projektu ustawy znalazło swój wyraz także w braku skierowania tego projektu w ostatecznej wersji, wobec której Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą, do zaopiniowania przez Radę. Fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa brała udział w pracach nad projektem na etapie rządowym i kierowała swoje stanowiska (w dużym zakresie negatywne) do Ministra Sprawiedliwości - organu, który w ramach Rady Ministrów odpowiadał za prace legislacyjne nad tym aktem, nie oznaczał, że spełnione zostały wymogi proceduralne w tym zakresie. Należy przy tym dodać, że rządowe prace nad projektem trwały długo i przygotowywane wersje zmieniały się, tak że opinie przedstawiane do nich przez Radę stawały się nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów tej regulacji.

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów w czasie uchwalania tej ustawy wynikało z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.). W obowiązującym stanie prawnym ta kompetencja Rady wynika z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714). Uprawnienie to, na co zwrócił uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (m.in. w wyroku z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07), ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że w przypadku takich aktów normatywnych jak ustawy, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następnym Regulaminu Sejmu. Tylko przy takim rozumieniu pojęcia „projekt ustawy”, Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić swoje oficjalne stanowisko organowi władzy ustawodawczej i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana. Jest nim stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby Krajowa Rada Sądownictwa mogła właściwie

wypełnić to zadanie, powinna mieć możliwość wypowiedzenia się w stosunku do projektu ustawy, który został wniesiony do Sejmu, zanim rozpocznie się jego pierwsze czytanie. Późniejszy udział członków Krajowej Rady Sądownictwa w pracach komisji sejmowych, czy w wysłuchaniu publicznym, nie może zastąpić odpowiedniej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – organu kolegiального o konstytucyjnie ustalonym składzie, zawierającej opinię w rozumieniu wymienionych wyżej przepisów ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Dlatego też niedochowanie tego wymogu przy uchwalaniu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw stanowiło naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz ograniczeniem możliwości realizacji przez Krajową Radę Sądownictwa jej podstawowego konstytucyjnego zadania wynikającego z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

2. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom - dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień w tym zakresie prezesów sądów, poprzez wprowadzenie, na podstawie art. 1 pkt 4 kwestionowanej ustawy, nowych art. 9 i art. 9a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także szczegółowych rozwiązań, o których mowa w pkt 4 – 8 tego wniosku, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sędziowską na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami. W konsekwencji ogranicza odrębność i niezależność sądów, gwarantowaną w art. 173 Konstytucji.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzony nowelą z dnia 18 sierpnia 2011 r. ustrój sądów powszechnych zakłada, że działalność administracyjna sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, włącznie z uprawnieniami wobec pracowników sądów, z wyjątkiem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, będzie powierzona dyrektorom - organom sądu podległym w pełnym zakresie władzy wykonawczej. Jakkolwiek bowiem formalnie, na podstawie nowego art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, prezes sądu ma

być zwierzchnikiem dyrektora sądu, to wyłączenia wprowadzone w tym zakresie, wskazane w pkt 4 – 8 tego wniosku, powodują, że w istocie ten organ stanowi część władzy wykonawczej działającej w ramach sądów powszechnych, niezależnej od prezesa, a podporządkowanej Ministrowi Sprawiedliwości. Pomijając konflikty, które będą musiały powstać przy praktycznym funkcjonowaniu sądów, w których założono istnienie dwuwładzy w kierowaniu sądami, takie rozwiązanie wydatnie rozszerza zakres kompetencji organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości wobec sądów i likwiduje w zakresie ich administrowania niezależność od innych władz. Brak możliwości sprawowania nad dyrektorami nadzoru ze strony prezesów sądów lub innych organów władzy sądowniczej, co wprost wynika z nowego art. 9, autonomizacja funkcji administracyjnych i podporządkowanie dyrektorów organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, narusza zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, a także odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej w tym zakresie.

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

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzony w nowych art. 9 i art. 9a oraz rozwinięty w dalszych przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wskazanych w pkt 4 – 8 wniosku, model ustroju sądów powszechnych powoduje, że część działalności administracyjnej sądów, wskazana w nowym art. 8 pkt 1, staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej. Tak też zresztą jest w praktyce postrzegana, o czym świadczą chociażby próby przeprowadzania w sądach powszechnych kontroli na podstawie przepisów

ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). W efekcie wprowadzenia takich rozwiązań trudno uznać, że sądy powszechne pozostają w pełni władzą odrębną i niezależną od innych władz, co gwarantuje art. 173 Konstytucji. Ingerencja władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów w tym modelu nie oznacza współdziałania władz, o którym jest mowa w preambule do Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych administracji rządowej. Takie unormowanie, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż nadmiernie wzmacnia władzę wykonawczą, ograniczając odrębność i niezależność od niej władzy sądowniczej w zakresie działania sądów powszechnych. Z art. 173 Konstytucji nie wynika, aby odrębność i niezależność sądów od innych władz miała dotyczyć jedynie wymiaru sprawiedliwości. Przepis ten stanowi bowiem, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Dlatego przekazywanie części działalności sądów wspomagającej wymierzanie sprawiedliwości innej władzy godzi w ich gwarantowaną Konstytucją odrębność i niezależność. Pozwala również, czemu art. 173 ustawy zasadniczej miał przeciwdziałać, na pośrednie wpływanie przez władzę wykonawczą na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Z tego względu Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że model ten powinien zostać poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko Trybunału, co do zgodności z Konstytucją dotychczasowego art. 9 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, kształtującego relację pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości - a sądami, zawarte w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt K 45/07, zapadło bowiem w innym stanie prawnym, przy słabszych uprawnieniach władzy wykonawczej i silniejszej pozycji prezesów sądów w zakresie kierowania sądami. Należy przy tym podkreślić, że 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 i tego Ministra z drugiej. Rozwiązania te wprowadzają dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą, naruszając tym samym odrębność i niezależność sądów powszechnych.

**3.** Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o zbadanie czy upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości, a także dokonywania zmian w zakresie spraw przekazanych

im do rozpoznawania w drodze rozporządzenia, wydawanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (nowy art. 20 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw), jest zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Z tego przepisu ustawy zasadniczej wynika, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Wszelka właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa, instancyjna - z woli ustrojodawcy stanowi materię ustawową. Dodatkowo można dodać, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości, a także dokonywanie zmian w tym zakresie, stanowi wprowadzanie podziałów specjalnych w aparacie państwa. Z uwagi na znaczenie takich podziałów dla funkcjonowania państwa, także społeczności lokalnych, reprezentowanych przez samorząd terytorialny, decyzje w tej materii powinien podejmować ustawodawca, co znalazło wyraz w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Ponadto poprzez tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich właściwości i dokonywanie zmian w tym zakresie realizowane jest zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. Jednym z elementów tego prawa jest bowiem prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd. Dlatego konstytucyjnie wątpliwe staje się przekazanie tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości.

Należy przy tym podkreślić, że zastrzeżenie w Konstytucji, iż zagadnienia związane z właściwością sądów stanowią materię ustawową, jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziów. Dokonywanie zmian ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych stanowi bowiem podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). W konsekwencji organ władzy wykonawczej wydając rozporządzenie może ingerować w zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego, wynikające z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, osłabiając tym samym ochronę jego niezawisłości. Z tych przepisów ustawy zasadniczej wynika bowiem, że sędzia jest nieusuwalny, a jego złożenie z urzędu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Ponadto art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego

rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...). Nie może to zatem być sąd utworzony aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości. Z tego względu, wprowadzony art. 1 pkt 13 ustawy 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, nowy art. 20 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny również z art. 6 wymienionej Konwencji. Akt ten jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 241 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji, powinien mieć pierwszeństwo przed regulacją zawartą w ustawie.

4. Zgodnie z nowym § 3 art. 21 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzonym przez art. 1 pkt 14 lit. d) ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, „Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, z zastrzeżeniem art. 177 § 4, wykonuje w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres; nie może jednak wydawać dyrektorowi sądu poleceń dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 – 3 i 5” .

Unormowanie zawarte w tym przepisie stanowi odzwierciedlenie tych rozwiązań, które (o czym była wyżej mowa w uzasadnieniu do pkt 2 wniosku) czynią z części działalności administracyjnej sądów w istocie działalność władzy wykonawczej. Jakkolwiek formalnie prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, to w istocie spod tego zwierzchnictwa wyłączone są nie tylko - tak jak było dotychczas - sprawy związane z dysponowaniem budżetem sądu (art. 177 § 4 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych), ale także działalność administracyjna sądu, określona w art. 8 pkt 1, a także kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). Pozbawienie prezesa sądu możliwości wydawania w tym zakresie dyrektorowi sądu poleceń służbowych i przyznanie mu jedynie uprawnienia do określania raz w roku potrzeb sądu związanych z obsługą administracyjną oznacza przekazanie tej części działalności sądów organowi podległemu w tym zakresie bezpośrednio (dyrektor

sądu apelacyjnego) lub pośrednio (dyrektorzy sądów niższych szczebli, podlegli dyrektorowi sądu wyższego szczebla) organowi administracji rządowej - Ministrowi Sprawiedliwości. Prezes sądu nie został także wyposażony w inne skuteczne instrumenty, o czym będzie mowa w uzasadnieniu do pkt 7 wniosku, które pozwalałyby mu na wyegzekwowanie od dyrektora prawidłowej realizacji tak określonych potrzeb. Zwierzchnictwo służbowe prezesa zostało pozbawione realnej treści, zaś dyrektor sądu stał się w rzeczywistości funkcjonariuszem Ministra Sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, ograniczenie w tak daleko posuniętym zakresie uprawnień prezesa sądu do kierowania podległym mu sądem na rzecz organu sądu, który podlega organowi władzy wykonawczej, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Narusza zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sędziowskiej, wprowadzając dominację władzy wykonawczej w administrowaniu sądami oraz ogranicza odrębność i niezależność sądów powszechnych od administracji rządowej, będącej częścią władzy wykonawczej.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że relacja pomiędzy prezesem i dyrektorem sądu, wynikająca z omawianego przepisu w zakresie wskazanym w tym punkcie wniosku, wprowadza w istocie dwuwładzę w kierowaniu sądami przez prezesa i dyrektora sądu. Zawiera unormowanie, które będzie prowadziło do powstawania konfliktów pomiędzy władzą sędziowską - a władzą wykonawczą. Może także w skrajnych przypadkach utrudnić sprawowanie przez sądy we właściwy sposób wymiaru sprawiedliwości. Zawiera tym samym 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.

5. Przedstawione w pkt 4 zastrzeżenia, co do zgodności z Konstytucją nowego art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dotyczą również nowego brzmienia art. 22 § 1 wprowadzonego przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie wskazanym w pkt 5 wniosku. Wyłączenie w tym przepisie z uprawnień prezesa do kierowania sądem i reprezentowania sądu

na zewnątrz spraw należących do dyrektora sądu, stanowi konsekwencję regulacji zawartej w nowym art. 9 i art. 21 § 3. Oznacza, że część działalności administracyjnej sądu przekazana została organowi podległemu władzy wykonawczej. Na marginesie można dodać, że jednocześnie w art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. wprowadzono nowy przepis art. 41b § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, który prezesa sądu czyni organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, nie zakreślając przy tym ograniczeń z punktu widzenia tego, czy jest to działalność, którą kieruje prezes, czy też działalność administracyjna, na której wykonywanie ten organ nie ma wpływu. Takie ukształtowanie pozycji prezesa sądu, jakie wynika z nowego art. 22 § 1, w zakresie wskazanym w pkt 5 wniosku, jest, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, z tych samych powodów, które podano wyżej w uzasadnieniu do pkt 4, niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

6. Zawarte w uzasadnieniu do pkt 4 wniosku uwagi mają odniesienie także do uzasadnienia niezgodności z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym dodania art. 31a § 1 pkt 1 i 3 do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych - dotyczącego wyposażenia dyrektora sądu – organu podległego Ministrowi Sprawiedliwości, z wyłączeniem kompetencji prezesa sądu, w uprawnienia do kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w nowym art. 8 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz nadania mu statusu zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Należy przy tym dodać, że powierzenie jedynie dyrektorowi sądu uprawnień z zakresu prawa pracy wobec większości pracowników administracyjnych sądu, w szczególności pracowników sekretariatów sądowych, których praca bezpośrednio służy zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu, związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, może w sposób istotny wpływać na prawidłowe wykonywanie tych zadań. W konsekwencji oznacza to, że 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. Takie



rozwiązanie nie tylko godzi w odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej, lecz może stanowić potencjalne zagrożenie dla rzetelnego i sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, jeśli dojdzie do konfliktu pomiędzy prezesem - a dyrektorem sądu.

**7a)** W art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw dodano do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nowy art. 32b, w którym uregulowano procedurę odwoływania dyrektora sądu i jego zastępcy. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, rozwiązania zawarte w § 1 i 3 art. 32b w zakresie, w którym przewidują fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku negatywnej oceny jego sprawozdania z powierzonej mu działalności sądów przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji, jak również złożenia wniosku przez prezesa sądu, naruszają zasadę równowagi i podziału władz, wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz, gwarantowaną przez art. 173 Konstytucji.

Od uznania organu władzy wykonawczej zależeć będzie bowiem, czy dyrektor negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub swojego formalnego zwierzchnika służbowego – prezesa sądu będzie nadal wykonywał swoje obowiązki czy też zostanie odwołany. Wskazane przepisy nie zawierają żadnej przesłanki, takiej jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości czy rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych przez dyrektora, która ograniczałaby - czy też ukierunkowywała swobodę Ministra Sprawiedliwości. Ustawodawca nie przewidział również rozwiązań, które równoważyłyby wyraźną dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą w tym zakresie, np. w postaci wiążącego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa tak jak w przypadku odwołania prezesa sądu (nowy art. 27 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z nowym art. 32b § 4 Minister Sprawiedliwości jest związany wnioskiem dyrektora sądu w sprawie odwołania swojego zastępcy. Także porównanie przepisów dotyczących odwołania prezesa sądu z powodu negatywnej oceny jego pracy znajdującej wyraz w odmowie przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości (nowy art. 37h § 4), w którym dwukrotna odmowa oznacza z mocy prawa rażące niewywiązywanie się z obowiązków ze skutkami przewidzianymi w art. 27 § 1 pkt 1, z brakiem związania Ministra Sprawiedliwości nawet wielokrotną negatywną oceną

pracy dyrektora ze strony samorządu sędziowskiego lub prezesa sądu wskazuje na wyraźnie silniejszą pozycję władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej.

Potwierdza to stanowisko, że we wprowadzonym w noweli modelu ustroju sądów, część ich działalności administracyjnej ma stanowić zadanie administracji rządowej, z którego osoby odpowiedzialne za wykonanie tego zadania – dyrektorzy - mają być rozliczani i podlegli władzy wykonawczej, a nie sądowniczej. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że taki model wykracza poza ramy wyznaczone w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Ponadto rozwiązanie to z uwagi na osłabienie pozycji prezesa sądu wobec dyrektora i pozbawienie prezesa efektywnego instrumentu oddziaływania na ten organ może, tak jak przepisy, o których mowa w pkt 4 – 6 wniosku, dezorganizować pracę sądów i nie sprzyjać realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez nie zadań, co powoduje, że jest niezgodne także z art. 2 Konstytucji. Utrudni także prawidłową realizację prawa do sądu, gwarantowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, co także godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika bowiem konieczność takiego kształtowania systemu prawnego, który będzie sprzyjał wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych, a nie stwarzał w tej materii zagrożenia.

**7b).** Krajowa Rada Sądownictwa z podobnych, jak wskazane w pkt 7a) powodów, uważa, że niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji jest także pozbawienie prezesów sądów, którzy formalnie mają być zwierzchnikami dyrektorów sądów, wpływu na wynagrodzenie tych organów. Zgodnie z nowym art. 32c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zarówno o wysokości wynagrodzenia, jak i dodatków specjalnych oraz nagród dla dyrektorów sądów i ich zastępców ma decydować Minister Sprawiedliwości. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnego, nawet tak słabego jak wyrażenie opinii, uczestnictwa prezesów sądów w finansowym motywowaniu tych funkcjonariuszy. Taka regulacja także potwierdza wniosek, że dyrektorzy sądów mają w istocie stanowić część administracji rządowej działającej w ramach sądu, na którą organy władzy sądowniczej nie powinny mieć wpływu.

8. O dominującej pozycji władzy wykonawczej w nadzorze nad działalnością administracyjną sądów świadczą również przepisy wprowadzone w art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw – art. 37g § 5 oraz art. 37h ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zawarte w nowym dziale I rozdziale 5 tej ustawy zatytułowanym „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej.”, stanowiącym rozwinięcie nowego art. 9a tej ustawy. Z założenia przyjętego w tym ostatnio wymienionym przepisie wynika, że z uwagi na to, iż działalność administracyjna wymieniona w art. 8 pkt 2 ma służyć zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, to nadzór w tym zakresie mają wykonywać zarówno prezesi sądów, jak i Minister Sprawiedliwości.

Jednak rozwiązania zawarte w kwestionowanych wyżej przepisach nie zapewniają równowagi między władzami, a także nie gwarantują niezależności i odrębności sądów, nie dając prezesom sądów nie tylko możliwości odwołania się od stanowiska organu władzy wykonawczej, ale nawet przedstawienia swoich racji. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi, na podstawie art. 37g § 5 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie tylko w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami, ale także w zakresie kierowania sądem, a także do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu (art. 37h § 2 – 4), bez jednoczesnego zapewnienia organowi sądu, którym jest prezes, możliwości zakwestionowania takiego stanowiska przed organem powołanym do stania na straży niezależności sądów, którym jest Krajowa Rada Sądownictwa w momencie, w którym powstaje rozbieżność co do oceny funkcjonowania sądu, stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

9a). Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje co do zasady wprowadzenia systemu ocen i planowania rozwoju zawodowego sędziego do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w nowym rozdziale 2a w dziale II ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dodanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18

sierpnia 2011 r. Jednakże stoi na stanowisku, że z uwagi na bezpośredni związek tej regulacji z zasadą niezawisłości sędziego, gwarantowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji, będącą przy tym jednym z podstawowych elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), materia ta powinna być w jak największym stopniu i jak najprecyzyjniej unormowana w ustawie. Warunek ten nie został spełniony w art. 106c, w którym wprowadzono instytucję „indywidualnego planu rozwoju sędziego”, bez określenia na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany. Przepisy zawarte w jednostkach redakcyjnych (ustępach) tego artykułu, jak i art. 106d, dotyczą bowiem zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem takiego planu. Nie dają natomiast odpowiedzi na pytanie, czym ma być taki plan i czemu ma służyć, ograniczając się jedynie do wskazówki, że podstawą do opracowania planu ma być ocena pracy sędziego (§ 1 i 4). Ponadto w art. 106c § 3 nie przewidziano możliwości odwoływania się przez sędziego od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Regulacja zawarta w art. 106c § 3 przyznaje sędziemu prawo do zgłoszenia pisemnych uwag jedynie do oceny jego pracy. Nie przewiduje natomiast możliwości kwestionowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego, mimo jednoczesnego nakazu uczestniczenia w jego opracowywaniu, a następnie realizacji (art. 106d § 2).

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

Z przedstawionych wyżej względów Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zakwestionowane rozwiązania, zawarte w nowym art. 106c, dodanym przez art. 1

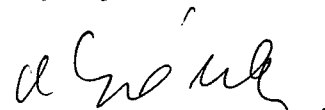
pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r., są niezgodne z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarzają mechanizm, który umożliwia władzy wykonawczej pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości. Nie spełniają też w zakresie dotyczącym wprowadzenia nowej instytucji prawnej - indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego – wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wymogu dostatecznej określoności przepisów, zapewniających prawidłową realizację prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, którego gwarancją jest przewidziana w art. 178 ust. 1 niezawisłość sędziego.

**9b).** Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wymienione wyżej w pkt 9a wniosku, przepisy Konstytucji narusza również nowy art. 106e, dodany przez art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. Przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia, materii związanej z przeprowadzeniem oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Z uwagi na znaczenie tej materii dla prawidłowej realizacji prawa do sądu, która jest możliwa tylko przy zapewnieniu warunków do niezawisłego orzekania przez sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem rozwijać pojęcia niedookreślone, zawarte w art. 106a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 106a § 1), uszczegółowiając takie kryteria oceny jak m.in. sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi, określać szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników oraz szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wskazany zakres spraw został przy tym opatrzony ogólnikowymi wytycznymi, sformułowanymi także przy wykorzystaniu niejednoznacznych pojęć niedookreślonych takich jak np. indywidualne predyspozycje sędziego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków. Przy tak szeroko i nieostro ukształtowanym zakresie spraw do uregulowania w rozporządzeniu, jak ma to miejsce w nowym art. 106e, dopiero akt wykonawczy (którego zresztą wbrew wymogowi wynikającemu z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu, nie dołączono do uzasadnienia projektu ustawy wniesionego

przez Radę Ministrów), a nie ustawa, pozwoli na zajęcie stanowiska czy nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego nie będzie stwarzał zagrożenia dla jego niezawisłości. Już z tego względu należy uznać, że art. 106e narusza - oprócz art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 - również art. 92 ust. 1 Konstytucji. W istocie bowiem to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości przesądzi jak będą wyglądały oceny pracy sędziów. W tym zakresie akt ten nie wykonuje ustawy tylko ją uzupełnia, co w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne.

Z uwagi na fakt, że przedstawione wyżej we wniosku wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą odnoszą się do przepisów wprowadzanych ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, które dotyczą niezależności sądów lub mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła skorzystać z prawa do przedstawienia ich do oceny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 186 pkt 1 Konstytucji.

Przewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa



SSN Antoni Górski

Warszawa, dnia 23 stycznia 2012 rok.