

**121/8/A/2013**

**WYROK**

z dnia 7 listopada 2013 r.

**Sygn. akt K 31/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 października 2013 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 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),
  - a) w zakresie dotyczącym przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32),
  - b) w zakresie dotyczącym braku formalnego zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, z 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. 9 i art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1433.

- ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie rozszerzenia kompetencji nadzorczego organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
- 3) art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 4) art. 22 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 5) art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 6) art. 32b § 1 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne, odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 7) art. 32c § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 8) art. 37g § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,
  - 9) art. 37h § 2, 3 i 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej – Ministra

Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 tej ustawy, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji,

- 10) art. 106c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym nie określono na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezesa innego sądu apelacyjnego – organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami – organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,
- 11) art. 106e ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, w którym przewidziano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

## I

**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:**

**a) art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 9 oraz art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 i 662) są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

**3. Art. 21 § 3 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

**4. Art. 22 § 1 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173**

**Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

**5. Art. 31a § 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

**6. Art. 31a § 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

**7. Art. 32b § 1 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie określa skutków, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji negatywnie opiniująca sprawozdanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

**8. Art. 32b § 3 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie określa skutków wniosku prezesa sądu do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

**9. Art. 32c § 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim nie przewidują wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, są zgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 173 Konstytucji.**

**10. Art. 37g § 5 ustawy powołanej w punkcie 2 przez to, że nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

**11. Art. 37h § 2 ustawy powołanej w punkcie 2 przez to, że nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**

**12. Art. 106c ustawy powołanej w punkcie 2 jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.**

## II

**Przepisy wymienione w części I w punktach 7 i 8 oraz 10 i 11, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

**I**

1.1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub wnioskodawca) wystąpiła 27 lipca 2012 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji o stwierdzenie niezgodności całej 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; dalej: ustawa zmieniająca) z uwagi na naruszenie procedury legislacyjnej, w której ustawa została uchwalona. Niezależnie od zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, wnioskodawca zaskarżył szereg przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

1.2. Wnioskodawca zarzucił, że ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: Regulamin Sejmu). KRS wskazała, że pierwsze czytanie ustawy zostało przeprowadzone na posiedzeniu komisji sejmowej (Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka) zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że projekt ustawy zmieniającej dotyczył zmian w ustawach regulujących ustrój i właściwość władz publicznych. Zdaniem KRS, wykonanie decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu ustawy zmieniającej na posiedzenie komisji stanowiło naruszenie procedury pierwszego czytania. 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 w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych zakłada pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu. W ocenie KRS, godzi to w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczypospolita Polska, a także zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, o której stanowi art. 7 Konstytucji.

1.3. Wnioskodawca zakwestionował również brak formalnego zaopiniowania przez KRS projektu ustawy, który 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.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.). Zdaniem wnioskodawcy, to, że KRS brała udział w pracach nad projektem na etapie rządowym i kierowała swoje stanowiska do Ministra Sprawiedliwości, nie znaczy, że spełnione zostały wymagania proceduralne w tym zakresie. Wnioskodawca wskazał, że rządowe prace nad projektem ustawy trwały długo i przygotowywane wersje ulegały zmianie w taki sposób, że opinie przedstawiane przez KRS stawały się nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów tej regulacji. Zdaniem KRS, w przypadku ustaw, 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. Dlatego też, w ocenie wnioskodawcy, niedochowanie tego wymagania podczas uchwalania ustawy zmieniającej 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 KRS jej podstawowego konstytucyjnego zadania wynikającego z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Wnioskodawca zakwestionował art. 9 i art. 9a p.u.s.p. co do zgodności z art.

10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, 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 prezesów sądów, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami. W konsekwencji ogranicza odrębność i niezależność sądów, gwarantowaną w art. 173 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że zmiany wprowadzone w ustawie zmieniającej zakładają, iż 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. 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.

Zdaniem wnioskodawcy, z art. 173 Konstytucji nie wynika, aby odrębność i niezależność sądów od innych władz miała dotyczyć jedynie sfery wymiaru sprawiedliwości. 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 KRS, 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.

1.5. Wnioskodawca zarzucił, że art. 21 § 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. KRS wskazała, że mimo formalnego zwierzchnictwa służbowego prezesa sądu nad dyrektorem sądu, wyłączone z tego zwierzchnictwa są sprawy związane z dysponowaniem budżetem sądu (art. 177 § 4 p.u.s.p.), działalność administracyjna sądu, określona w art. 8 pkt 1 p.u.s.p., a także kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). W ocenie wnioskodawcy, 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) Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem KRS, ograniczenie w tak dużym zakresie uprawnień prezesa sądu do kierowania podległym mu sądem na rzecz dyrektora sądu, który podlega władzy wykonawczej, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

1.6. Wnioskodawca zakwestionował art. 22 § 1 p.u.s.p. z punktu widzenia art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, wyłączenie z uprawnień prezesa w zakresie kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz, spraw należących do dyrektora sądu, stanowi konsekwencję regulacji zawartej w kwestionowanych art. 9 i art. 21 § 3 p.u.s.p. To znaczy, że część działalności administracyjnej sądu została przekazana organowi podległemu władzy wykonawczej. Wnioskodawca zwrócił również uwagę na art. 41b § 1 p.u.s.p. (który nie został wskazany w *petitum* wniosku). Przepis ten przewiduje, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, jest prezes sądu. Zdaniem KRS przepis ten nie różnicuje spraw dotyczących „działalności sądu” w zależności od tego, czy chodzi o działalność, którą

kieruje prezes, czy też działalność administracyjną, na której wykonywanie ten organ nie ma wpływu.

1.7. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, powierzenie dyrektorowi sądu uprawnień z zakresu prawa pracy wobec większości pracowników administracyjnych sądu może w sposób istotny wpływać na prawidłowe wykonywanie zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W szczególności chodzi o pracowników sekretariatów sądowych, których praca bezpośrednio służy zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu. W konsekwencji oznacza to, że dyrektor sądu, podległy organowi władzy wykonawczej, 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.

1.8. Zdaniem wnioskodawcy, art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. W ocenie KRS, kwestionowany przepis w zakresie, w jakim przewiduje fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie przez Ministra Sprawiedliwości dyrektora sądu w przypadku negatywnej oceny sprawozdania z powierzonej mu działalności sądów przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji, jak również w przypadku złożenia wniosku przez prezesa sądu, narusza art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że od uznania organu władzy wykonawczej będzie zależeć, czy dyrektor sądu negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub swojego formalnego zwierzchnika służbowego – prezesa sądu – będzie nadal wykonywał swoje obowiązki. Kwestionowany przepis nie zawiera 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. Zdaniem KRS, we wprowadzonym w ustawie zmieniającej modelu ustroju sądów, część 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.

1.9. Wnioskodawca uznał, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. KRS zarzuciła pozbawienie prezesów sądów, którzy formalnie mają być zwierzchnikami dyrektorów sądów, wpływu na wynagrodzenie tych organów. 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. Doprowadzi to do tego, że dyrektorzy sądów będą zainteresowani jedynie wykonywaniem woli swojego faktycznego zwierzchnika - Ministra Sprawiedliwości, od którego zależy nie tylko stabilność ich zatrudnienia, ale także wynagrodzenie.

1.10. Wnioskodawca zarzucił, że art. 37g § 5 i art. 37h § 2, 3 i 4 p.u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Zdaniem KRS, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi (art. 37g § 5 p.u.s.p.), nie tylko w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami, ale również w zakresie kierowania sądem, a także do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu (art. 37h § 2-4 p.u.s.p.), bez jednoczesnego zapewnienia prezesowi sądu możliwości zakwestionowania takiego stanowiska przed KRS, stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

1.11. Zdaniem wnioskodawcy, art. 106c p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. KRS wskazała, że nie kwestionuje zasadniczo wprowadzenia do p.u.s.p. systemu ocen i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Jednak z uwagi na bezpośredni związek tej regulacji z zasadą niezawisłości sędziego, materia ta powinna być w jak największym stopniu i jak najprecyzyjniej unormowana w ustawie. Zdaniem KRS, w art. 106c p.u.s.p. 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 p.u.s.p., dotyczą jedynie zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem takiego planu. Ponadto w art. 106c § 3 p.u.s.p. nie przewidziano możliwości odwoływania się przez sędziego od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wskazany przepis przyznaje sędziemu prawo do zgłoszenia pisemnych uwag jedynie do oceny jego pracy.

W ocenie wnioskodawcy, z uwagi na potencjalne zagrożenie niezawisłości sędziego przez system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego chociażby z uwagi na wykorzystywanie zarówno oceny, jak i indywidualnego planu rozwoju sędziego w procedurze awansowej, wątpliwości budzi powierzenie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy prezesom sądów. Prezesi sądów w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem KRS system ocen sędziów w istocie stanowi kolejny instrument nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wymienioną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który rozszerzył kompetencje Ministra Sprawiedliwości.

1.12. Wnioskodawca wskazał, że art. 106e p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem KRS, z uwagi na znaczenie regulacji związanych z oceną pracy i planowaniem rozwoju zawodowego sędziów, zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem rozwijać pojęcia niedookreślone, zawarte w art. 106a p.u.s.p., uszczegółowiając takie kryteria oceny jak m.in. sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi, a także określać szczegółowy sposób oceny pracy sędziego. Wskazany zakres spraw został przy tym opatrzony ogólnikowymi wytycznymi i pojęciami niedookreślonymi, takimi jak: indywidualne predyspozycje sędziego czy potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków. Przy tak szeroko i nieostro ukształtowanym zakresie spraw do uregulowania dopiero akt wykonawczy, a nie ustawa, pozwoli na zajęcie stanowiska, czy nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego nie będzie stwarzał zagrożenia jego niezawisłości. Z tego względu, zdaniem KRS, kwestionowany przepis narusza nie tylko art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, ale również art. 92 ust. 1 Konstytucji. W istocie to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, przesądzi jak będą wyglądały oceny pracy sędziów. W tym zakresie akt ten nie wykonuje ustawy, ale ją uzupełnia, co w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne.

2. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, w piśmie z 4 stycznia 2013 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa zmieniająca 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 p.u.s.p., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, 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 p.u.s.p. nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji;

4) art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

5) art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności rozważył, czy tryb uchwalenia ustawy zmieniającej powoduje naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, a przez to art. 2 i art. 7 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, za trafne należy uznać twierdzenie wnioskodawcy, że art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu wymagał przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, nie zaś na posiedzeniu komisji. Analiza projektu ustawy zmieniającej prowadzi bowiem do konkluzji, że przedmiotowy projekt regulował ustroj i właściwość władz publicznych. Zdaniem Sejmu, 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. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przywołanym przez Marszałka Sejmu, takie naruszenie miałoby miejsce dopiero wtedy, gdyby uchybienia regulaminowe prowadziły do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo gdyby występowały z takim nasileniem, że uniemożliwiałyby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Sytuacja taka nie występuje w niniejszej sprawie. Konstytucja nie określa bowiem, choćby pośrednio, sposobu przeprowadzenia pierwszego czytania. Nie doszło również do uchybień proceduralnych w stopniu, który uniemożliwiałby posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów jak i całości ustawy zmieniającej. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na przeprowadzenie – po pierwszym czytaniu – wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy zmieniającej, co umożliwiło zainteresowanym środowiskom, ale przede wszystkim posłom realizację wszystkich tych celów, którym służy przeprowadzenie pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Powyższe, w ocenie Sejmu, oznacza, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zarzutu naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że przepisy Konstytucji dotyczące przebiegu postępowania ustawodawczego nie regulują szczegółowo przebiegu poszczególnych czytań oraz – z wyjątkiem trzeciego czytania – forum, na którym przeprowadzane jest określone czytanie. Zgodnie z art. 112 Konstytucji, porządek prac Sejmu w sytuacji, gdy dana materia nie została uregulowana w Konstytucji, jest określony w regulaminie Sejmu. Biorąc pod uwagę – poza wyjątkami, których nie dotyczy projekt ustawy zmieniającej – brak odniesień w Konstytucji do przebiegu czytań, Marszałek Sejmu wskazał, że przepisy Regulaminu Sejmu normujące przebieg poszczególnych czytań nie kształtują, a nawet nie współkształtują, treści art. 119 ust. 1 Konstytucji, co i tak byłoby sprzeczne z zasadą autonomii pojęć konstytucyjnych. Skoro sposób przeprowadzenia pierwszego czytania nie ma zakotwiczenia w przepisach Konstytucji, to tym samym, w ocenie Marszałka Sejmu, nie można uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Następnie Marszałek Sejmu rozważył zasadność zarzutu naruszenia art. 186 ust. 1 Konstytucji, który zdaniem wnioskodawcy, wymaga przedstawienia do zaopiniowania przez KRS ostatecznej wersji projektu, w brzmieniu zawartym w projekcie wnoszonym do

Sejmu w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Sejm wskazał, że obowiązujący w okresie prac nad projektem ustawy zmieniającej art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r., przyznając KRS uprawnienie do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, równocześnie nakładał pośrednio na organy przygotowujące projekty aktów normatywnych dotyczące sądownictwa obowiązek umożliwienia KRS wyrażenia stanowiska. Marszałek Sejmu przypomniał stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym, nie każda zmiana treści projektu ustawy wprowadzona w trakcie postępowania ustawodawczego aktualizuje automatycznie obowiązek zasięgania opinii podmiotów, którym prawodawca przyznał uprawnienia konsultacyjne. Sejm podkreślił, że KRS wielokrotnie wyrażała swoje opinie na etapie prac nad projektem toczących się w Radzie Ministrów, przed wniesieniem projektu ustawy zmieniającej do Sejmu. Opinie te dotyczyły wszystkich materii, które zostały objęte projektem ustawy zmieniającej. To znaczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że zostało spełnione wymaganie wyrażenia opinii przez KRS. Ostateczna wersja projektu, nawet jeśli zawierała postanowienia odmienne od ustalonych wcześniej w porozumieniu z KRS, stanowiła wykonanie tych samych założeń i celów co projekt pierwotny. W ocenie Marszałka Sejmu, z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. nie wynikało, że przyznane KRS uprawnienie przedstawienia opinii musiało być realizowane wyłącznie bezpośrednio przed wniesieniem inicjatywy ustawodawczej; mogło ono zostać zrealizowane także na wcześniejszych etapach, a projekt ostatecznie wniesiony do Sejmu mógł się różnić od projektu poddanego zaopiniowaniu. Z tych przyczyn, w ocenie Marszałka Sejmu, ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, niezasadny jest również zarzut naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, gdyż wnioskodawca dopatrywał się naruszenia wynikającego z tych przepisów obowiązku działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa w niedopełnieniu obowiązków konsultacyjnych wobec KRS.

Marszałek Sejmu wskazał również, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001r. powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Niedopuszczalne jest bowiem wskazanie w charakterze wzorca kontroli przepisu ustawy.

2.2. W odniesieniu do kwestionowanych art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. Marszałek Sejmu wskazał, że pomiędzy tymi przepisami istnieje ścisły związek, przemawiający za ich wspólnym rozpatrzeniem.

W ocenie Marszałka Sejmu, w zakresie zadań wykonywanych przez sądy, oprócz działalności orzeczniczej 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) organów władzy wykonawczej. W tym kontekście Marszałek Sejmu podkreślił, że Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, dopuścił powierzenie przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, o ile działania nadzorcze nie będą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Z tego względu ustawodawca w art. 9b p.u.s.p. ustanowił gwarancję,

zgodnie z którą czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że zasada odrębności i niezależności sądów dotyczy jedynie realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych. W konsekwencji o dopuszczalności przekazania dyrektorom sądów wykonywania czynności administracyjnych powinno rozstrzygać to, czy czynności te mogą wpływać, choćby potencjalnie, na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów. Dokonując analizy przepisów p.u.s.p. określających kompetencje dyrektora sądu, Marszałek Sejmu stwierdził, że nie obejmują one 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. W konsekwencji wykonywanie tych zadań może zostać powierzone osobom, które nie są sędziami, oraz organom sądów, w skład których nie wchodzi sędziowie.

Marszałek Sejmu zwrócił również uwagę, że powierzenie dyrektorowi sądu nowych uprawnień z zakresu administracji sądowej miało służyć usprawnieniu zarządzania sądami i zapewnieniu w ten sposób efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, umożliwia to profesjonalizację funkcji administratora sądu. W ten sposób zapewnia się administrowanie sądami przez osoby, które dysponują stosownym przygotowaniem zawodowym. Po drugie, przyjęcie przepisów wzmacniających uprawnienia dyrektora sądu w wymiarze organizacyjnym prowadzi do odciążenia prezesa sądu od obowiązku realizacji czynności administracyjnych i pozwala mu skoncentrować się na kierowaniu działalnością sądu w zakresie bezpośrednio związanym 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. W konsekwencji wprowadzone przez ustawę zmieniającą uregulowania związane z ograniczeniem uprawnień prezesa sądu w sprawach administracji sądowej są w pełni uzasadnione w aspekcie funkcjonalnym.

Marszałek Sejmu nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy, zgodnie z którym ustawa zmieniająca wprowadziła „dwuwładzę” w kierowaniu sądami, co nieuchronnie miałyby prowadzić do konfliktów pomiędzy dyrektorem a prezesem sądu, negatywnie wpływając na wykonywanie przez sądy powierzonych im zadań. Zdaniem Marszałka Sejmu wskazana dwuwładza ma w istocie charakter pozorny, gdyż zasadniczo nie dochodzi do „przecięć kompetencyjnych” pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Celem ustawy zmieniającej było wprowadzenie rozłączności 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. 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.

Marszałek Sejmu nie podzielił poglądu wnioskodawcy, zgodnie z którym ustawa zmieniająca doprowadziła do rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Dokonując analizy art. 8 i art. 9 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r. oraz art. 8, art. 9 i art. 9a p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że ustawodawca nie rozszerzył zakresu pojęcia „działalność administracyjna sądu”. Niewątpliwie nowa regulacja uszczegółowiła pojęcie działalności administracyjnej sądu, lecz nie doprowadziła

do wzbogacenia go o nowe elementy. Minister nie został również wyposażony w nowe instrumenty nadzorcze. Ponadto wprowadzone ustawą zmieniającą regulacje nie dają podstaw do sprawowania przez Ministra nadzoru w zakresie realizacji przez sędziów (sądy) funkcji jurysdykcyjnych.

Z powyższych względów Marszałek Sejmu uznał, 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.

W odniesieniu do wskazanego jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu zaznaczył, że 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. 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. Z tych względów Marszałek Sejmu przyjął, 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.

2.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 32b § 1 i 3 i art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, Marszałek Sejmu podkreślił, że organizacyjno-techniczny charakter zadań przypisanych dyrektorowi sądu powoduje, iż jego działalność może zostać poddana nadzorowi zwierzchniemu Ministra Sprawiedliwości, przy ograniczeniu (a w niektórych sytuacjach wręcz wyłączeniu) nadzoru sprawowanego w tej mierze przez prezesa sądu. 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 (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. Z tej perspektywy brak podstaw do przyjęcia, że z Konstytucji wynika obowiązek przyznania organom sądów, w skład których wchodzi sędziowie – prezesowi sądu i zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji – wiążących kompetencji w zakresie odwołania dyrektora sądu.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasada równowagi 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 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.

Marszałek Sejmu wskazał, że te same okoliczności przesądzają o nietrafności zarzutu wnioskodawcy dotyczącego zasad ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczalność przyznania organom władzy wykonawczej

wiodącej roli w sprawach związanych z działalnością administracyjną sądów nieodnoszącą się do 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.

Z tych względów Marszałek Sejmu przyjął, że art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W odniesieniu do wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu wskazał, że 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. Dlatego też, art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

2.4. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do niezgodności art. 37g § 5 i art. 37h § 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości wobec prezesa sądu czynności mieszczą się w ramach nadzoru administracyjnego, nie ingerują natomiast w sprawowanie przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak przyznania prezesowi sądu możliwości wniesienia odwołania jest zasadny z uwagi na skutki, które wiążą się z zastosowaniem instrumentów nadzorczych przez Ministra Sprawiedliwości. Zwrócenie uwagi prezesowi sądu, o którym mowa w art. 37g § 5 p.u.s.p., nie stanowi podstawy odwołania tego organu, ponieważ podstawą odwołania może być wyłącznie wystąpienie rażących nieprawidłowości realizacji przez prezesa spoczywających na nim zadań. Kwestie te podlegają ocenie KRS, 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. Możliwe jest zatem odtworzenie stwierdzonych przez Ministra Sprawiedliwości nieprawidłowości sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądu (w tym stanowiących podstawę zwrócenia pisemnej uwagi) oraz poddanie ocenie ich zasadności.

W ocenie Marszałka Sejmu, analogiczną argumentację należy zastosować wobec kwestionowanego art. 37h § 2 p.u.s.p., który nie przewiduje możliwości wniesienia przez prezesa sądu apelacyjnego odwołania w przypadku odrzucenia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów działających na obszarze apelacji. Ponadto dopiero dwukrotna (a więc powtarzająca się) odmowa przyjęcia informacji związana z biernością prezesa sądu apelacyjnego, jeśli chodzi o czynności zmierzające do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, stanowi podstawę do przyjęcia rażącego niewywiązywania się prezesa z obowiązków, i to skutkuje wszczęciem przez Ministra Sprawiedliwości procedury odwołania tego organu sądu.

Z powyższych względów, w ocenie Marszałka Sejmu, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2.5. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 106c p.u.s.p. z art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że treść indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego może zostać precyzyjnie wyznaczona na podstawie dalszych unormowań p.u.s.p. 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. Ocena pracy sędziego służy ustaleniu stanu faktycznego 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.). Ocena nie zawiera jednak wskazań, które zapewniałyby praktyczną realizację jej wyników. 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.). W konsekwencji art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z wymaganiami dostatecznej określoności przepisów prawnych, wynikającym z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 106c p.u.s.p. jest również zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ocena pracy sędziego, jak i opracowany na jej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego pozostają wprawdzie bezpośrednio związane ze sferą orzekania, niemniej nie dotyczą sprawowania funkcji jurysdykcyjnej (treści podejmowanych orzeczeń). Przesądzają o tym obszary podlegające ocenie, do których ustawodawca zaliczył: efektywność pracy, metodykę pracy, kulturę urzędowania, specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajowo spraw oraz pełnienie przez sędziego poszczególnych funkcji. Marszałek Sejmu podniósł również, że zgodnie z art. 106a § 3 p.u.s.p. zakres oceny pracy sędziego (a więc i opracowany na jej podstawie plan) nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Ponadto ocena pracy sędziego jest dokonywana przez sędziów (w ramach wizytacji sądu), którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora w szczególnym trybie (art. 37c i art. 37d p.u.s.p.). Z tych względów nie można uznać, aby ocena i plan rozwoju zawodowego sędziego mogły bezpośrednio ingerować w istotę zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej.

2.6. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawcy co do niezgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, kwestie związane z systemem oceny pracy sędziego oraz planowania kariery zawodowej sędziego nie są objęte zasadą wyłączności ustawy, o której mowa w art. 180 i art. 181 Konstytucji. Zagadnienia te nie mogą być również objęte szeroko rozumianą materią „ustroju sądów”, o których mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wskazał, że 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. Natomiast do rozporządzenia przekazano jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma również podstaw do przyjęcia zarzutu niewystarczającego stopnia szczegółowości wytycznych w przypadku materii, o których mowa w art. 106e pkt 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. W ocenie Marszałka Sejmu, nie można również podzielić argumentu, że w art. 106e p.u.s.p. ustawodawca posłużył się zwrotami niedookreślonymi (indywidualne predyspozycje sędziego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości), jeżeli wziąć pod uwagę specyfikę indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego oraz celów, które mają zostać osiągnięte w związku z jego realizacją (doskonalenie zawodowe).

Marszałek Sejmu stwierdził, że analiza art. 106e p.u.s.p. wraz z towarzyszącym mu kontekstem normatywnym wskazuje, że ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej. Również skutki przeprowadzenia oceny pracy sędziego ograniczają się do opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, który sędzia ma obowiązek realizować, a prezes sądu ma mu to umożliwić. Ustawodawca nie przewidział żadnych innych skutków, a zwłaszcza dotyczących wykonywania funkcji jurysdykcyjnych. Ponadto podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego są odpowiednio sędziowie wizytatorzy oraz prezesi sądów. Nie są to zatem organy władzy wykonawczej, co mogłoby ewentualnie uzasadniać niezgodność art. 106e p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 21 stycznia 2013 r. stanowisko wobec wniosku KRS zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa zmieniająca jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7, z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a ponadto jest niezgodna z art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, jest natomiast zgodna z art. 119 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) art. 9a p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

4) art. 21 § 3, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

5) art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadku negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań, lub też w przypadku wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

6) art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

7) art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prezesowi sądu lub wiceprezesowi sądu prawa wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jeżeli Minister ten stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

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

9) art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wymagania zasięgnięcia opinii KRS w procesie legislacyjnym, Prokurator Generalny wskazał, że uprawnienie KRS do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ma swoje konstytucyjne zakotwiczenie w art.

186 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, opinia wyrażona przez KRS w uchwale z 9 września 2009 r. dotyczyła jednej z wersji projektu ustawy zmieniającej, która zawierała rozwiązania znacznie odbiegające od przedstawionych w projekcie skierowanym przez Radę Ministrów do Sejmu. Z porównania obu wersji wynika, że chociaż został zachowany ogólny kierunek proponowanych zmian, to jednak występują między nimi liczne i istotne różnice dotyczące m.in. zasad tworzenia wydziałów sądów, trybu powoływania, oceniania pracy i odwoływania dyrektora sądu, czy zakresu uprawnień poszczególnych organów samorządu sędziowskiego. W przypadku ustaw wprowadzających zmiany w ustawach ustrojowych sądownictwa, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, która została skierowana do Sejmu. Istota opiniowania projektu aktu normatywnego przez KRS polega na tym, że stanowisko tego organu kierowane powinno być przede wszystkim do ustawodawcy, nie zaś do autora projektu; posłowie muszą, mieć możliwość zapoznania się z pełną i wyrażoną w prawidłowy sposób opinią KRS. Prokurator Generalny przytoczył pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym sama obecność przedstawiciela KRS w toku prac parlamentarnych, nawet gdyby zabierał głos, nie stanowi jeszcze realizacji opiniodawczych kompetencji KRS, gdyż organ ten może wydawać opinie tylko w postaci sformalizowanej uchwały. Z uwagi na powyższe, zdaniem Prokuratora Generalnego, brak opinii KRS o ostatecznej wersji projektu ustawy zmieniającej należy uznać za uchybienie trybu prac legislacyjnych powodujące naruszenie art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że dodatkowym uchybieniem proceduralnym, które potęguje wadliwość procesu legislacyjnego nad ustawą zmieniającą, było skierowanie projektu tej ustawy do pierwszego czytania w komisji zamiast na posiedzenie plenarne. Zdaniem Prokuratora Generalnego, warunki, jakim powinno odpowiadać pierwsze czytanie nie znajdują zakotwiczenia w art. 119 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie można uznać, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia wynikającej z tego przepisu zasady trzech czytań. Prokurator Generalny, przywołując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, wskazał, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powinien być art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. W ocenie Prokuratora Generalnego, oczywiste jest, że w toku procesu legislacyjnego doszło do naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przy jednoczesnym braku ostatecznej opinii KRS i niedołączeniu do projektu wcześniejszych opinii tego organu, uniemożliwiło ogółowi posłów zapoznanie się ze stanowiskiem KRS, w tym zwłaszcza z negatywnymi ocenami rozwiązań projektu, prezentowanymi przez ten organ. Naruszenie zasad wynikających z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, zakotwiczonych w art. 112 Konstytucji, wystąpiło – zdaniem Prokuratora Generalnego – w stopniu mogącym mieć realny wpływ na dalsze decyzje podjęte przez Sejm.

W ocenie Prokuratora Generalnego, naruszenia w pracach nad projektem ustawy zmieniającej dotyczyły elementów trybu legislacyjnego uregulowanych na poziomie konstytucyjnym, ustawowym i regulaminów parlamentarnych, a każde tego rodzaju uchybienie powinno być rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia zasady legalizmu. Z tej przyczyny, zdaniem Prokuratora Generalnego, ustawa zmieniająca narusza również art. 7, a także art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że postępowanie w zakresie badania zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.2. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutów merytorycznych



przedstawionych przez wnioskodawcę, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny zdecydował o kontroli zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów p.u.s.p.

W pierwszej kolejności Prokurator Generalny przedstawił argumentację dotyczącą oceny zgodności art. 9, art. 9a, art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4, art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że w sądach można wyróżnić dwie struktury: jurysdykcyjną oraz administracyjną, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. Nawiązując do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, wskazał, że nie występują przeszkody natury konstytucyjnej, aby ustawodawca mógł powierzyć nadzór administracyjny nad sądami Ministrowi Sprawiedliwości, który jest właściwy – uwzględniając zasadę niezawisłości sędziowskiej – w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami dla innych organów państwowych. Dotyczy to również nadzoru nad tą sferą działalności administracyjnej sądów, która jest bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, lecz nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Warunkiem konstytucyjności takich rozwiązań jest to, by kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów dotyczyły wyłącznie kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Prokuratora Generalnego, z powyższych względów, brak jest konstytucyjnych przeciwskazań do powierzenia dyrektorom sądów prowadzenia administracji sądowej w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Z uwagi na to, że dyrektorzy są organami sądów, nowe rozwiązania przekazują te kompetencje organowi pozostającemu w strukturach sądownictwa i podlegającemu, choć w ograniczonym zakresie, zwierzchnictwu prezesa sądu. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy, że rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą powodują pewną autonomizację części sfery administracyjnej działalności sądów nie tylko w kontekście funkcjonalnym, lecz również organizacyjnym. Również stworzenie w ramach sądownictwa powszechnego odrębnej, hierarchicznej struktury organów wykonawczych, ściśle związanych z Ministrem Sprawiedliwości, istotnie wzmacnia pozycję tego organu w zakresie prowadzenia administracyjnej działalności sądów. W tym kontekście istnieje także potencjalne ryzyko powstania konfliktów między strukturami orzeczniczymi a wykonawczymi sądów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wszystkie powołane okoliczności nie powodują jednak niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, gdyż nie ingerują w niezależność sądu i niezawisłość sędziowską. W konsekwencji wprowadzony przez ustawę zmieniającą ogólny kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie wzmacnia uprawnień władzy wykonawczej w stopniu pozwalającym na stwierdzenie niekonstytucyjności tych rozwiązań.

Również ściślejsze powiązania dyrektora sądu z władzą wykonawczą powodują, że nie może być uznane za niekonstytucyjne nieprzyznanie w art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. uprawnień prezesowi sądu w zakresie ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu.

3.3. Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy dotyczący niezgodności art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

W jego ocenie, rozwiązania wprowadzone ustawą zmieniającą powodują, że odwołanie dyrektora sądu, nawet w wypadku bezdyskusyjnej zasadności zarzutów podnoszonych wobec jego działań przez organy sądów, może nastąpić jedynie w wyniku całkowicie arbitralnej i niepodlegającej jakiegokolwiek weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości. Niewątpliwie dochodzi więc w tym przypadku do naruszenia równowagi między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą, przy czym istota niekonstytucyjności polega na tym, że zaskarżone przepisy nie przewidują możliwości kontroli prawidłowości

decyzji Ministra Sprawiedliwości. Nawet jeśli działania dyrektora sądu istotnie i negatywnie wpływały na realizację przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, władza sądownicza nie ma skutecznego środka, pozwalającego na ochronę jej naruszonych praw. Określenie sposobu tej weryfikacji należy oczywiście do ustawodawcy, jednakże wydaje się, że organem najbardziej predysponowanym do przeprowadzenia takiej oceny jest, ze względu na pozycję ustrojową i skład, KRS.

Prokurator Generalny stwierdził, że to, iż w art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. nie przyznano zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji i prezesowi sądu prawa do zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odmawiającego odwołania dyrektora sądu w przypadku negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, dotyczącej sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań lub też w sytuacji wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem związanym z naruszeniem obowiązków przez dyrektora sądu, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy co do niezgodności art. 37g § 5 p.u.s.p. i art. 37h § 2 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

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

Prokurator Generalny wskazał, że określenie sposobu weryfikacji zasadności stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy do kompetencji ustawodawcy, muszą to być jednak mechanizmy dające organom władzy sądowniczej realną możliwość ochrony jej uprawnień. Uprawniony wydaje się przy tym pogląd, że minimalne standardy konstytucyjne wymagają przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie Ministra Sprawiedliwości, przewidzianej w art. 37g § 5 p.u.s.p. Te same standardy przemawiają za wprowadzeniem instrumentów prawnych umożliwiających prezesowi sądu zakwestionowanie zasadności odmowy przyjęcia przez tegoż Ministra informacji rocznej, o której mowa art. 37h p.u.s.p.

Z tych względów Prokurator Generalny stwierdził, że art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do weryfikacji zasadności uwagi na piśmie, sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, a kierowanej do prezesa lub wiceprezesa sądu, jeżeli Minister stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Podobnie art. 37h § 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje prezesowi sądu prawa do zakwestionowania zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3.5. Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutów dotyczących art. 106c i art. 106e p.u.s.p., które dotyczą oceny pracy sędziego oraz indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

Prokurator Generalny stwierdził, że podnoszone przez wnioskodawcę zarzuty niedostatecznej określoności art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są nieuzasadnione. Zarówno z przepisów p.u.s.p., jak i z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej można bowiem

wywnioskować, jaki jest cel i charakter indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Jest to program działań, jakie winien podjąć sędzia w celu wyeliminowania ewentualnych uchybień, występujących w sferach objętych oceną, lub też w celu podniesienia poziomu swojej pracy. Opracowanie tego planu jest nierozdzielnie związane – w sensie merytorycznym, funkcjonalnym i czasowym – z wynikami oceny pracy sędziego. Owe więzi determinują treść planu, sprowadzając się do określenia tak kierunków, jak i konkretnych działań, które powinien podjąć sędzia w celu doskonalenia swego warsztatu pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p.

W myśl art. 106e pkt 3 p.u.s.p., określenie szczegółowego sposobu opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało – co prawda – przekazane do uregulowania w rozporządzeniu, lecz zakres zawartości tego dokumentu może być wyznaczony na podstawie innych unormowań ustawy. Z kolei wyrażenia użyte w art. 106a i art. 106e p.u.s.p., np. „sprawność i efektywność podejmowanych czynności”, „kultura urzędowania”, „sposób formułowania wypowiedzi”, „indywidualne predyspozycje sędziego”, są wyrażeniami jasnymi i zrozumiałymi na płaszczyźnie języka potocznego. Ustalenie ich normatywnego znaczenia, przy użyciu podstawowych zasad wykładni prawa, nie wydaje się trudne. Zaskarżone przepisy nie są więc dotknięte wadami uniemożliwiającymi ich stosowanie oraz tworzenie na ich podstawie aktu wykonawczego. Z powyższych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą podziału władz oraz zasadą niezawisłości sędziowskiej, Prokurator Generalny wskazał, że ocena pracy sędziego i plan rozwoju zawodowego sędziego nie dotyczą treści rozstrzygnięć wydawanych przez sędziego w ramach funkcji jurysdykcyjnych oraz czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy. Z tego względu trudno uznać, aby ocena i plan mogły bezpośrednio ingerować w istotę odrębności władzy sądowniczej, jaką jest monopol kompetencyjny tej władzy na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na ścisły związek między zasadą niezależności sądów a zasadą niezawisłości sędziowskiej wykluczona jest więc tym samym dopuszczalność ingerencji oceny lub planu rozwoju zawodowego w sferę chronioną atrybutem niezawisłości. Gwarancję przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w trakcie dokonywania oceny pracy sędziego ustanawia przy tym wprost art. 106a § 3 p.u.s.p. Ocena pracy sędziego dokonywana jest w ramach wizytacji sądu przez sędziów, którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora. Rozwiązanie to minimalizuje niebezpieczeństwo arbitralności oceny. Z kolei prezesowi sądu powierzone zostało opracowanie planu rozwoju zawodowego sędziego, zaś prezesowi sądu przełożonego – rozpatrzenie ewentualnych uwag do oceny, zgłoszonych przez sędziego, i dokonanie ostatecznego podsumowania jej wyników. Z tego, że w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądów prezes danego sądu podlega prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości, nie wynika jednak, by władza wykonawcza uzyskała realny wpływ na sposób wykonywania przedmiotowych czynności przez prezesów sądów wobec konkretnego sędziego. W szczególności niezasadny wydaje się pogląd wnioskodawcy, że system oceny sędziów stanowi jeden z instrumentów zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który sprawuje Minister Sprawiedliwości. Z kolei zarzut wnioskodawcy dotyczący braku możliwości kwestionowania przez sędziego indywidualnego planu rozwoju zawodowego wydaje się wynikać z niezrozumienia intencji ustawodawcy. Opracowanie tego planu jest nierozdzielnie związane z wynikami oceny pracy sędziego, a składając zastrzeżenia do tej oceny, sędzia uzyskuje także możliwość oddziaływania na ostateczny kształt planu rozwoju zawodowego. Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 106c i art. 106e p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że w świetle przepisów Konstytucji nie można podzielić stanowiska wnioskodawcy, że zagadnienia związane z systemem oceny pracy sędziego są objęte zasadą absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. Dopuszczalne było więc dokonanie rozdziału regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie, z tym wszakże zastrzeżeniem, że podstawowe i istotne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej zasady przeprowadzenia oceny sędziego i sporządzania indywidualnego planu rozwoju zawodowego powinny zostać ustalone na poziomie ustawy. Z analizy przepisów p.u.s.p. wynika, że warunek ten został spełniony. Do uregulowania w drodze rozporządzenia przekazano jedynie konkretyzację niektórych zagadnień związanych z oceną pracy sędziego, tj. uszczegółowienie kryteriów oceny, oraz szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, a ponadto unormowanie szczegółowego sposobu opracowywania planu rozwoju zawodowego sędziego.

Prokurator Generalny uznał, że powyższa konstatacja ma również znaczenie w kontekście oceny poziomu szczegółowości wytycznych, które winny precyzyjnie wyznaczać kształt i zakres regulacji przyszłego aktu wykonawczego. Kwestie, których konkretyzacja ma nastąpić w akcie wykonawczym, stosunkowo obszernie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Sposób sformułowania wytycznych, zawartych w art. 106e p.u.s.p., wskazuje, że ustawodawca upoważnił organ wydający akt wykonawczy jedynie do konkretyzacji unormowań ustawowych, wskazując przy tym kierunki owego uszczegółowienia. Jednocześnie kontekst normatywny użycia zawartych w przepisie upoważniającym zwrotów niedookreślonych („indywidualne predyspozycje sędziego” oraz „potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków”), pozwala na zdekodowanie normatywnej treści tych pojęć przez odwołanie się do innych przepisów p.u.s.p. oraz istoty i celu instytucji oceny sędziego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 106e p.u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, wystąpił 10 stycznia 2013 r. do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie opinii w sprawie w terminie 30 dni. Minister Sprawiedliwości przedstawił opinię w piśmie złożonym w Trybunale 2 maja 2013 r.

4.1. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, wskazał, że użycie w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu koniunkcji „ustrój i właściwość” można interpretować w ten sposób, że tylko projekty ustaw regulujące jednocześnie ustrój i właściwość władz publicznych podlegają obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, nawet błędne zakwalifikowanie określonego projektu ustawy do kategorii projektów niepodlegających obligatoryjnemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu nie powoduje niezgodności z Konstytucją, gdyż nie przeczy istocie trzech czytań, wynikającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Przechodząc do oceny zarzutu dotyczącego opiniowania projektu ustawy przez KRS, Minister Sprawiedliwości przytoczył orzecznictwo Trybunału dotyczące tego zagadnienia i wskazał, że Minister Sprawiedliwości w toku prac nad projektem realizował w pełni obowiązek opiniowania i konsultacji projektów aktów normatywnych. Konsultacje z KRS przeprowadzono kilkakrotnie. Projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania KRS w maju 2009 r. Następnie w październiku 2009 r. projekt w wersji uwzględniającej znaczną część uwag zgłoszonych w ramach konsultacji został ponownie przedstawiony KRS do zaopiniowania. W dniach 20 listopada i 2 grudnia 2009 r. odbyły się dodatkowe

konsultacje projektu m.in. z przedstawicielami KRS, zaś ostatnim etapem konsultacji projektu z przedstawicielami KRS były konferencje w dniach: 19 lutego, 9 kwietnia, 28 maja, 8 i 23 czerwca oraz 1 lipca 2010 r.

4.3. Minister Sprawiedliwości wskazał, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. określają mechanizm relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, wprowadzając bardziej precyzyjną niż w poprzednim stanie prawnym regulację przyznającą kompetencję Ministrowi Sprawiedliwości do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Dokonana nowelizacja zmierza ponadto do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toku i sprawności postępowania”. Dotychczasowa regulacja instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów była przedmiotem krytyki m.in. z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Zarzucano wówczas, że Minister Sprawiedliwości ze względu na charakter sprawowanego nadzoru nie powinien go wykonywać osobiście, a cele nadzoru – sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej – mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie władzy sądowniczej, np. w ramach nadzoru prezesów sądów. Przedstawiciele doktryny uzupełniająco podnosili, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania, tj. tokiem postępowania sądowego w konkretnej sprawie. Nowa regulacja pozostawia zasadnicze uprawnienia nadzorcze w tym zakresie wewnątrz władzy sądowniczej. Z tych względów, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, przez doprecyzowanie zakresów ustawowych pojęć nowa regulacja wzmacnia gwarancje zawarte w art. 173 Konstytucji.

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

4.4. W dalszej kolejności Minister Sprawiedliwości odniósł się do kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów dotyczących pozycji i kompetencji dyrektora sądu oraz prezesa sądu.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że nowelizacja p.u.s.p. stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak

również usprawnienia zarządzania sądami. Nowe ujęcie instytucji dyrektora sądu, funkcjonującej także w poprzednim stanie prawnym, stanowi jedynie część wprowadzanych zmian, z którymi koresponduje, tworząc logiczny układ relacji kompetencyjnych. Zasadnicze kierunki reformy odpowiadają m.in. zaleceniom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy i są nastawione na podniesienie jakości działalności sądów, zarówno w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności, jak i w wymiarze funkcjonalnym, poprzez optymalne zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przytoczonym założeniom odpowiadają wprowadzone ustawą zmieniającą rozwiązania powodujące uwolnienie sędziów od obowiązków administracyjnych związanych z zapewnianiem organizacyjnego i technicznego zaplecza dla realizowania podstawowej działalności sądów. Obowiązki te, obciążające dotąd prezesów sądów, ustawodawca powierzył dyrektorom sądów, powoływanym spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Jest to tym bardziej uzasadnione, że organ dysponujący budżetem sądu jest jednocześnie odpowiedzialny za zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań (dotychczas te dwie funkcje pozostawały rozdzielone). Mimo pozostawionej dyrektorowi sądu swobody w zakresie sposobu realizacji swoich zadań, to wyłącznie prezes, jako zwierzchnik dyrektora sądu, będzie określał potrzeby sądu niezbędne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd podstawowych zadań i przekazywał taką informację dyrektorowi sądu. Rozdzielenie kompetencji pomiędzy organy sądu – dyrektora i prezesa sądu nie stanowi ingerencji w wymiar sprawiedliwości ani też nie stanowi „formy zamachu” władzy wykonawczej na niezależność strukturalną władzy sądowniczej.

4.5. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, kwestionowana przez KRS regulacja dotycząca przesłanek i sposobu odwoływania dyrektora sądu stanowi wypracowaną formę kompromisu w zakresie wzajemnej relacji organów sądu i samorządu sędziowskiego. Podstawą odwołania dyrektora sądu jest m.in. odmowa przyjęcia przez właściwe zgromadzenie ogólne sędziów apelacji rocznego sprawozdania dyrektora z działalności sądu – w zakresie powierzonych mu zadań. Takie rozwiązanie ma zapewnić z jednej strony kontrolę samorządu sędziowskiego nad należytym wykonywaniem przez dyrektorów sądów powierzonych im zadań, a z drugiej równowagę uprawnień powierzonych w tej części samorządowi i organom sądu.

4.6. Minister Sprawiedliwości nie podzielił argumentu wnioskodawcy, że art. 37g § 5 p.u.s.p., przyznający Ministrowi Sprawiedliwości prawo do zwrócenia uwagi na piśmie prezesowi lub wiceprezesowi sądu, stanowi naruszenie zasady niezależności sądów, gdyż nie zapewnia możliwości kwestionowania takiego stanowiska przed KRS. W sytuacji, w której występuje możliwość odwołania prezesa sądu apelacyjnego po dwukrotnej odmowie przyjęcia informacji rocznej, to zgodnie z art. 27 § 2 p.u.s.p. zamiar odwołania podlega opinii KRS, a jej negatywne stanowisko jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążące.

4.7. Odnosząc się do zarzutów dotyczących indywidualnego planu rozwoju sędziego, Minister Sprawiedliwości wskazał, że plan ten będzie tworzony na podstawie wyników oceny pracy sędziego sporządzonej w ramach jasno i precyzyjnie określonych kryteriów, o których mowa w art. 106a p.u.s.p. System oceny ma za zadanie mobilizować sędziego do rozwijania kompetencji zawodowych, a w efekcie prowadzić do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności podczas rozpoznawania spraw lub wykonywania powierzonych zadań. Ocena ta, zgodnie z założeniem wyrażonym w art. 106a § 3 p.u.s.p.,

nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W konsekwencji ocena pracy sędziego i sporządzony na jej podstawie indywidualny plan rozwoju będzie musiał uwzględniać wyrażoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadę niezawisłości sędziów.

Przewidziana w ustawie rola prezesa sądu, a w niektórych przypadkach prezesa sądu przełożonego, jeśli chodzi o realizację indywidualnego planu rozwoju, również nie pozostaje w sprzeczności z zasadą trójpodziału i równoważenia się władz oraz zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. System oceny pracy sędziów nie wchodzi w zakres nadzoru administracyjnego, lecz jest narzędziem zarządzania, a treść użytych sformułowań odpowiada pojęciom z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi (np. rozwój zawodowy pracowników).

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, regulacja zawarta w art. 106c p.u.s.p. nie narusza też art. 2 Konstytucji, z którego KRS wywodzi wymaganie dostatecznej określoności przepisów prawa zapewniających prawidłową realizację prawa do sądu. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego ma na celu określenie na podstawie wyników oceny, mocnych i słabych stron w pracy sędziego oraz określenie potrzeb i metod rozwoju zawodowego, biorąc pod uwagę oczekiwany poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy na zajmowanym stanowisku i przydzielonym zakresie obowiązków (aktualny profil kompetencyjny). Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego może określać ponadto poziom kompetencji zawodowych i efektywności pracy oczekiwany w przypadku planowanej zmiany stanowiska lub zakresu obowiązków, wynikającego ze zmiany specjalizacji, powierzenia określonej funkcji (docelowy profil kompetencyjny). Nie ma wątpliwości, że budowanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego musi uwzględniać potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualne predyspozycje sędziego, zarówno w zakresie pełnienia poszczególnych funkcji, jak i specjalizacji.

4.8. Minister Sprawiedliwości nie podzielił poglądu wnioskodawcy, że art. 106e p.u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 2 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ocena pracy sędziego oraz planowanie rozwoju zawodowego nie obejmują spraw związanych bezpośrednio z istotą niezawisłości sędziowskiej, ale chodzi o sposób realizacji tych czynności, uwzględniając efektywność i metodykę pracy, kulturę urzędowania oraz specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych spraw i pełnienie poszczególnych funkcji. Powyższe założenia gwarantuje art. 106a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym zakres oceny pracy sędziego i opracowany na tej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego nie może wkraczać w sferę, w której sędziowie są niezawisli. Ponadto podmiotami oceniającymi pracę sędziów oraz opracowującymi indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego są odpowiednio – sędziowie wizytatorzy (art. 106b w związku z art. 37c § 2 i 3 p.u.s.p.) oraz prezesi sądów (art. 106c § 1 i 5 p.u.s.p.), którzy nie są organami władzy wykonawczej.

Upoważnienia zawarte w art. 106e p.u.s.p. spełniają, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazania organu właściwego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania, zawierają też prawidłowo sformułowane wytyczne dotyczące treści aktu normatywnego. Stopień szczegółowości wytycznych w przepisach delegujących zależy od zakresu uregulowania danej kwestii w ustawie. Jeśli chodzi o kryteria i sposób dokonywania oceny pracy sędziego regulacja ustawowa jest rozbudowana oraz określa obszary analizy i czynniki, które mają mieć wpływ na wydanie ostatecznej opinii. W takim znaczeniu należy odczytywać upoważnienie ustawowe, które w istocie upoważnia do określenia w akcie wykonawczym uszczegółowionych kryteriów oraz technicznych zagadnień metodyki przeprowadzania oceny.

## II

W rozprawie 30 października wzięli udział przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, wezwanego do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o TK.

Krajowa Rada Sądownictwa cofnęła wniosek w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, ze względu na utratę mocy obowiązującej kwestionowanej normy. W dniu 8 lipca 2013 r. wszedł w życie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 10 maja 2013 r. (Dz. U. poz. 662), który zmienił treść art. 106e p.u.s.p.

Wnioskodawca sprecyzował, że zarzuty dotyczące braku formalnego zaopiniowania przez KRS projektu ustawy zmieniającej dotyczą zarówno etapu prac rządowych, jak i etapu prac legislacyjnych w Sejmie. Powodem braku podjęcia przez KRS uchwały dotyczącej zaopiniowania projektu ustawy zmieniającej w czasie prac sejmowych był brak formalnego wystąpienia z takim wnioskiem przez Marszałka Sejmu. Ponadto do rządowego projektu ustawy zmieniającej nie zostały dołączone pełne teksty opinii przedstawionych przez KRS, wskutek czego posłowie nie mieli możliwości zapoznania się ze stanowiskiem KRS dotyczącym ustawy zmieniającej. Zdaniem KRS, odniesienie się do opinii KRS w uzasadnieniu projektu ustawy było zbyt skrótowe i nie wskazywało, od kogo poszczególne opinie pochodzą.

W odniesieniu do oceny zgodności art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że zarzut dotyczy kompetencji dyrektora sądu wobec wszystkich pracowników administracyjnych sądu, a w szczególności pracowników sekretariatów wydziałów sądowych.

Podczas rozprawy Prokurator Generalny zmodyfikował pisemne stanowisko wnosząc o uznanie, że ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2, art. 7, art. 186 ust. 1, art. 112 Konstytucji w związku z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i art. 119 ust. 1 Konstytucji, gdyż w drugim czytaniu przy demokratycznej większości sejmowej nastąpiła sanacja uchybień proceduralnych zarzucanych przez wnioskodawcę. Ponadto uznanie wskazanej ustawy za nieważną w całości mogłoby powodować daleko idące konsekwencje i powodować wtórną niekonstytucyjność. Ze względu na cofnięcie przez KRS wniosku w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 106e p.u.s.p., Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedstawiciele Sejmu oraz Ministra Sprawiedliwości podtrzymali pisemne stanowiska oraz odnoszącą się do nich argumentację.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub wnioskodawca) wystąpiła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej 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; dalej: ustawa zmieniająca) ze względu na naruszenie procedury legislacyjnej, w której ustawa została uchwalona.

Niezależnie od zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, wnioskodawca zakwestionował zgodność z Konstytucją 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 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. W czasie wystąpienia przez KRS z wnioskiem w rozpatrywanej sprawie niektóre ze wskazanych przepisów, a mianowicie: 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 okresie *vacatio legis*. Z tego względu wnioskodawca wystąpił alternatywnie o orzeczenie o niezgodności z Konstytucją odpowiednich przepisów ustawy zmieniającej, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie przed wejściem ich w życie, tj. przed 1 stycznia 2013 r. Z uzasadnienia wniosku wynika, że sformułowane przez KRS w tej części wniosku zarzuty dotyczą konstytucyjności przepisów zmienionych, a nie przepisów zmieniających. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są wymienione powyżej przepisy p.u.s.p. Nie ma przy tym potrzeby dookreślenia, tak jak uczyniła to KRS w swoim wniosku, że zaskarżone przepisy p.u.s.p. są badane w brzmieniu nadanym odpowiednio przez art. 1 pkt 14 lit. d, 15 lit. a, pkt 21 i pkt 24 ustawy zmieniającej. Jest to bowiem obecnie obowiązujące brzmienie zaskarżonych przepisów. Również wskazywanie ram czasowych obowiązywania kwestionowanych przepisów (tj. od 28 marca 2012 r. lub od 1 stycznia 2013 r.) byłoby uzasadnione tylko wówczas, gdyby Trybunał badał ich zgodność z Konstytucją w brzmieniu, w którym już nie obowiązują.

1.2. Krajowa Rada Sądownictwa w obszernie sformułowanym *petitum* (s. 4-9 wniosku) przedstawiła łącznie ze wskazaniem zaskarżonych przepisów również zarzuty ich dotyczące. Na podstawie brzmienia *petitum* trudno było ustalić, które z zaskarżonych przepisów wnioskodawca kwestionuje zakresowo. W wielu przypadkach KRS posługuje się bowiem sformułowaniem „w zakresie”, nie odnosząc tego jednak do zakresu zaskarżenia (np. „w zakresie dotyczącym ... nowego brzmienia”). Należy również zauważyć, że znaczne różnice występują w obrębie poszczególnych punktów zaskarżenia, gdy wnioskodawca powołuje numerację przepisów w wersji ustawy zmieniającej, a następnie ustawy zmienionej (pkt 4-7 *petitum* wniosku). Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje także, że w wielu przypadkach KRS przytoczyła argumentację, która w porównaniu z *petitum* wniosku wskazuje na węższy lub szerszy zakres zaskarżenia.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że orzekanie w granicach zaskarżenia musi uwzględniać ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W konsekwencji decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma. Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem analizy poszczególnych zarzutów sformułowanych przez KRS w pkt 1-11 *petitum* wniosku kierując się wskazaną zasadą.

1.3. Ustawa zmieniająca została uchwalona w wyniku prac parlamentarnych nad rządowym projektem ustawy „o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw” (druk sejmowy nr 3655 VI kadencja). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że proponowana nowelizacja „stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. Przedmiotem nowelizacji są ponadto niektóre przepisy regulujące status sędziego, w tym sędziego w stanie spoczynku”.

Krajowa Rada Sądownictwa sformułowała zarzuty dotyczące niezgodności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności. Uznanie zasadności któregoś z postawionych zarzutów oznaczałoby orzeczenie o niekonstytucyjności całej ustawy zmieniającej, a tym samym utratę mocy obowiązującej zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą w odniesieniu do przepisów p.u.s.p. zakwestionowanych w dalszej części wniosku. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny najpierw ocenił zarzuty KRS dotyczące naruszenia trybu legislacyjnego, w którym uchwalona została ustawa zmieniająca.

2. Ocena zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

2.1. Wnioskodawca sformułował zarzut niezgodności z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy zmieniającej. Jego zdaniem, nastąpiło naruszenie art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulaminu Sejmu) ze względu na przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji sejmowej, a nie, jak to wynika z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, na posiedzeniu plenarnym.

2.2. Demokratyczne państwo prawne opiera się na zasadzie legalizmu, stosownie do której organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta została wyrażona w art. 7 Konstytucji. Jednym z jej aspektów jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe w toku procesu prawotwórczego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32). Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoją legitymację, wynikającą z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), do badania przestrzegania norm procedury prawodawczej, które sformułowane zostały w przepisach ustaw i regulaminów parlamentarnych. Złamanie wymagań proceduralnych może być rozpatrywane jako naruszenie art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Nie znaczy to jednak, że każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją.

2.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej; może to stanowić podstawę do orzeczenia niezgodności ustawy z Konstytucją. Taki charakter miało np. zgłoszenie poprawki na dalszym etapie procedury ustawodawczej, która nie mieściła się w zakresie treściowym projektu wniesionego w ramach inicjatywy ustawodawczej (zob. np. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21; 18 kwietnia 2012 r., sygn. K 33/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 40) albo niepoddanie projektu obowiązkowym konsultacjom wynikającym z Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Z kolei naruszenie regulacji dotyczących nieistotnych elementów procesu legislacyjnego nie powoduje niezgodności z Konstytucją (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09).

2.4. Dla oceny konsekwencji naruszenia procedury prawotwórczej, znaczenie ma także to, jaka jest ranga prawna przepisów normujących taką procedurę. W kontekście niniejszej sprawy chodzi zwłaszcza o następstwa naruszenia norm Regulaminu Sejmu.

Art. 112 Konstytucji upoważnia Sejm do uchwalenia swojego regulaminu, który określa organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Kompetencja Sejmu (i analogicznie Senatu) do samodzielnego uchwalania regulaminu jest przejawem autonomii parlamentarnej. Wymienione materie nie powinny być normowane w ustawach, bo w procedurze ustawodawczej bierze udział druga izba parlamentu, a także może uczestniczyć rząd, a więc władza wykonawcza (zob. orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 2 oraz postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55). Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym; zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Jest to akt usytuowany w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji i musi być z nią zgodny (zob. orzeczenie o sygn. U 10/92).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „[r]egulaminy parlamentarne nie mogą (...) stanowić podstawy dla kontroli treści norm ustawowych, ponieważ w hierarchii źródeł prawa nie zajmują wyższego miejsca od ustaw” (postanowienie o sygn. K 1/02). W żadnej ze spraw, w których wnioskodawcy powoływali się na postanowienia Regulaminu Sejmu, Trybunał nie zamieścił w sentencjach wyroków przepisów regulaminów Sejmu lub Senatu jako wzorców kontroli ustaw (zob. wydane w pełnym składzie wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006 poz. 45).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że dokonuje oceny przestrzegania norm Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim wpływają one na realizację konstytucyjnych uwarunkowań procesu ustawodawczego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, o niezgodności z Konstytucją w razie naruszenia Regulaminu Sejmu można mówić w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji; po drugie, gdy naruszenia regulaminu występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09).

2.5. Celowe jest syntetyczne przedstawienie w tym miejscu dorobku orzeczniczego Trybunału odnośnie do omawianego zagadnienia. Jak dotąd, tylko w jednej sprawie, zakończonej wyrokiem z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, uchybienie normom Regulaminu Sejmu przesądziło o orzeczeniu niezgodności ustawy z art. 7 Konstytucji. W toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.; dalej: ustawa o IPN) Senat zgłosił poprawkę, której wynikiem było przeniesienie kwestionowanego później przed Trybunałem przepisu ze wspomnianej ustawy do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: kodeks karny). Uwzględnienie tej poprawki doprowadziło do zmiany kodeksu karnego, jednakże nastąpiło to z pominięciem rozwiązań zawartych w dziale II rozdziale 4 Regulaminu Sejmu „Postępowanie z projektami kodeksów”. Przepisy wskazanego rozdziału Regulaminu Sejmu przewidują odrębności dotyczące procedury ustawodawczej w Sejmie. Zgłoszenie poprawki przez Senat spowodowało, że właściwe postanowienia Regulaminu Sejmu nie mogły znaleźć zastosowania podczas uchwalania zmian w kodeksie karnym. Należy jednak zauważyć, że przyczyną orzeczenia o niezgodności ustawy z Konstytucją nie było samo naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu. Trybunał odwołał

się mianowicie do art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji, który wyłącza dopuszczalność rozpatrywania w parlamencie projektów kodeksów jako projektów pilnych. Trybunał wskazał, że „do obligatoryjnych elementów trybu uchwalania kodeksów lub zmian kodeksów należą terminy przystąpienia do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego, co zresztą stanowi bezpośrednie nawiązanie do art. 123 ust. 1 *in fine* Konstytucji”. Analiza przebiegu postępowania ustawodawczego doprowadziła Trybunał do wniosku, że naruszony został termin przeprowadzenia drugiego czytania. Zgodnie z art. 94 ust. 4 Regulaminu Sejmu drugie czytanie może odbyć się bowiem nie wcześniej niż 14-tego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej, tymczasem w okolicznościach referowanej sprawy termin ten wyniósł zaledwie 3 dni. Trybunał podkreślił, że pośpieszna zmiana kodeksu karnego nie pozwoliła parlamentarzystom dostrzec wątpliwości interpretacyjnych, które wyłoniły się w związku z przeniesieniem przepisu z ustawy o IPN do kodeksu karnego.

2.6. W innych sprawach, w których wnioskodawcy wskazywali związkowo naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu jako przyczynę uznania określonej ustawy za niezgodną z Konstytucją, Trybunał nie uznał zasadności ich zarzutów.

W wyroku z 23 marca 2006 r. o sygn. K 4/06, wydanym w pełnym składzie, Trybunał nie zaakceptował zarzutu naruszenia art. 119 ust. 1 Konstytucji w związku z naruszeniem art. 150 ust. 1 pkt 2, art. 150 ust. 5 oraz art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Zdaniem grupy posłów, naruszony został art. 119 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przystąpiono do drugiego czytania projektu ustawy z naruszeniem przepisów Regulaminu Sejmu. Naruszenie regulaminu miało dotyczyć trybu zwoływania i zawiadamiania o terminie posiedzeń komisji sejmowych. Trybunał podkreślił, że w jego dotychczasowych orzeczeniach odnoszących się do procedury legislacyjnej, „stwierdzenie niekonstytucyjności było następstwem uchybień w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej, regulujących tryb ustawodawczy”. Trybunał przeprowadził analizę postępowania w kwestionowanym zakresie i – biorąc pod uwagę charakter naruszenia przepisów regulaminowych oraz reakcję uczestników procesu ustawodawczego – uznał, że nie ma wystarczającego uzasadnienia stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 4/06 wnioskodawca wysunął zarzut naruszenia art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji z powodu naruszenia Regulaminu Sejmu, a mianowicie procedowania bez uzyskania ekspertyz dotyczących konstytucyjności projektu ustawy, których zażądała komisja, a także naruszenia przepisów dotyczących terminu zwoływania posiedzeń komisji i formy zawiadamiania o nich. Trybunał przyjął, że stwierdzone nieprawidłowości proceduralne nie uzasadniały stwierdzenia niekonstytucyjności trybu uchwalenia kwestionowanej ustawy.

Podobnie, w wyroku o sygn. K 31/06 Trybunał uznał, że odwołanie wysłuchania publicznego z przyczyny niewymienionej w Regulaminie Sejmu nie miało wpływu na treść uchwalonej następnie ustawy, a tym samym nie może przesądzać o niezgodności całej ustawy z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Naruszenie Regulaminu Sejmu zostało również wskazane przez wnioskodawców jako podstawa orzeczenia o niezgodności ustawy z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji w sprawie zakończonej wyrokiem o sygn. K 10/09. Art. 33 ust. 4-7 Regulaminu Sejmu, w brzmieniu obowiązującym w czasie prac nad kwestionowaną ustawą, przewidywał zasięganie opinii organizacji samorządowych podczas rozpatrywania ustaw oraz uchwał, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w posiedzeniach komisji oraz podkomisji nadzwyczajnej uczestniczyły organizacje reprezentujące interesy gmin. Skutkiem uchybienia postanowieniom Regulaminu Sejmu nie był zatem brak

poinformowania posłów w toku procesu ustawodawczego o stanowisku zajęтым przez zainteresowane organizacje. Tym samym nie wystąpiły przesłanki stwierdzenia niezgodności kwestionowanej ustawy z art. 7 Konstytucji.

2.7. W świetle przytoczonych orzeczeń można wyprowadzić kilka tez podsumowujących dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją:

- po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;
- po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;
- po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;
- po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.

2.8. Powyższe konkluzje stanowiły punkt wyjścia oceny zasadności zarzutu niezgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Art. 118-123 Konstytucji zawierają normy wyznaczające kształt postępowania ustawodawczego w Sejmie. Art. 119 ust. 1 statuuje zasadę trzech czytań projektu ustawy. Trybunał zajmował się tą zasadą i stwierdził, że służy ona możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań. Zasada ta oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym (zob. wyroki z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 27). Trybunał nie wypowiedział się jednak dotychczas o tym, na jakim forum powinny się odbywać czytania projektów ustaw. Posłużenie się w art. 119 ust. 1 pojęciem „Sejm” wskazuje Sejm działający *in pleno*, a nie jego organy, a zwłaszcza komisje. Do takiego wniosku prowadzi też okoliczność, że do Sejmu, jako ustawodawcy, powinno być zastrzeżone podejmowanie rozstrzygnięć co do losu projektów ustaw na poszczególnych etapach postępowania legislacyjnego. Z omawianego przepisu Konstytucji nie wynika, czy dopuszczalne są odstępstwa polegające na dopuszczeniu przeprowadzenia czytania albo czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych. Ujmując to zagadnienie od innej strony powstaje kwestia, czy organizacja czytań projektów ustaw jest unormowana całościowo w Konstytucji, czy też jest objęta zakresem autonomii organizacyjnej Sejmu. Przy przyjęciu tego ostatniego rozwiązania, organizacja czytań projektów ustaw mogłaby być przedmiotem unormowań w Regulaminie Sejmu na podstawie art. 112 Konstytucji. Za dopuszczalnością odstąpienia od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji i umożliwienia częściowego przebiegu procedury czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych przemawiają względy praktyczne, a zwłaszcza zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw.

Takie właśnie rozwiązanie zostało przyjęte w Regulaminie Sejmu. Art. 37 Regulaminu brzmi:

„1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.

2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru

Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

3. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”.

Z przytoczonych przepisów można wyciągnąć kilka wniosków: Po pierwsze, Regulamin Sejmu dopuszcza przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, alternatywnie do rozpatrywania na posiedzeniu Sejmu. Po drugie, możliwość czytania projektu na posiedzeniu komisji dotyczy wyłącznie pierwszego czytania. Stosownie do art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu „Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy”. Po trzecie, precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego projektów ustaw podlegających pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu, wynikające z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, może niekiedy napotkać trudności interpretacyjne.

2.9. Stosownie do przytoczonego już art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się m.in. w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych. Należy się zgodzić ze stanowiskiem wnioskodawcy, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu plenarnym, było naruszeniem art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Ustawa ta dotyczyła bowiem władz publicznych, ponieważ nowelizowała prawo o ustroju sądów powszechnych, a także inne ustawy ustrojowe. Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 14 grudnia 2010 r., (Biuletyn nr 4483/VI kadencji) zagadnienie, czy komisja sejmowa jest właściwym forum do pierwszego czytania projektu omawianej ustawy było sporne wśród posłów, a przeważało zdanie prawników – pracowników Biura Analiz Sejmowych. Ta okoliczność nie może jednak służyć, zdaniem Trybunału, jako usprawiedliwienie naruszenia Regulaminu Sejmu, zwłaszcza że dotyczyło to przepisu normującego porządek prac legislacyjnych, niemającego wyłącznie znaczenia porządkowego.

W kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie ma rozstrzygnięcie tego, czy omawiane naruszenie Regulaminu Sejmu było także naruszeniem Konstytucji. Należy zauważyć, że treść art. 37 Regulaminu Sejmu nie jest wyznaczona przez normy konstytucyjne, a w szczególności nie da się jej wyprowadzić z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika bowiem, że dopuszczalne jest przeprowadzenie czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji. Jeśli zaaprobuje się taką możliwość ze względu na potrzebę usprawnienia pracy Sejmu, to na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji nie daje się ustalić, jakich projektów ustaw może to dotyczyć. Uzasadnione jest zatem odwołanie się w tym względzie do swobody regulacyjnej Sejmu, korzystającego z autonomii regulaminowej. Konsekwencją przyjęcia założenia, że naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pociąga za sobą naruszenie Konstytucji, byłoby to, że zmiany w omawianym przepisie Regulaminu Sejmu decydowałyby o zgodności lub niezgodności z Konstytucją trybu uchwalania ustaw. Konsekwencja taka byłaby trudna do zaakceptowania. Dodatkowo należy zauważyć, że Regulamin Sejmu był zmieniany już po wejściu w życie Konstytucji kilkadziesiąt razy; nie dotyczy to omawianego przepisu. Uzależnianie oceny zgodności trybu ustawodawczego z Konstytucją od jego zgodności z normami Regulaminu Sejmu prowadziłyby zatem do rezultatów niepewnych i zmiennych w czasie.

2.10. Znaczenie naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu dla oceny konstytucyjności ustawy zmieniającej zależy od rozstrzygnięcia, czy miało ono wpływ na treść uchwalonej następnie ustawy, a także czy uniemożliwiło posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. W tym celu należy syntetycznie przedstawić przebieg prac legislacyjnych w Sejmie nad projektem ustawy zmieniającej.

Rada Ministrów wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3655/VI kadencja Sejmu) 26 listopada 2010 r. Marszałek Sejmu 1 grudnia 2010 r. skierował projekt do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (dalej: komisja). Pierwsze czytanie przeprowadzono na posiedzeniu tej komisji 14 grudnia 2010 r. Podczas tego posiedzenia komisja podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego w odniesieniu do projektu ustawy. Wysłuchanie publiczne odbyło się 11 stycznia 2011 r.

Na posiedzeniu komisji 18 stycznia 2011 r. podjęta została uchwała o skierowaniu projektu ustawy do podkomisji (Biuletyn nr 4574/VI). Podkomisja rozpatrzyła przedłożony projekt, wprowadziła szereg poprawek i przedłożyła komisji do rozpatrzenia. 13 maja 2011 r. podkomisja przedstawiła sprawozdanie o projektach dotyczących zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponadto podkomisja przedstawiła propozycję 80 zmian w treści rządowego projektu ustawy.

Podczas posiedzeń komisji w dniach 7, 17 i 21 czerwca 2011 r. przyjęto prawie wszystkie zmiany zaproponowane przez podkomisję. Do niektórych zmian zaproponowanych przez podkomisję zgłoszono poprawki. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu 29 czerwca 2011 r. (Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu 29 czerwca 2011 r., s. 174-188). Podczas trzeciego czytania 1 lipca 2011 r. przyjęto projekt ustawy zmieniającej. 2 sierpnia 2011 r. Senat uchwalił 83 poprawki do ustawy. Na posiedzeniu 18 sierpnia 2011 r. Sejm przyjął część poprawek Senatu i uchwalił ustawę zmieniającą. Prezydent podpisał ustawę 2 września 2011 r.

2.11. Z powyższej analizy prac nad projektem ustawy zmieniającej wynika, że przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na plenum Sejmu, było naruszeniem art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Nie znaczy to jednak, że pierwszego czytania projektu ustawy nie było. Nie ma też dowodów na negatywny wpływ omawianej nieprawidłowości na przebieg dalszego procesu legislacyjnego. W szczególności, nie stanowiło przeszkody dla udziału posłów, także spoza właściwej komisji, w procesie ustawodawczym. Stosownie do art. 38 Regulaminu Sejmu, o posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek. Prace nad ustawą między pierwszym a drugim czytaniem trwały ponad pół roku (od połowy grudnia 2010 r. do końca czerwca 2011 r). W tym czasie odbyły się 4 posiedzenia komisji, przesłuchanie publiczne i obrady podkomisji. Podczas obrad komisji i podkomisji zgłaszane były dziesiątki propozycji poprawek przez poszczególnych posłów, zarówno z partii tworzących koalicję rządową jak i przez posłów opozycyjnych. Każdy z posłów mógł zgłaszać indywidualnie przez ponad pół roku poprawki do projektu ustawy. Naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który określa fragment organizacji prac legislacyjnych i nie ma charakteru porządkowego, należy ocenić krytycznie. Nie ma jednak podstaw do przyjęcia, że ta okoliczność wpłynęła negatywnie na dalszy przebieg prac legislacyjnych i ich rezultat. Tak więc przeprowadzenie pierwszego czytania ustawy zmieniającej na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu plenarnym, nie ograniczyło udziału posłów w pracach nad projektem ustawy ani nie oddziaływało na treść uchwalonej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie nie wystąpiły

okoliczności pozwalające na orzeczenie o niezgodności trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji, a także z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Z kolei powołany przez wnioskodawcę jako wzorzec art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie mógł być podstawą kontroli w odniesieniu do ustawy. Wobec tego postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Ocena zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.

3.1. Kolejny zarzut sformułowany przez wnioskodawcę dotyczy nieprzedłożenia do zaopiniowania przez KRS projektu ustawy zmieniającej w wersji skierowanej przez Radę Ministrów do Sejmu.

Stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że „[p]ojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)” – (wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07).

Funkcje KRS określone w przytoczonym wyżej przepisie Konstytucji zostały sprecyzowane na szczeblu ustawowym przez przyznanie KRS kompetencji opiniodawczych. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2011 r.) do kompetencji KRS należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. W stanie prawnym obowiązującym w czasie prac nad ustawą zmieniającą kompetencja do opiniowania projektów aktów normatywnych była przewidziana w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.). Ani przepisy Konstytucji, ani ustawy o KRS, zarówno obecnie obowiązującej jak i poprzedniej, nie określają jednak procedury opiniowania, w tym m.in. tego, w jakiej fazie prac nad projektem danego aktu normatywnego powinny być przeprowadzone.

W odniesieniu do projektów ustaw, opiniowanie przez KRS powinno się odbywać w ramach procedury legislacyjnej w parlamencie. Ponadto w przypadku rządowych projektów ustaw, z konstytucyjnej roli KRS wynika kompetencja do przedstawienia przez nią opinii przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu. Poselskie lub komisyjne projekty ustaw są kierowane przez Marszałka Sejmu do wymaganego przez ustawy zaopiniowania przed ich pierwszym czytaniem w Sejmie, jeśli nie były wcześniej poddane konsultacjom (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Inne akty normatywne, czyli zasadniczo rozporządzenia, podlegają opiniowaniu przed nadaniem im mocy obowiązującej przez właściwy organ.

3.2. W procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, czyli dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający dany akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Opinia wyraża stanowisko podmiotu opiniującego. Jej treść nie jest prawnie wiążąca dla organu zasięgającego opinii. Opinia ma służyć wzbogaceniu przesłanek, na podstawie których



organ decydujący podejmuje rozstrzygnięcie w kwestiach poddanych konsultacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, procedura opiniowania zakłada po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, zaś po stronie podmiotów opiniujących, możliwość prezentowania różnych stanowisk. Uchwalanie ustaw z mocy Konstytucji stanowi kompetencję Sejmu, a rola podmiotów opiniujących ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego Sejmowi na zapoznanie się z ich poglądem w danej kwestii (zob. wyroki z: 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97 (OTK ZU nr 2/1998, poz. 11; 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112).

Jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe. Kwestia, jaki jest to rodzaj wadliwości, a zwłaszcza czy jej skutkiem jest nieważność aktu, nie może być rozpatrywana abstrakcyjnie.

Brak związania organu decydującego treścią opinii nie oznacza, że opinia nie ma dla niego żadnego znaczenia. Organ ten powinien rozważyć, czy treść opinii nie wpływa na zmianę dotychczasowych założeń lub projektu aktu, a także poinformować o sposobie odniesienia się do uzyskanej opinii. Może to nastąpić, w zależności od sytuacji, w różnych formach, np. przez udzielenie odpowiedzi podmiotowi opiniującemu albo ustosunkowanie się do treści opinii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

3.3. Realizacja kompetencji opiniodawczych w toku prac legislacyjnych w parlamencie polega na zajmowaniu stanowiska przez KRS wobec projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów. Przebieg procesu legislacyjnego powinien być tak zorganizowany, aby KRS miała realną możliwość zajęcia stanowiska w formie swoistej dla organów kolegialnych, tj. przez podejmowanie uchwał. Taki pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. o sygn. K 3/98. Brak opinii KRS przesądził wówczas o orzeczeniu niezgodności z Konstytucją kwestionowanej ustawy. Trybunał wskazał przy tym przesłanki takiego rozstrzygnięcia, a mianowicie: „Po pierwsze, przed zakończeniem sejmowych prac ustawodawczych nie doszło do wyrażenia stanowiska KRS (...), jako że nie doszło do zwołania posiedzenia Rady na ten temat (...). Po drugie, nie było też możliwości wyrażenia takiego stanowiska, jako że pomiędzy zgłoszeniem poprawki (...), a uchwaleniem ustawy w trzecim czytaniu minęły tylko cztery dni, a w tym czasie (...) Rada nie mogła się ustosunkować do tej poprawki. Po trzecie, nie można było wykorzystać stanowiska Rady dotyczącego projektu rządowego, bo art. 6 objął materię nową, której w ogóle nie normowano w projekcie rządowym”.

Uchwały zawierające opinie o projektach ustaw znajdujących się w toku procedury legislacyjnej w parlamencie powinny być podejmowane na wniosek Marszałka Sejmu lub z własnej inicjatywy Rady. Oprócz uchwał inną, stosowaną w praktyce, formą konsultacji, jest udział przewodniczącego KRS lub członków w pracach komisji sejmowych lub w wysłuchaniach publicznych. Przewodniczący i wyznaczeni członkowie KRS w toku prac ustawodawczych prezentują stanowisko Rady i działają z jej upoważnienia (por. § 20 ust. 2 Regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie regulaminu szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa, M. P. z 2011 r. Nr 72, poz. 712).

3.4. Opiniowanie rządowych projektów ustaw przed ich wniesieniem do Sejmu następuje w formie uchwał KRS podejmowanych na wniosek organu przygotowującego projekt lub z własnej inicjatywy Rady albo w formie prezentowania stanowiska Rady przez jej upoważnionych przedstawicieli biorących udział w konferencjach uzgodnieniowych, dotyczących projektów ustaw.

Ze względu na dynamiczny charakter prac nad projektami ustaw w rządzie, w trakcie których treść projektów ulega zmianie, powstaje pytanie, czy przedmiotem opiniowania musi być ostateczny tekst projektu w takiej postaci, w jakiej jest przesyłany do Sejmu.

Zdaniem Trybunału, decydujące powinno być kryterium materialne (treściowe), a nie formalne. Nie ma podstaw do sformułowania ogólnego wymagania, aby KRS opiniowała finalny rządowy projekt ustawy bezpośrednio przed jego skierowaniem do Sejmu, jeśli opiniowane były wcześniejsze wersje projektu, a późniejsze zmiany nie miały zasadniczego charakteru i nie dezaktualizują treści opinii. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. Obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym. Trybunał podkreślał, że „wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, niepubl.; zob. również orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49 oraz wyroki z: 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 293 i 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 5). Należy ponadto zauważyć, że skoro opinia KRS nie jest prawnie wiążąca i służy poszerzeniu wiedzy organu przygotowującego projekt ustawy, a także dostarczeniu mu materiału do podjęcia rozstrzygnięcia, nie zawsze jest potrzebne uzyskiwanie opinii o wszelkich, nawet szczegółowych rozwiązaniach. Niekiedy wystarczy ogólna ocena KRS poszczególnych konstrukcji prawnych.

Odmienne stanowisko, stosownie do którego wymagane jest opiniowanie ostatecznego rządowego projektu ustawy, byłoby nawet niekiedy dysfunkcyjne. Udostępnienie KRS projektu rządowego na końcowym etapie mogłoby oznaczać w praktyce utratę możliwości wcześniejszego poznania stanowiska KRS przez rząd i wywarcia realnego wpływu przez KRS na treść projektu ustawy. Z Konstytucji i ustawy nie da się wyinterpretować obowiązku kilkukrotnego przeprowadzania konsultacji przed wniesieniem projektu do Sejmu, jakkolwiek tak się w praktyce dzieje. Ponadto prawidłowa procedura zasięgnięcia opinii KRS wymaga czasu na odniesienie się do tej opinii przez organ sporządzający projekt ustawy. W razie przedłożenia do zaopiniowania ostatecznego projektu ustawy oznaczałoby to potrzebę zarezerwowania czasu na oczekiwanie na opinię, a następnie jej analizę i ewentualne uwzględnienie uwag. Mogłoby to w konsekwencji prowadzić do sporządzenia kolejnego projektu, który zgodnie z logiką diskutowanego tu stanowiska powinien być znowu przedstawiony KRS do zaopiniowania. Spowodowałoby to niewątpliwie opóźnienie i skomplikowanie procesu prawotwórczego.

Należy podkreślić, że stosownie do art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu uzasadnienie projektu ustawy wnoszonego do Sejmu powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Nie ma natomiast prawnego obowiązku dołączania do projektu ustawy samych tekstów opinii, ani wyróżniania organów lub organizacji, od których pochodzą.

3.5. W kontekście powyższych ustaleń niezbędne było dokonanie analizy udziału KRS w pracach nad projektem zaskarżonej ustawy.

W toku prac nad projektem ustawy przed skierowaniem go do Sejmu, Minister Sprawiedliwości dwukrotnie, a mianowicie 30 kwietnia 2009 r. oraz 8 października 2009 r., przesyłał KRS projekt ustawy zmieniającej do zaopiniowania. KRS zajęła stanowisko zajęła stanowisko wobec tych projektów w piśmie z 9 września 2009 r. oraz w opinii z 12 marca 2010 r. Jeszcze wcześniej, gdyż 4 czerwca 2009 r., KRS zajęła stanowisko wobec planowanych zmian w p.u.s.p. Ponadto, jak wynika z pisma Ministra Sprawiedliwości z 2 maja 2013 r., posiedzenia konsultacyjne z przedstawicielami KRS dotyczące późniejszej wersji projektu ustawy odbyły się 20 listopada i 2 grudnia 2009 r., a ostatnie spotkania miały miejsce: 19 lutego, 9 kwietnia, 28 maja, 8 i 23 czerwca oraz 1 lipca 2010 r.

Z porównania treści projektów przesłanych KRS do zaopiniowania z treścią projektu wniesionego przez Radę Ministrów do Sejmu wynika, że późniejsze zmiany w projekcie rządowym nie polegały na wprowadzeniu nowych materii, rozwiązań lub instytucji prawnych. Za istotną można uznać jedynie zmianę dotyczącą art. 32b § 1 p.u.s.p. Przepis ten w projekcie przesłanym KRS do zaopiniowania przewidywał, że Minister Sprawiedliwości odwołuje dyrektora sądu, w razie negatywnego zaopiniowania jego sprawozdania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Projekt przesłany do Sejmu przewidywał natomiast, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu we wskazanej sytuacji; takie rozwiązanie znalazło się też w uchwalonej ustawie. Należy jednak zauważyć, że w swoich stanowiskach KRS obszernie i krytycznie odnosiła się w całości do zmiany pozycji dyrektora sądu i jego podległości Ministrowi Sprawiedliwości (zob. stanowisko KRS z 9 września 2009 r., s. 4 i 5). Nie można zatem uznać, że zagadnienie pozycji dyrektorów sądów i ich relacji do Ministra Sprawiedliwości nie było przedmiotem opinii KRS i nie było znane.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy została zamieszczona ocena skutków regulacji. Wskazano w niej, że pod wpływem uwag zgłaszanych w toku konsultacji zostały wprowadzone do projektu istotne zmiany, dotyczące przede wszystkim regulacji samorządu sędziowskiego oraz nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, organów sądów, ocen kwalifikacji kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich, statusu sędziego, referendarza sądowego i asystenta sędziego. Nie zostały natomiast uwzględnione uwagi dotyczące m.in. struktury organizacyjnej sądownictwa, podziału kompetencji prezesa i dyrektora sądu czy ocen okresowych sędziów (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu). Z uzasadnienia rządowego wynikał zatem sam fakt konsultacji z KRS, jej zakres i przedmiot oraz rezultaty, tj. kwestie, w których stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa zostało uwzględnione, a w których nie uzyskało aprobaty. Za nietrafny należy uznać argument wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego, że posłowie podejmujący decyzję w przedmiocie wskazanej nowelizacji p.u.s.p. nie mieli możliwości zapoznania się z poglądem KRS co do proponowanych zmian.

3.6. Przedstawiciele KRS prezentowali swoje opinie o projektowanych zmianach ustawowych w toku prac nad projektem ustawy w Sejmie. Podczas pierwszego czytania ustawy 14 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka byli obecni i zabierali głos w dyskusji przewodniczący KRS oraz członkowie Rady. Przewodniczący KRS – odnosząc się do proponowanych zmian – negatywnie ocenił m.in. proponowaną w projekcie instytucję nadzoru nad sędziami przez sędziów wizytatorów. Członkowie KRS stawiali zarzuty m.in. odnośnie przewidzianych w projekcie: komisji konkursowej na stanowisko sędziego, zasad wybierania dyrektora sądu oraz jego kompetencji, a także ocen okresowych sędziów. Po pierwszym czytaniu, 11 stycznia 2011 r. sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przeprowadziła wysłuchanie publiczne w odniesieniu do projektu ustawy. W posiedzeniu udział wzięli przewodniczący

KRS oraz członkowie Rady, którzy zabrali głos w dyskusji oraz zgłaszali liczne zastrzeżenia co do projektu ustawy, dotyczące m.in. instytucji nadzoru sprawowanej przez sędziów wizytatorów, ocen okresowych sędziów, pozycji i kompetencji dyrektora sądu, powołania komisji konkursowej na stanowisko sędziego, samorządu sędziowskiego i zgromadzeń ogólnych sędziów w sądach, w tym większości głosów potrzebnej do podejmowania uchwał przez zgromadzenia, modelu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, organizacji sądów, delegacji asystentów sędziów, szkoleń sędziów oraz wyboru sędziów do KRS. Podczas drugiego czytania projektu ustawy zmieniającej w Sejmie głos w dyskusji zabrał wiceprzewodniczący KRS, wskazując m.in. stanowisko KRS dotyczące pozycji dyrektorów sądów, zasad tworzenia wydziałów w sądach i procedury delegowania sędziów. Wiceprzewodniczący KRS podkreślił, że członkowie KRS aktywnie brali udział w pracach parlamentarnych, zaś część zgłoszonych uwag została uwzględniona (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu VI kadencji, 29 czerwca 2011 r.).

Podczas prac w Sejmie nad projektem ustawy zmieniającej zostało podtrzymane i rozwinięte przez członków KRS stanowisko wyrażone w opiniach sporządzonych w czasie prac na etapie rządowym. Trybunał nie ma informacji, aby w tym czasie były podejmowane uchwały KRS formułujące opinie o tym projekcie. Należy jednak stwierdzić, że w odróżnieniu od sytuacji, jaka wystąpiła w sprawie, w której został wydany powołany wyżej wyrok z 24 czerwca 1998 r. o sygn. K 3/98, gdy poprawka do projektu ustawy została zgłoszona cztery dni przed uchwaleniem ustawy, w obecnej sprawie nie było żadnych przeszkód do podejmowania uchwał przez KRS. Od pierwszego czytania do uchwalenia ustawy przez Sejm upłynęło bowiem ponad osiem miesięcy. Stosownie do obowiązującego w czasie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 219, poz. 1623, ze zm.) porządek posiedzeń plenarnych Rady przygotowuje jej Prezydium (§ 2 ust. 5). Według § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, zwołując posiedzenie Rady, Przewodniczący przesyła jej członkom zawiadomienie o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad. Zawiadomienia oraz materiały będące przedmiotem rozpatrzenia przez Radę powinny być doręczone nie później niż na 14 dni przed terminem posiedzenia. Według § 9 ust. 2 zdanie drugie, porządek obrad może być rozszerzony o sprawy, których pilność rozpatrzenia jest uzasadniona. Tak więc przewodniczący lub członkowie KRS, biorący aktywnie udział w pracach sejmowych i śledzący zmiany wprowadzane w projekcie ustawy, a także wcześniej biorący udział w konferencjach uzgodnieniowych w rządzie, przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, mieli realną możliwość postawienia zagadnień związanych z tą kwestią na forum KRS i podjęcia stosownych uchwał.

3.7. W świetle powyższych ustaleń niezasadny jest więc zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w związku z wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu. Analiza okoliczności prac nad projektem ustawy zmieniającej prowadzi do konkluzji, że nie doszło do ograniczenia możliwości realizacji przez Krajową Radę Sądownictwa jej podstawowej, konstytucyjnej funkcji. Należy uznać zatem, że nie ma podstaw do orzeczenia, że kwestionowana ustawa została uchwalona w trybie nieodpowiadającym konstytucyjnym wymaganiom zawartym w art. 186 ust. 1 Konstytucji, a wobec tego także wymaganiom wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego w związku z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu.

Podany jako kolejny wzorzec kontroli art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS z 2001 r. nie może być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, bo niedopuszczalna jest tzw.

pozioma kontrola ustaw (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; 13 marca 2007 r. o sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; postanowienie TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Wobec tego postępowanie podlega w tym zakresie umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Powyższa konkluzja otwiera drogę do odniesienia się przez Trybunał Konstytucyjny do zarzutów dotyczących poszczególnych przepisów p.u.s.p.

#### 4. Ocena zgodności art. 9 i art. 9a p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

4.1. Pierwsza grupa zarzutów wnioskodawcy odnosi się do norm o charakterze systemowym, zawartych w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w których ustawodawca określił ogólne zasady oddziaływania Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów na działalność administracyjną sądów. Przepisy te zawierają rozwiązania dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym także rozłożenia kompetencji w tej dziedzinie między poszczególne organy.

Zaskarżone przepisy, łącznie z art. 1 § 2 i 3 oraz art. 8 p.u.s.p., przydatnymi do odczytania norm będących przedmiotem kontroli, mają następujące brzmienie:

Art. 1 „§ 2. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego.

§ 3. Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw”.

Art. 8 „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;
- 2) zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3.

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

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

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

Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty wnioskodawcy wobec art. 9 i art. 9a p.u.s.p. koncentrują się wokół dwóch zasadniczych zagadnień. Po pierwsze, KRS zarzuca, że ustawodawca w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w połączeniu z wprowadzeniem w art. 8 p.u.s.p. nowej definicji działalności administracyjnej sądów, dokonał rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów w porównaniu z wcześniejszym stanem prawnym. W szczególności wnioskodawca zarzuca, że zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad tą częścią działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Po drugie, zdaniem KRS wprowadzone w art. 9 i art. 9a p.u.s.p. oraz rozwinięte w dalszych zaskarżonych przepisach tej ustawy rozwiązania dotyczące nadzoru nad sądami powszechnymi powodują, że część działalności administracyjnej sądu,

wskazana w znowelizowanym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej.

Wskazane unormowania, zdaniem KRS, są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż nadmiernie wzmacniają władzę wykonawczą, ograniczając odrębność i niezależność władzy sądowniczej. Według wnioskodawcy, art. 173 Konstytucji nie odnosi odrębności i niezależności sądów od innych władz jedynie do sfery wymiaru sprawiedliwości. KRS wskazuje, że w kwestionowanym modelu nadzoru nad sądami ingerencja władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów nie oznacza współdziałania władz, o którym stanowi preambuła Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych na rzecz administracji rządowej.

4.2. Zasada podziału i równowagi władzy była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału, również w kontekście pozycji władzy sądowniczej (zob. wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29).

Stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Konstytucja z 1997 r. nie ogranicza się do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności, ale ujmuje stosunki między władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia się. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Istotą zasady podziału i równowagi władzy jest więc funkcjonalny podział władzy, a ponadto stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12). Każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances*, jest jedną z zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyroki z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). „Równoważenie się władz” jest ponadto wzbogacone przez wymaganie „współdziałania władz”, o którym mowa we wstępie do Konstytucji. Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

4.3. Sposób ujęcia zasady podziału i równowagi władz oddziałuje na pozycję władzy sądowniczej w systemie władz i dla wzajemnych ich relacji. Trybunał podtrzymuje stanowisko wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie, że art. 173 Konstytucji,

stosownie do którego sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, nie narusza podstawowej zasady wyrażonej w art. 10 Konstytucji (zob. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03). Ze względu na zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie z dalszych rozważań na temat władzy sądowniczej zostały wyłączone trybunały.

O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04). Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94 oraz wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12; P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Warszawa 2007, s. 13). Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i literaturze, wskazuje się, że w przypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; zob. również L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 76).

Dla niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma spostrzeżenie, że władzę sądowniczą można ujmować w znaczeniu funkcjonalnym i organizacyjnym (podmiotowym). To rozróżnienie można spotkać, jakkolwiek w różnych wariantach, w literaturze prawniczej i zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest ono przydatne dla interpretacji art. 10 i art. 173 Konstytucji. Władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym jest wymierzanie sprawiedliwości, a także wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 175, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Warszawa 2005, s. 4 oraz cytowana tam literatura i orzecznictwo). W znaczeniu organizacyjnym władza sądownicza to natomiast system organów państwowych – sądów. Między władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym a w znaczeniu funkcjonalnym występują oczywiście powiązania, polegające na tym, że charakterystyczne funkcje wraz z odpowiadającymi im kompetencjami w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej są przypisane wyodrębnionym i wyspecjalizowanym organom państwowym – sądom (zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo”, z. 7/1998, s. 5; W. Sanetra, *Sądy powszechne i Sąd Najwyższy jako władza sądownicza*, „Przeгляд Sądowy”, nr 6/2008, s. 5-6).

Odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (zob. J. Trzeciński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 11; B. Banaszak, uwagi do art. 173, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871). Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i 29

listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Wyodrębnienie władzy sądowniczej nie oznacza jednak jej pełnej izolacji od innych organów państwa oraz zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz. Prawne podstawy działalności sądów zawarte są w ustawach, czyli w aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli sądów wyższych na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i ustawach.

Jakkolwiek oba aspekty władzy sądowniczej: funkcjonalny i organizacyjny, są ściśle powiązane, ich odróżnianie jest istotne. Chodzi głównie o to, że działalność będąca wykonywaniem funkcji władzy sądowniczej, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i udzielanie ochrony prawnej, jest podstawową działalnością sądów jako jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej, ale nie jedyną. W sądach jest bowiem prowadzona także działalność administracyjna. W jej ramach można wyróżnić działalność administracyjną związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości oraz działalność administracyjną niezwiązaną z wymiarem sprawiedliwości, ale mającą na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądu jako jednostki organizacyjnej.

Jeśli chodzi o osoby zatrudnione w sądach, można wśród nich wyróżnić osoby sprawujące wymiar sprawiedliwości i wykonujące zadania z zakresu ochrony prawnej, czyli wykonujące funkcje władzy sądowniczej (sędziów i referendarzy sądowych) oraz pozostałych pracowników wykonujących zadania w zakresie działalności administracyjnej sądu.

Dużą wagę w kontekście niniejszej sprawy ma stwierdzenie, że cała działalność administracyjna sądów ma charakter służebny i jest podporządkowana działalności podstawowej sądów, o której mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Tak więc organizacja administracji sądowej i sposób jej funkcjonowania mają wspierać prawidłowe sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, a zdolność osiągnięcia takiego stanu jest jednym z podstawowych kryteriów oceny tej administracji. Dalszymi kryteriami są działanie zgodne z prawem i efektywność. Ujmując to zagadnienie od drugiej strony: brak wsparcia dla podstawowych funkcji sądu, a tym bardziej utrudnianie ich wykonywania przez administrację sądową są okolicznościami, które sprzeciwiają się racji bytu tej administracji. Administracja sądowa nie może być oceniana samoistnie, bez uwzględnienia celu jej utworzenia.

Stwierdzenia powyższe mogą się wydać oczywiste, ale mają istotne znaczenie dla oceny zarzutów wnioskodawcy. Są one bowiem pomocne przy wykładni i stosowaniu przepisów p.u.s.p., w tym także przepisów zakwestionowanych przez KRS. Należy wymagać, aby relacje między działalnością administracyjną sądów a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i udzielaniem ochrony prawnej były ukształtowane z uwzględnieniem sformułowanej wyżej zależności. W tym świetle należy rozpatrywać także kwestię nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Dotyczy to organizacji, zakresu i środków nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Kompetencje w zakresie nadzoru administracyjnego nie mogą prowadzić do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, a zwłaszcza naruszać lub osłabiać niezawisłości sędziowskiej.

Problem konstytucyjny objęty wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy kwestii, czy sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi może zostać ustawowo powierzone organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości, a także czy zakres oraz formy tego nadzoru nie naruszają zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej.

4.4. W świetle ustawodawstwa wyróżnia się dwa rodzaje nadzoru nad sądami –



nadzór judykacyjny sprawowany przez Sąd Najwyższy oraz nadzór administracyjny, który sprawuje Minister Sprawiedliwości. Rozróżnienie to znajduje także odbicie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). W literaturze wyodrębnia się również nadzór służbowy nad sędziami powierzony sądom dyscyplinarnym, określony w art. 107 i n. p.u.s.p. (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47).

Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez Sąd Najwyższy i znajduje podstawę w art. 183 ust. 1 Konstytucji i art. 7 p.u.s.p. Środki nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad orzecznictwem sądów powszechnych, zarówno instancyjne, jak i pozainstancyjne, służą prawidłowemu rozstrzygnięciu konkretnych spraw cywilnych lub karnych, a przede wszystkim – ujednoczeniu orzecznictwa sądowego. Nadzór judykacyjny jest sprawowany przez rozpoznawanie skarg kasacyjnych i zażaleń w sprawach cywilnych (art. 398<sup>1</sup> i art. 394<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) oraz kasacji i wniosków o stwierdzenie nieważności orzeczenia w sprawach karnych (art. 519 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.), podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnianie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w wykładni prawa (art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2013 r., poz. 499; dalej: ustawa o SN) oraz podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości co do wykładni prawa w konkretnej sprawie (art. 59 ustawy o SN) – zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 47-49).

Nadzór judykacyjny nie był przedmiotem rozstrzygania w niniejszej sprawie; należy go wyraźnie odróżnić od nadzoru administracyjnego, sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów.

4.5. Art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., był przedmiotem kontroli Trybunału w cytowanym wyżej wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07. Przepis kontrolowany w omawianym wyroku ustanawiał ogólną zasadę zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. We wskazanej sprawie, wszczętej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunał orzekł, że art. 9 p.u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że uwzględniając zasadę podziału i równowagi władzy, działalność administracyjna sądów może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest wszakże to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Trybunał przyjął, że takie gwarancje są zachowane, gdyż kompetencje Ministra Sprawiedliwości związane z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową określone są w p.u.s.p.

Dokonując analizy pojęcia „nadzór administracyjny nad sądami”, Trybunał wskazał, że pojęcie nadzoru w p.u.s.p. należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tego, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, która jest wyposażona w środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, a jej funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega zatem na „weryfikacji zewnętrznej, formalnej działalności administracyjnej sądów”. Wskazana definicja nadzoru

administracyjnego jest również akceptowana w literaturze (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 125).

4.6. Wobec zarzutu wnioskodawcy dotyczącego rozszerzenia zakresu nadzoru administracyjnego nad sądami, należy dokonać analizy i oceny zmian ustawowych wprowadzonych w ustawie zmieniającej dotyczących zakresu pojęcia „działalność administracyjna” sądów oraz nadzoru sprawowanego nad tą działalnością.

W tym kontekście należy przytoczyć treść art. 8 § 1 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., a także związane z tym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wskazany przepis stanowił, że „[d]ziałalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3” tej ustawy, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania powierzonych w drodze ustaw zadań z zakresu ochrony prawnej. Uwzględniając ówczesny stan prawny, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 stwierdził, że „działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu”. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy również zaliczyć „tok i sprawność postępowania”. Trybunał rozróżnił w tym zakresie pojęcie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się „bezpośrednie dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów)”. Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także „pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim należy rozumieć „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”.

Zasady dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów były określone w art. 9 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem, zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawował Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Natomiast „podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” były wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 p.u.s.p. Jak wskazano powyżej art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., był przedmiotem oceny konstytucyjnej w wyroku o sygn. K 45/07.

4.7. Ustawa zmieniająca wprowadziła nowe zasady nadzoru administracyjnego nad sądami, które opierają się na wyraźnym podziale działalności administracyjnej sądu na dwa odrębne obszary. Z jednej strony, działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Z drugiej zaś, działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Odrębny

charakter tych dwóch sfer działalności administracyjnej sądu powoduje odmienne ukształtowanie reguł dotyczących sprawowania nad nimi nadzoru.

4.8. Zgodnie z art. 9 p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Zasady, do których odwołuje się omawiany przepis, dotyczą kontroli zarządczej oraz koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ten rodzaj kontroli nie odnosi się jedynie do działalności finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Kontrola zarządcza bowiem jest traktowana jako jedna z funkcji zarządzania (kierowania) jednostką organizacyjną (zob. C. Kosikowski, uwagi do art. 68, [w:] *Ustawa o finansach publicznych*. Komentarz, Warszawa 2011). Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, a także zarządzania ryzykiem. W art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyszczególniono zadania Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do kierowanego przez niego działu administracji rządowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

4.9. W odniesieniu do działalności administracyjnej sądu, która polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, ustawa zmieniająca wprowadziła podział na nadzór wewnętrzny i zewnętrzny. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, takie ukształtowanie zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów miało na celu ściśle rozgraniczenie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów oraz ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toka i sprawności postępowania” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 12).

Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p. wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 tej ustawy, sprawują prezesi sądów. Z kolei zgodnie z art. 9a § 2 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Szczegółowe zasady dotyczące „wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej” zostały określone w rozdziale V z działu I omawianej ustawy (art. 37-41 p.u.s.p.).

Stosownie do art. 37a p.u.s.p. prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji, prezes sądu okręgowego – nad działalnością administracyjną sądu okręgowego oraz sądów rejonowych działających

w okręgu sądowym, a prezes sądu rejonowego – nad działalnością administracyjną sądu rejonowego. Czynności nadzorcze prezesa sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, obejmują w szczególności: badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontrolowanie działalności sekretariatu wydziału, a także badanie prawidłowości przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 p.u.s.p.). Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto: wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, oraz lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 p.u.s.p.). Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezes sądu może powierzyć sędziemu wizytatorowi, wiceprezesowi sądu, przewodniczącemu wydziału, a także, w uzasadnionych przypadkach, innemu wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu. Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w zakresie kontroli działalności sekretariatu wydziału, prezes sądu może powierzyć inspektorowi do spraw biurowości (art. 37 § 1 i 2 p.u.s.p.).

Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., który sprawuje Minister Sprawiedliwości, obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów (art. 37f p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego stosownych zarządzeń Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 1 i 2 p.u.s.p.).

Stosownie do art. 9a § 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 2 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej. Do Ministerstwa Sprawiedliwości może być delegowany jedynie sędzia wyróżniający się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz wykazujący znajomość problematyki w zakresie powierzanych mu obowiązków (art. 78 § 1 b p.u.s.p.) Należy podkreślić, że stosownie do art. 77 § 2b p.u.s.p. sędzia nie może łączyć funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej.

4.10. Przechodząc do oceny zarzutów wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny na wstępie stwierdził, że podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn., K 45/07, wydanym w pełnym składzie, iż konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości wykonywał nadzór administracyjny nad sądami. Ustawodawca powinien wszakże stworzyć gwarancje, by

działania ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały swoimi działaniami nadzorczymi w sferę rezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Podobne stanowisko już wcześniej, pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37).

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo (zob. wyroki z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07). Między innymi te okoliczności uzasadniają sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami. Do ustawodawcy należy wybór, czy nadzór taki zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane innej władzy – w tym przypadku władzy wykonawczej. Racją dla tego ostatniego rozwiązania może być przedstawione wyżej wymaganie współdziałania między różnymi władzami państwowymi. Powierzenie funkcji nadzoru administracyjnego Ministrowi Sprawiedliwości może znaleźć merytoryczne uzasadnienie także z uwagi na odpowiedzialność polityczną, jaką władza wykonawcza ponosi za sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi.

O wyborze i przyjęciu któregoś z rozwiązań dotyczących nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powinno decydować m.in. to, w jaki sposób można najsprawniej zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów. Znaczenie ma też odwołanie się do zastanych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza jeśli mają one długą tradycję. Sądownictwo powszechne działa w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjnych i posiada wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich funkcjonowanie. Nadzór ministra może się rozciągać na działalność administracyjną organów władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, jakkolwiek jest niedopuszczalny w stosunku do sprawowania władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym.

W literaturze wyrażane są również głosy krytyczne wobec omawianego rozwiązania (zob. S. Dąbrowski, *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sądowniczą*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek red. *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009, s. 118; P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego* [w:] *Ratio est anima legis. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 483; W. Jakimko, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej a nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi*, [w:] J. Jaskiernia red., *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom 1, Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 549; tenże *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2010, s. 164). Wskazuje się, że innym rozwiązaniem mógłby być nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawowany przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, na wzór zwierzchniego nadzoru sprawowanego nad działalnością sądów administracyjnych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 12 i art. 29 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.).

Do Trybunału Konstytucyjnego nie należy decydowanie o modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Rozstrzygnięcie o pozostawieniu obecnych rozwiązań prawnych albo o wprowadzeniu reformy postulowanej przez krytyków obecnego stanu prawnego należy do ustawodawcy, w takich ramach, jakie wyznacza mu

Konstytucja.

Na marginesie można jedynie zauważyć, że w omawianym tu kontekście sytuacja sądownictwa powszechnego i administracyjnego wykazuje znaczne różnice. Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne jest znacznie mniej rozbudowane w porównaniu z trójinstancyjnym sądownictwem powszechnym, zarówno jeśli chodzi o strukturę organizacyjną, jak i liczbę sądów oraz sędziów. Ponadto przed reformą sądownictwa administracyjnego, tj. przed 1 stycznia 2004 r., jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny funkcjonował w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych. Sędem kierował Prezes NSA. Stąd powierzenie Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcji zwierzchniego nadzoru nad działalnością sądów administracyjnych, kiedy miejsce ośrodków zamiejscowych NSA zajęły wojewódzkie sądy administracyjne, wydawało się bardziej naturalne niż tworzenie nowego systemu nadzorczego. Inna jest sytuacja w sądownictwie powszechnym. Sąd Najwyższy nie jest jego częścią składową. Powierzenie funkcji nadzoru nad sądownictwem powszechnym Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wymagałoby tworzenia systemu nadzoru od początku. Należy w tym kontekście przypomnieć, że nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi ma długą tradycję; występuje w polskim porządku prawnym już od okresu międzywojennego (zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Toruń 2003, s. 257, a także powoływany powyżej wyrok o sygn. K 45/07).

Poza kwestią organizacji nadzoru administracyjnego istotne jest to, aby jego zakres i formy nie przekroczyły granicy, za którą zaczyna się działalność orzecznicza sądów, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a zatem sfera gdzie sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli, i gdzie miejsce współdziałania władz zajmuje separacja władzy sądowniczej.

W przedstawionym wyżej wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że należy ściśle rozróżnić nadzór nad działalnością administracyjną sądów, sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, oraz nadzór nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej. 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 kompetencje powinny zostać zastrzeżone na rzecz przewodniczących wydziałów bądź prezesów sądów.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że realizację powyższych założeń ustawodawca zagwarantował w art. 9b p.u.s.p. (a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w art. 39 p.u.s.p.), zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W kontekście zarzutów Krajowej Rady Sądownictwa należy jednak zbadać, czy wskazane gwarancje zostały spełnione.

4.11. Po pierwsze, KRS zarzuca, że ustawodawca w kwestionowanych art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w połączeniu w wprowadzeniu w art. 8 p.u.s.p. nowej definicji działalności administracyjnej sądów, dokonał rozszerzenia zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, w tym bezpośrednio związaną z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Odniesienie się do zarzutów wnioskodawcy dotyczących rozszerzenia przez ustawę zmieniającą zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości wymaga w pierwszym

rządzie odpowiedzi na pytanie, czy w obecnym stanie prawnym pojęcie „działalność administracyjna sądu” zostało wzbogacone o dodatkowe elementy, które nie występowały we wcześniejszej regulacji. Należy odnotować na wstępie zmianę terminologiczną. Uprzednio art. 9 p.u.s.p. posługiwał się pojęciem „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów”, zaś obecnie operuje terminem „nadzór administracyjny nad działalnością sądów”, który odwołuje się wprost do działalności administracyjnej sądu określonej w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.

W myśl art. 8 p.u.s.p., w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r., działalność administracyjna obejmowała działalność mającą na celu zapewnienie sądowi 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 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. oraz 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, aby zakres przedmiotowy pojęcia „działalność administracyjna sądu” uległ rozszerzeniu wskutek zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą. W tym względzie Trybunał podziela stanowisko Sejmu. Nie można przyjąć, aby obecnie obowiązująca definicja („zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu” oraz „zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu”) obejmowała nowe elementy, które nie mieściły się w dotychczasowym ujęciu („działalność administracyjna mająca na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań”). W stanie prawnym obowiązującym od 28 marca 2012 r. uszczegółowione zostało natomiast pojęcie działalności administracyjnej sądu, przez jej podział na dwie kategorie. W tym względzie widoczne jest nawiązanie do omawianego powyżej wyroku Trybunału z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 12). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ów podział i uszczegółowienie pojęcia „działalność administracyjna sądu” nie doprowadziły jednak do rozszerzenia zakresu tej działalności czy też wzbogacenia jej o dodatkowe elementy.

Regulacja nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed 28 marca 2012 r., uległa jednak pewnym zmianom. Ustawodawca sprecyzował tryb sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną przez ten organ. W przypadku działalności administracyjnej o charakterze organizacyjnym, technicznym i majątkowym 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. (art. 9a § 2 p.u.s.p.). Podobna regulacja dotycząca sprawowania nadzoru przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 p.u.s.p. była przewidziana w art. 9 zdanie drugie p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 28 marca 2012 r. Odmiennie jednak niż w poprzednim stanie prawnym ustawa zmieniająca nie przewiduje w art. 9a p.u.s.p. możliwości „osobistego” sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości (zob. także uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 11). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego

nietrafny jest zatem zarzut Krajowej Rady Sądownictwa, że kwestionowane art. 9 i art. 9a p.u.s.p. przewidują rozszerzenie zakresu nadzoru ministerialnego nad działalnością administracyjną sądów.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy co do powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną bezpośrednio związaną z realizacją funkcji orzeczniczej, należy również przypomnieć, że w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07, tego rodzaju nadzór został uznany za konstytucyjnie dopuszczalny. Trybunał wskazał, że zasada podziału i równowagi władzy nie sprzeciwia się temu, aby Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, która obejmuje tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, pod warunkiem że nadzór ten nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Czynności te są wykonywane przez służbę nadzoru, tj. przez sędziów, którzy, mimo że w zakresie administracji sądowej podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymał to stanowisko.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powyżej przedstawiona analiza dotycząca art. 9 i art. 9a p.u.s.p., w powiązaniu z art. 8 p.u.s.p., prowadzi do wniosku, iż nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nie wkracza w sferę realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych, w których sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości.

4.12. Po drugie, zdaniem KRS, wprowadzony w art. 9 i art. 9a p.u.s.p., oraz rozwinięty w dalszych zaskarżonych przepisach tej ustawy model nadzoru nad sądami powszechnymi powoduje, że część działalności administracyjnej sądu, wskazana w znowelizowanym art. 8 pkt 1 p.u.s.p., staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej. W istocie wnioskodawca zarzuca, że 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 w obręb władzy wykonawczej.

Według art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743 ze zm.; dalej: ustawa o działach) Minister Sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Ponadto stosownie do art. 177 § 1 p.u.s.p. dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości.

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu nie powoduje, że tego rodzaju działalność administracyjna sądu staje się zadaniem administracji rządowej. Kierowanie działalnością administracyjną sądu w zakresie przewidzianym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. zostało powierzone organowi sądu w znaczeniu organizacyjnym, jakim jest dyrektor sądu. Przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą wskazane funkcje pełnił prezes sądu, który w tym zakresie podlegał nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, na zasadach szczegółowo określonych w rozdziale V działu I p.u.s.p. (art. 37-40 p.u.s.p.). Z zakresu zadań prezesa sądu wyłączone były jednak na rzecz dyrektora sądu, tak jak w obecnym stanie prawnym, zadania i kompetencje dotyczące dysponowania budżetem sądów, kontroli gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez sądy (art. 177 § 2 p.u.s.p.). Zarówno w dotychczasowym stanie prawnym, jak i po wejściu w życie ustawy zmieniającej, niewiele funkcji administrowania w sądach zostało



natomiast przewidzianych dla organów kolegialnych sądu, w skład których wchodzi sędziowie, tj. zgromadzenia ogólnego i kolegium (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 52).

Podobnie nie można uznać za zadanie z zakresu administracji rządowej nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z realizacją przez sądy funkcji orzeczniczej, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. W tym zakresie nadzór jest sprawowany przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. (art. 9a § 2 p.u.s.p.). Mimo że w zakresie administracji sądowej sędziowie delegowani podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej. W wyroku o sygn. K 45/07, Trybunał rozstrzygając o zgodności z Konstytucją kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, stwierdził, że delegacja nie wiąże się z pozbawieniem sędziego miejsca służbowego. Przez czynność delegowania sędziego nie zostaje pozbawiony urzędu, lecz jedynie wykonuje czynności wskazane w akcie delegowania w odpowiedniej jednostce. Jego status wynikający z powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta nie ulega zmianie.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości, czyli organowi władzy wykonawczej, kompetencji do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie oznacza, że sądy, w zakresie dotyczącym takiej działalności, stały się częścią władzy wykonawczej. Ponadto ani prezes sądu, ani dyrektor sądu, wykonujący zadania w zakresie działalności administracyjnej sądów, nie należą do administracji rządowej. Podmioty te, zgodnie z art. 21 § 1 p.u.s.p., są organami sądu, czyli elementem władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 21 § 3, art. 22 § 1, art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

5.1. Druga grupa zarzutów dotyczących treści ustawy przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy wprowadzonych ustawą zmieniającą przepisów określających wzajemne relacje pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 21 § 3, art. 22 § 1 oraz art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 21 § 3 p.u.s.p. – „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”.

Art. 22 § 1 p.u.s.p. – „Prezes sądu:

- 1) kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, a w szczególności:
  - a) kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 2,
  - b) jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów danego sądu,
  - c) powierza sędziom i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że ustawa stanowi inaczej;

- 2) dokonuje analizy orzecznictwa w kierowanym sądzie pod względem poziomu jego jednolitości i informuje sędziów o wynikach tej analizy, a w razie stwierdzenia istotnych rozbieżności w orzecznictwie informuje o nich Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego;
- 3) pełni inne czynności przewidziane w ustawie oraz przepisach odrębnych”.

Art. 31a § 1 p.u.s.p. – „Dyrektor sądu:

- 1) kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1;
- 2) wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach;
- 3) jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów;
- 4) określa, w porozumieniu z prezesem sądu, rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, w wydziałach sądu;
- 5) reprezentuje Skarb Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu”.

Wobec zaskarżonych przepisów wnioskodawca skierował szczegółowe zastrzeżenia.

W *petitum* wniosku, w odniesieniu do art. 21 § 3 p.u.s.p. KRS podniosła, że kwestionowany przepis ogranicza kompetencje prezesa sądu do kierowania podległym mu dyrektorem sądu, w szczególności pozbawiając możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń, dotyczących kompetencji dyrektora sądu określonych w art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 tej ustawy. W uzasadnieniu wniosku KRS zarzuciła, że pomimo formalnego proklamowania zwierzchnictwa służbowego prezesa sądu nad dyrektorem sądu, ustawodawca wyłączył z zakresu tego zwierzchnictwa działalność administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. oraz kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wnioskodawca kwestionuje art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje kompetencji prezesa sądu do wydawania dyrektorowi sądu poleceń, dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. W odniesieniu do wydawania poleceń dotyczących kompetencji dyrektora sądu wymienionych w art. 31a § 1 pkt 2 i 5 p.u.s.p. wnioskodawca nie sformułował natomiast żadnych zarzutów.

Jeśli chodzi o art. 22 § 1 p.u.s.p., KRS nie podważyła kompetencji przyznanych prezesowi sądu, sprecyzowanych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że KRS kwestionuje art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do kompetencji dyrektora sądu.

Z kolei w odniesieniu do art. 31a § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. wnioskodawca zarzucił, że ustawa powierzyła dyrektorowi sądu kierowanie działalnością administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 1 tej ustawy oraz zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników administracyjnych sądu, którzy wykonują zadania związane bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości. Na rozprawie Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że zarzut dotyczący art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. odnosi się do kompetencji dyrektora sądu wobec wszystkich pracowników administracyjnych sądu, zaś w szczególności pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W odniesieniu do wymienionego w *petitum* art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p. wnioskodawca nie sprecyzował w uzasadnieniu wniosku żadnych zarzutów. Uzasadnia to umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedstawione wyżej zarzuty dotyczące kilku przepisów znowelizowanej ustawy zostały poddane łącznej analizie, ponieważ są ze sobą powiązane i składają się na ogólną

ocenę relacji między prezesem a dyrektorem sądu. W ocenie wnioskodawcy, ustawowe ukształtowanie relacji pomiędzy tymi organami sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu pociąga za sobą dwie istotnie konsekwencje. Po pierwsze, przyjęte rozwiązanie powoduje znaczne ograniczenie kompetencji prezesa do kierowania sądem na rzecz dyrektora sądu, czyli organu podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Po drugie, rozwiązanie to godzi w odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej, a ponadto może stanowić potencjalne zagrożenie rzetelnego i sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, jeśli dojdzie do konfliktu pomiędzy prezesem a dyrektorem sądu. Zaskarżone przepisy są zatem, zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała jako wzorzec kontroli także art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie powiązał jednak naruszenia art. 2 Konstytucji z żadnym z elementów treściowych składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Ograniczył się wyłącznie do wskazania, że kwestionowane przepisy zawierają „rozwiązanie, które nie sprzyja współdziałaniu władz, a także rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych – nakazanym we wstępie do Konstytucji”. Ze względu zatem na brak uzasadnienia zarzutu Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w odniesieniu do kontroli kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.2. Odniesienie się do zarzutów wnioskodawcy wymaga krótkiej charakterystyki jednego z podstawowych założeń nowelizacji p.u.s.p. Jest nim wprowadzenie zmian w zasadach kierowania działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazuje się, że oddzielenie „sfery zarządzania tzw. administracyjnym zapleczem sądu od sfery kierowania pracą sędziów funkcjonuje w wielu krajach europejskich (...) i zgodne jest z postulowaną przez Radę Europy w Zaleceniu nr R(95)12, dotyczącym zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, tendencją do odchodzenia od tradycyjnego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości w kierunku modelu menadżerskiego” (druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 4). W konsekwencji w działalności administracyjnej sądów wyróżniono zespół czynności polegających na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Czynności w tej dziedzinie podlegające wcześniej prezesowi sądu zostały przekazane na rzecz dyrektora sądu, czyniąc z niego organ sądu odpowiedzialny za zapewnienie sprawnego funkcjonowania infrastruktury organizacyjnej i majątkowej sądu oraz zarządzanie personelem administracyjnym. Zgodnie z art. 32a § 1 pkt 3 p.u.s.p. dyrektorzy sądów mają być powoływani spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Kierowanie działalnością administracyjną sądu związaną bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej należy natomiast do właściwości prezesa sądu. Normatywnym wyrazem tego założenia jest art. 8 p.u.s.p., który wyróżnia dwie sfery działalności administracyjnej sądów, a także art. 22 § 1 i art. 31a § 1 p.u.s.p., określające kompetencje prezesa sądu i oddzielające je od kompetencji dyrektora sądu w sprawach administracji sądowej.

Pozycja prawna dyrektora jest urzeczywistnieniem wspomnianej idei menadżerskiego zarządzania sądami. Przyznanie kompetencji dyrektorowi ma na celu odciążenie prezesa sądu od obowiązków administracyjnych, polegających na zapewnianiu organizacyjnego i technicznego zaplecza dla realizowania podstawowej działalności

sądów. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, reformy oparte na takim podejściu do sądownictwa wprowadzane były z powodzeniem m.in. w Holandii, Wielkiej Brytanii czy w państwach skandynawskich (zob. D. Sześciło, *Dwuwładza w sądzie? Status, zadania i kompetencje dyrektorów sądów po reformie*, Warszawa 2012, s. 2 i cytowana tam literatura). Ten kierunek modernizacji sądów jest również propagowany w pracach instytucji Rady Europy, m.in. w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy. Zalecenia te są uchwałami organizacji międzynarodowej o charakterze niewiążącym prawnie, skierowanymi *pro foro externo* i zawierającymi standardy oczekiwanego zachowania po stronie państw członkowskich (zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, I. Głuszyńska, K. Lankosz red., Bielsko-Biała 2009, s. 8). Założenia dotyczące odciążenia sędziów od wykonywania zadań administracyjnych w celu poprawienia efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości są również widoczne w pracach działającej w ramach Rady Europy Komisji na rzecz Efektywności Sądownictwa (zob. L. Berthier, H. Pauliat, *Administration and management of judicial systems in Europe*, CEPEJ Studies No 10, 2008). Zadaniem Komisji jest analiza funkcjonowania systemów władzy sądowniczej oraz przedstawianie zaleceń i udzielanie wsparcia państwom Rady Europy w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości.

W literaturze wskazuje się, że powołanie dyrektora sądu, będącego fachowcem zarządzającym finansami i gospodarką sądu, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom środowiska sędziowskiego. Obarczanie prezesa sądu obowiązkami, do których nie jest profesjonalnie przygotowany, wymagającymi znajomości zarządzania, ekonomii i finansów, ogranicza jego możliwości sprawnego wykonywania innych ważnych funkcji, związanych z nadzorem nad działalnością sądu (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych...*, s. 90).

5.3. Instytucja dyrektora sądu nie jest nowa; została wprowadzona 1 października 2001 r. wraz z wejściem w życie p.u.s.p. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 4 p.u.s.p. dyrektor sądu apelacyjnego, dyrektor sądu okręgowego, zaś w sądzie rejonowym, w razie jego powołania, kierownik finansowy stanowili organy sądu powołane do zarządzania finansami i gospodarką sądu. Wykonywali oni zadania przypisane kierownikowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego (art. 21 § 2 p.u.s.p.). Dyrektor sądu oraz kierownik finansowy sądu podlegali służbowo prezesowi sądu, z zastrzeżeniem art. 177 § 4 p.u.s.p. (art. 21 § 2 p.u.s.p.), tj. w zakresie wykonywania zadań i kompetencji dysponowania budżetem sądów oraz sprawowania kontroli gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy. W omawianym zakresie, dyrektor sądu apelacyjnego podlegał bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, dyrektor sądu okręgowego podlegał dyrektorowi sądu apelacyjnego, a kierownik finansowy sądu rejonowego podlegał dyrektorowi danego sądu okręgowego. Dyrektorów sądu oraz kierownika finansowego sądu powoływał i odwoływał Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu (art. 32 § 1, 2 i 3 p.u.s.p.). Kandydaci na powyższe stanowiska byli wyłaniany w drodze konkursu, który zarządzał i przeprowadzał prezes danego sądu (art. 32a p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości mógł odwołać dyrektora lub kierownika finansowego także z własnej inicjatywy, po zasięgnięciu opinii prezesa danego sądu (art. 32 § 4 p.u.s.p.). Dyrektorowi sądu oraz kierownikowi finansowemu sądu przysługiwało wynagrodzenie określone w przepisach ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

5.4. W wyniku zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą, od 1 stycznia 2013 r.

znacznie zmieniła się dotychczasowa pozycja dyrektorów w strukturze organizacyjnej sądów, ich kompetencje oraz relacje do prezesa sądu. Zgodnie z art. 21 § 1 p.u.s.p. dyrektor sądu, obok prezesa sądu i kolegium sądu, jest jednym z organów sądu. Przepis ten nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Należy jednak stwierdzić, że dyrektor może być traktowany jedynie jako organ sądu w znaczeniu organizacyjnym. Nie jest on natomiast składnikiem władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym, ponieważ nie uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ani wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej.

Wniosek KRS opiera się na założeniu, że dyrektor sądu jest elementem władzy wykonawczej. Powyższa kwalifikacja jest jednak nieuprawniona. Nie ma podstaw do zaliczenia dyrektora sądu do władzy wykonawczej, mimo jego powiązań z Ministrem Sprawiedliwości, wynikających z ustawy. Dyrektor jest organem sądu, nie zaś organem zewnętrznym, a jego obowiązkiem jest zapewnienie prawidłowych warunków organizacyjnych do realizacji podstawowych zadań sądu.

Dyrektor sądu jest powoływany w sądzie okręgowym i apelacyjnym, a także w sądzie rejonowym, w którym jest co najmniej piętnaście stanowisk sędziowskich (art. 21 § 1a p.u.s.p.). Jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, Minister Sprawiedliwości może powołać dyrektora sądu w sądzie rejonowym, w którym jest co najmniej dziesięć stanowisk sędziowskich (art. 21 § 1b p.u.s.p.). W sądach rejonowych, w których nie powołano dyrektora sądu, zadania dyrektora sądu wykonują dyrektorzy przełożonych sądów okręgowych. W związku ze zmianami wprowadzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1121), praktycznie wszystkie sądy rejonowe spełniają warunki, aby został w nich powołany dyrektor sądu. Zgodnie z art. 32 § 2 p.u.s.p. kandydatów na omawiane stanowisko wyłania się w drodze konkursu, który zarządza i przeprowadza prezes danego sądu, spośród osób posiadających wiedzę w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Dyrektora sądu powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu (art. 32 § 1 zdanie drugie p.u.s.p.). We wniosku o powołanie prezes danego sądu przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości kandydata do objęcia stanowiska, który „został wyłoniony w drodze konkursu na pierwszym miejscu według kolejności” (art. 32 § 2 p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu z własnej inicjatywy, na wniosek prezesa sądu, a także na wniosek zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji w przypadkach szczegółowo określonych w art. 32b p.u.s.p. Ze stanowiskiem dyrektora sądu nie można łączyć przynależności do partii politycznych ani pełnienia funkcji publicznych (art. 32d § 1 p.u.s.p.). Wysokość wynagrodzenia zasadniczego, dodatków specjalnych oraz nagród ustala Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia (art. 32c § 3 p.u.s.p.). W porównaniu z poprzednim stanem prawnym zasady dotyczące powołania dyrektora sądu zasadniczo się zatem nie zmieniły (poza szczegółowym uregulowaniem zasad dotyczących przeprowadzenia konkursu w nowym art. 32a p.u.s.p.). Dyrektora powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa danego sądu, po przeprowadzeniu przez niego konkursu.

W art. 31a § 1 p.u.s.p. ustawodawca enumeratywnie określił kompetencje dyrektora sądu. Pozostały dotychczasowe kompetencje do wykonywania zadań przypisanych na podstawie odrębnych przepisów kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach (art. 31a § 1 pkt 2 p.u.s.p.). Ustawa zmieniająca przyznała dyrektorowi sądu nowe kompetencje w dziedzinie kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 p.u.s.p. (art. 31a §

1 pkt 1 p.u.s.p.). Dyrektor sądu uzyskał też istotne kompetencje wobec pracowników administracyjnych sądu. Przede wszystkim jest zwierzchnikiem służbowym i podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentowania w tym zakresie sądu wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów (art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.). Ponadto dyrektor sądu określa, w porozumieniu z prezesem sądu, rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, w wydziałach sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Ustawa zmieniająca przyznała również dyrektorowi sądu prawo do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu (art. 31a § 1 pkt 5 p.u.s.p.).

W art. 21 § 3 p.u.s.p. ustawodawca przyjął rozwiązanie, stosownie do którego zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu jest prezes sądu. Jednakże prezes sądu nie może wydawać dyrektorowi poleceń służbowych w zakresie określonym w art. 177 § 4 p.u.s.p., tj. co do zadań i kompetencji dotyczących dysponowania budżetem sądów, kontroli gospodarki finansowej oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy. Prezes sądu wykonuje również 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, w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. 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. Jedyne polecenia mogą zatem dotyczyć określenia rozmieszczenia i liczby stanowisk, na których są zatrudniani administracyjni pracownicy sądu.

5.5. Z analizy zakresu kompetencji powierzonych przez ustawodawcę dyrektorom sądów, określonych w kwestionowanym przez wnioskodawcę art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p., wynika, że choć są one szerokie, nie obejmują czynności związanych z realizacją przez sądy podstawowych funkcji określonych w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. Dyrektor nie może ponadto ingerować w działalność administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymierzania sprawiedliwości, nad którą wewnętrzny nadzór i kierownictwo sprawuje prezes sądu (zob. art. 9a § 1 i art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p.). Zadania wykonywane przez dyrektorów sądów należy zaliczyć do sfery działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Ze względu na to, że zadania te nie wkraczają w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej, nie było podstaw do przyjęcia, iż art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest niezgodny z zasadą odrębności i niezależności sądów wyrażoną w art. 173 Konstytucji.

Z kolei ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji, bo zagadnienia te nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5.6. Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie dotyczącym kompetencji dyrektora sądu wobec pracowników administracyjnych sądu, w tym zwłaszcza pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W ocenie wnioskodawcy, powierzenie dyrektorowi sądu kompetencji z zakresu prawa pracy wobec

pracowników może w istotny sposób wpływać na wykonywanie przez nich zadań. Ponadto sytuacja taka może prowadzić do konfliktów z prezesem sądu, który stosownie do ustawy ma kierować działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

Zadania wykonywane przez pracowników administracyjnych sądu, o których mowa w art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p., służą zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu. Na rozprawie Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że są to pracownicy takich komórek organizacyjnych sądu jak gospodarcze, finansowe, inwestycyjne, kadrowe, techniczne czy informatyczne. Czynności wykonywane przez pracowników administracyjnych nie wkraczają w sferę jurysdykcyjną sądu, w której sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości. Personel administracyjny sądu ma za zadanie wspierać prawidłowe i efektywne wykonywanie przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powierzenie dyrektorowi sądu zwierzchnictwa służbowego i wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec tej kategorii pracowników sądu nie narusza odrębności i niezależności sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji.

Szerszej analizie wymagał zarzut dotyczący kompetencji dyrektora wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. Dla rozpoznania tego zarzutu niezbędna jest analiza zadań sekretariatów wydziałów sądowych i ocena rozwiązań prawnych dotycząca kierowania pracą sekretariatów i sprawowania nad nimi kontroli.

Zakres zadań sekretariatów wydziałów sądowych obejmuje wszystkie czynności związane z prowadzeniem akt spraw sądowych oraz urządzeń ewidencyjnych służących do ich rejestrowania, wykonywaniem wydanych w sprawach sądowych zarządzeń prezesa sądu, przewodniczącego wydziału, sędziów i referendarzy sądowych, protokołowaniem na rozprawach i posiedzeniach sądu, sporządzaniem sprawozdań statystycznych, a także innych czynności przewidzianych w regulaminie wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych i w przepisach szczególnych. Jest to zatem działalność administracyjna, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. Sposób funkcjonowania sekretariatów sądowych określa obecnie szczegółowo zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; dalej zarządzenie Ministra Sprawiedliwości) wydane na podstawie art. 148 § 1 p.u.s.p.

Stosownie do art. 9a § 1 i art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p. kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia 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., ma prezes sądu. Kierownictwo to obejmuje zatem przedstawioną wyżej działalność sekretariatów wydziałów sądowych. Ponadto według art. 37b § 1 pkt 2 p.u.s.p. prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, kontroluje działalność sekretariatu wydziału. Szczegółowe kompetencje w tym zakresie określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69).

Według art. 11 § 2 i 2a p.u.s.p. wydziałem sądu kieruje przewodniczący wydziału, którym jest prezes albo wiceprezes sądu lub inny sędzia, zaś w wydziale ksiąg wieczystych i wydziale gospodarczym do spraw rejestru zastawów referendarz sądowy. Funkcję przewodniczącego wydziału w sądzie apelacyjnym i okręgowym powierza prezes tego sądu, a w sądzie rejonowym, na wniosek prezesa tego sądu, prezes przełożonego sądu okręgowego (art. 11 § 3 zdanie pierwsze p.u.s.p.). Elementem kierownictwa sprawowanego przez przewodniczącego wydziału jest stały nadzór nad całokształtem pracy sekretariatu wydziału (§ 13 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości). Pracą

sekretariatu wydziału kieruje jego kierownik, podległy bezpośrednio przewodniczącemu wydziału i odpowiedzialny przed nim za prawidłowe i terminowe wykonywanie czynności należących do zakresu zadań podległego mu sekretariatu oraz za przestrzeganie dyscypliny i kultury pracy przez wszystkich pracowników tego sekretariatu (§ 5 ust. 1 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości). Z kolei sędzia, przy pomocy asystenta sędziego i sekretarza sądowego, kontroluje bieg przydzielonych mu spraw, w tym terminowość wykonywania zarządzeń przez sekretariat wydziału (§ 62 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kompetencje dyrektora sądów wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych wynikające z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. należy oceniać z uwzględnieniem przedstawionych wyżej kompetencji prezesa sądu, przewodniczącego wydziału i sędziów. Kompetencje te są zatem węższe niż wobec pozostałych pracowników administracyjnych sądu. Zwierzchnictwo służbowe dyrektora sądu wobec pracowników sekretariatów nie rozciąga się na zadania, o których mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., czyli dziedzinę, w której kompetencje kierownicze i nadzorcze mają na mocy ustawy lub przepisów wykonawczych prezes sądu, przewodniczący wydziału i sędziowie. To znaczy, że kompetencje dyrektora dotyczą czynności pozostających poza zakresem działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej z wymierzaniem sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Ponadto zgodnie z art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. dyrektor sądu wykonuje czynności z zakresu prawa pracy i reprezentuje sąd w tym zakresie m.in. wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. W pojęciu „czynności z zakresu prawa pracy” mieszczą się zarówno oświadczenia woli pracodawcy kształtujące treść łączącego strony stosunku pracy (np. zawarcie umowy o pracę, wypowiedzenie umowy, wypowiedzenie warunków pracy i płacy), jak i inne działania wywołujące określone przepisami skutki prawne (np. wydanie świadectwa pracy, udzielenie urlopu wypoczynkowego lub okolicznościowego, udzielenie kary porządkowej, przyznanie nagrody itp.) – (por. K. Walczak, uwagi do art. 3<sup>1</sup>, *Komentarz do kodeksu pracy*, Warszawa 2012). Rozmieszczenie i liczbę poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy administracyjni sądu, określa dyrektor sądu w porozumieniu z prezesem sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Prezes sądu może ponadto wydawać dyrektorowi sądu polecenia w tym zakresie (art. 21 § 3 w związku z art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. nie narusza zasady odrębności i niezależności sądów, o której mowa w art. 173 Konstytucji. Ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi władz, wyrażonej w powołanym przez wnioskodawcę art. 10 ust. 1 Konstytucji. Zagadnienia te nie wykraczają bowiem poza władzę sądowniczą i nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli, wobec czego Trybunał orzekł, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

5.7. W związku z podziałem zadań z zakresu administracji sądowej między dwa odrębne organy sądu – prezesa i dyrektora – Krajowa Rada Sądownictwa sformułowała zarzut wprowadzenia dwuwładzy w kierowaniu sądami, co zdaniem wnioskodawcy, będzie prowadzić do powstawania konfliktów.

Założeniem ustawy zmieniającej było wprowadzenie rozłączości w dziedzinie kierowania działalnością administracyjną sądu między prezesem sądu i dyrektorem sądu (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 3-4). Rozłączość ta występuje w świetle przepisów ustawy, co wynika z zestawienia treści art. 21 i art. 22 p.u.s.p. z jednej strony a art. 31a p.u.s.p. z drugiej strony. Rozwiązania zawarte w ustawie zmieniającej zostały



oparte na domniemaniu, 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 (art. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p.).

Ze wskazanych przez wnioskodawcę art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji nie można wyprowadzić wniosku, że w sądzie miałyby być powołany tylko jeden organ właściwy w sprawach administracyjnych. Można w tym kontekście zauważyć, że kwestionowane przez wnioskodawcę rozwiązanie polegające na istnieniu dwóch odrębnych organów właściwych w tych sprawach funkcjonowało także – jakkolwiek w węższym zakresie – przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów.

Wnioskodawca sformułował zarzut w sposób kategoryczny, zakładając, że przyjęte rozwiązania będą zawsze prowadzić do konfliktów. Wynika to z omówionego wyżej, nieprawidłowego założenia przyjętego we wniosku KRS, że dyrektor sądu jest elementem władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu, że podział kompetencji w sferze kierowania działalnością administracyjną sądów i przekazanie ich części na rzecz dyrektorów sądów nie daje podstaw do przyjęcia, że dyrektor będzie realizował swoje kompetencje bez należytego uwzględnienia potrzeb organizacyjnych, technicznych czy kadrowych sądu. Należy dodać, że zgodnie z art. 32 § 2 p.u.s.p. to prezes danego sądu przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości kandydata do objęcia stanowiska dyrektora sądu. Kandydat jest wyłaniany w drodze konkursu, który zarządza i przeprowadza prezes danego sądu (art. 32a § 2 p.u.s.p.). Jednocześnie ustawa przewiduje 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., prezes sądu określa – w stosunku do dyrektora sądu – potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków do prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p., biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres. Należy zauważyć, że kompetencję tę prezes sądu wykonuje „co najmniej raz w roku”, co nie wyklucza korzystania z niej częściej.

Kompetencje dyrektora sądu określone w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. nie wkraczają w sferę sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Nie można zatem przyjąć, że art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, narusza zasadę odrębności i niezależności sądów wyrażoną w art. 173 Konstytucji. Z kolei ponieważ dyrektor sądu jest organem sądu, jego pozycja prawna, kompetencje i relacje z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle zasady podziału i równowagi władz wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji, bo zagadnienia te nie wiążą się z pozostałymi władzami. Art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zatem nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Z tych samych względów, Trybunał przyjął, że art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 32b § 1 i 3, art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

6.1. Kolejna grupa zarzutów Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy przepisów, które kształtują relacje pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a dyrektorem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 32b § 1 i 3 oraz art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 32b § 1 – „Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli

zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie, o którym mowa w art. 31a § 2, w części odnoszącej się do działalności danego sądu. Uchwała zgromadzenia zostaje podjęta po wysłuchaniu dyrektora tego sądu.

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

Art. 32c § 1 i 2 – „Dyrektorowi sądu i zastępcy dyrektora sądu przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, którego wysokość ustala Minister Sprawiedliwości.

§ 2. Minister Sprawiedliwości może przyznać dyrektorowi sądu lub zastępcy dyrektora sądu dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub zadań, a także nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy”.

Z *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje brak obowiązku Ministra Sprawiedliwości odwołania dyrektora sądu w razie negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora, jak również brak związania wnioskiem prezesa sądu o odwołanie dyrektora sądu. Wnioskodawca wskazał, że w powyższych sytuacjach od uznania organu władzy wykonawczej zależeć będzie, czy dyrektor sądu negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub przez prezesa sądu, czyli swojego zwierzchnika służbowego, zostanie odwołany, czy nadal będzie wykonywał swoje obowiązki. KRS podniosła, że kwestionowany przepis nie zawiera żadnej przesłanki, jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości czy rażące niewywiązywanie się dyrektora z obowiązków służbowych, która ograniczałaby lub ukierunkowywała swobodę decyzyjną Ministra Sprawiedliwości. Wnioskodawca zarzucił również, że ustawodawca nie przewidział rozwiązań, które mogłyby równoważyć w tym zakresie wyraźną dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą, np. w postaci wymagania wiążącego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, podobnie jak w przypadku odwołania prezesa sądu zgodnie z art. 27 § 2 p.u.s.p.

Z kolei w odniesieniu do art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. wnioskodawca kwestionuje wskazany przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, wyposażyć w takie kompetencje jedynie Ministra Sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wskazane powyżej przepisy naruszają zasadę równowagi i podziału władz wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę odrębności i niezależności sądów gwarantowaną w art. 173 Konstytucji. Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli także art. 2 Konstytucji, podnosząc, że kwestionowane przepisy mogą dezorganizować pracę sądów, a tym samym nie sprzyjać realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez nie zadań oraz prawidłowej realizacji prawa do sądu. KRS nie powiązała jednak naruszenia wskazanego wzorca z żadnym z elementów treściowych składających się na klauzulę demokratycznego państwa prawnego. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w odniesieniu do kontroli kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.2. Przechodząc do oceny zgodności art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, należało zauważyć, że KRS nie kwestionuje samej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania dyrektora sądu, lecz zarzuca niedostateczny zakres udziału w tej procedurze organów władzy sądowniczej. Należy zatem rozważyć, czy brak obowiązku uwzględnienia przez organ władzy wykonawczej negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji lub wniosku prezesa sądu o odwołanie dyrektora sądu narusza konstytucyjne zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Dokonując oceny zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów, należy zauważyć, że działalność dyrektora sądu nie jest bezpośrednio związana z realizacją przez sąd funkcji jurysdykcyjnej. Dlatego też Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi, który sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądów, mogła zostać przyznana kompetencja do powoływania i odwoływania dyrektora sądu. Niemniej jednak należy uwzględnić okoliczność, że dyrektor jest organem sądu, stąd też ustawodawca powinien zachować równowagę pomiędzy kompetencjami organu władzy wykonawczej i organami władzy sądowniczej w procedurze jego odwoływania. Skoro działalność administracyjna sądu jest działalnością pomocniczą i usługową wobec głównej funkcji sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, organy władzy sądowniczej, składające się z sędziów, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu, powinny mieć znaczący wpływ na odwołanie dyrektora sądu. Należy wskazać, że od czasu wprowadzenia instytucji dyrektora sądu aż do nowelizacji p.u.s.p., w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, wniosek prezesa sądu dotyczący odwołania dyrektora sądu był dla Ministra Sprawiedliwości wiążący. Zgodnie z art. 32 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2013 r., dyrektora sądu apelacyjnego, dyrektora sądu okręgowego oraz kierownika finansowego sądu rejonowego powoływał i odwoływał na wniosek prezesa danego sądu Minister Sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w świetle rozwiązań wprowadzonych przez ustawę zmieniającą odwołanie dyrektora sądu zależy od Ministra Sprawiedliwości. Organy władzy sądowniczej: zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu mają wyłącznie kompetencje wnioskodawcze.

W ustawie zostały określone przesłanki uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o odwołanie dyrektora sądu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji: negatywna opinia o rocznym sprawozdaniu z działalności danego sądu (art. 32b § 1 p.u.s.p.) oraz wystąpienie przez prezesa sądu: stwierdzenie naruszenia obowiązków przez dyrektora (art. 32 § 3 p.u.s.p.). Przepisy nie przewidują jednak prawnego związania Ministra treścią takich wniosków, a nawet formalnego obowiązku odniesienia się do nich i udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom.

Nawet zatem wówczas, gdyby działania lub zaniechania dyrektora sądu wpływały negatywnie na funkcjonowanie sądu i w rezultacie znacznie utrudniały realizację zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, organy władzy sądowniczej nie mają skutecznego środka przeciwdziałania takiemu stanowi rzeczy. Obecny stan prawny wskazuje na silniejszą pozycję władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej w omawianym zakresie. Kontrola samorządu sędziowskiego i prezesa sądu nad należyтым wykonywaniem przez dyrektora sądu powierzonych mu zadań nie jest wystarczająca, wobec swobody decyzyjnej Ministra.

Z tego względu Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 32b § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie określa skutków, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji negatywnie opiniująca sprawozdanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Ponadto art. 32b § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie określa skutków wniosku prezesa sądu do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie dyrektora sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Uzupełnienie procedury odwołania dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości z inicjatywy zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji albo prezesa sądu, w taki sposób aby zapewnić równowagę władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, należy do ustawodawcy. Trybunał zauważył jedynie, że możliwe byłoby wprowadzenie obowiązku odwołania dyrektora sądu w razie złożenia należycie uzasadnionego wniosku przez właściwy organ. Innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie procedury

rozstrzygnięcia sporu w razie rozbieżności stanowisk Ministra Sprawiedliwości z jednej strony, a zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji albo prezesa sądu z drugiej strony.

6.3. Kolejny zarzut Krajowej Rady Sądownictwa dotyczy art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p., który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego, dodatku specjalnego oraz nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy, przysługujących dyrektorowi sądu. Wnioskodawca nie sformułował zarzutów dotyczących zasad kształtowania wynagrodzenia zastępcy dyrektora sądu, o których mowa w kwestionowanym przepisie. Z analizy uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje samej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do określenia wskazanych składników wynagrodzenia, lecz zarzuca brak wpływu organów władzy sądowniczej na kształtowanie tego wynagrodzenia, zaś w szczególności wpływu zwierzchnika służbowego, którym jest prezes sądu.

Należy przyjąć, że przyznanie kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości do kształtowania wysokości wynagrodzenia dyrektorów sądów znajduje uzasadnienie w tym, że minister ten sprawuje zewnętrzny nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie zapewnienia 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. Działalnością tą w sądzie kieruje jego dyrektor. Jednocześnie ustawodawca zapewnił udział Krajowej Rady Sądownictwa w kształtowaniu wysokości wynagrodzenia zasadniczego dyrektorów sądu, a także sposobu ustalania wysokości dodatku specjalnego oraz nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy. Art. 32c § 3 p.u.s.p. zawiera bowiem upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia wskazanej materii w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, uwzględniając rodzaj i zakres powierzanych dyrektorom zadań, w szczególności wielkość jednostki organizacyjnej, w której zadania są wykonywane.

Na marginesie można zauważyć, że w dniu 17 grudnia 2012 r. Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1482), które weszło w życie 1 stycznia 2013 r. W odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego dyrektora sądu, rozporządzenie uzależnia jego wysokość od czynników obiektywnych, a mianowicie od kategorii i wielkości sądu, w którym dyrektor wykonuje swoje obowiązki. Natomiast na wysokość dodatkowych składników wynagrodzenia dyrektora sądu, oprócz czynników takich jak wymiar, czas i sposób realizacji powierzonych dodatkowych zadań czy poprawa skuteczności i efektywności wykorzystania zasobów finansowych i kadrowych sądu mają wpływ prezesi sądów, których opinię ma obowiązek uwzględnić („uwzględnić”) Minister Sprawiedliwości (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Tego rodzaju rozwiązania zapewniają równowagę władzy sądowniczej i władzy wykonawczej w odniesieniu do kształtowania wynagrodzenia dyrektorów sądów.

Należy stwierdzić, że art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. są zgodne z art. 10 Konstytucji. Nie wynika z nich, aby naruszona została zasada równowagi władz. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości do ustalania wynagrodzenia dyrektora sądu są zobiektywizowane na podstawie rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii KRS. Stosownie do obecnie obowiązującego rozporządzenia, także prezes sądu ma wpływ na wysokość dodatkowych składników wynagrodzenia dyrektora sądu.

Ustalanie wynagrodzeń dyrektorów sądów, nad którymi nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości, nie ma wpływu na zasadę odrębności i niezależności sądów proklamowaną w art. 173 Konstytucji, ponieważ kompetencje Ministra dotyczą dziedziny, na którą nie rozciąga się owa odrębność i niezależność. Powołany wzorzec kontroli jest zatem nieadekwatny.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 32c § 1 i 2

p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewidują wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, są zgodne z art. 10 ust. 1 i nie są niezgodne z art. 173 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 37g § 5 i art. 37h § 2-4 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

7.1. Kolejna grupa zarzutów sformułowanych przez Krajową Radę Sądownictwa odnosi się do przepisów dotyczących nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad prezesem sądu. Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 37g § 5 oraz art. 37h § 2-4 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Kwestionowane przepisy, wraz z innymi jednostkami redakcyjnymi ustawy niezbędnymi do odczytania zaskarżonej normy, mają następujące brzmienie:

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

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

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

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

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

Z analizy *petitum* i uzasadnienia wniosku wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa kwestionuje art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zakwestionowania przez prezesa lub wiceprezesa sądu uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia uchybień w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Podobnie w odniesieniu do art. 37h § 2-4 p.u.s.p. wnioskodawca zarzuca brak możliwości zakwestionowania przez prezesa sądu apelacyjnego odmowy przyjęcia informacji rocznej przez Ministra Sprawiedliwości o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań. Analiza zaskarżonych przepisów wskazuje, że stawiane przez Krajową Radę Sądownictwa zarzuty odnoszą się wyłącznie do art. 37h § 2 p.u.s.p. Wnioskodawca nie kwestionuje rozwiązania przewidzianego w art. 37h § 4 p.u.s.p, zgodnie z którym dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych. KRS wskazuje jednak, że przewidziane w tym przepisie skutki są poważne, biorąc pod uwagę brak możliwości zakwestionowania przez prezesa sądu stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Z kolei co do art. 37 h § 3 p.u.s.p. wnioskodawca nie sformułował żadnych zarzutów w uzasadnieniu wniosku, co powoduje umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do wskazanych powyżej przepisów wnioskodawca sformułował wspólne uzasadnienie, argumentując, że zawarte w nich rozwiązania nie zapewniają równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, a to stanowi naruszenie

art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, w razie rozbieżności co do oceny funkcjonowania sądu, zaskarżone przepisy powinny przewidywać możliwość zakwestionowania przez prezesa (wiceprezesa) sądu stanowiska Ministra Sprawiedliwości przed Krajową Radą Sądownictwa.

7.2.1. Zaskarżone przez Krajową Radę Sądownictwa przepisy zostały wprowadzone ustawą zmieniającą i zamieszczone w nowym rozdziale 5 działu I p.u.s.p. zatytułowanym „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej”. Jak już zostało wskazane wyżej, stosownie do art. 9a § 2 p.u.s.p. zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie określonym w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nadzór ten obejmuje m.in. analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, a także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów (art. 37f p.u.s.p.). Minister Sprawiedliwości, w ramach sprawowanego nadzoru, analizuje informacje roczne o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p., ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia (art. 37g § 1 p.u.s.p.).

7.2.2. Jeden z instrumentów zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. przewiduje kwestionowany przez wnioskodawcę art. 37g § 5 p.u.s.p. Zgodnie z zaskarżonym przepisem Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Skorzystanie ze wskazanej kompetencji jest następstwem negatywnej oceny wykonywania przez prezesa sądu zadań powierzonych mu zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p. (kierowanie sądem) oraz art. 9a § 1 p.u.s.p. (sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego w zakresie działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej).

Na marginesie można zauważyć, że analogiczna kompetencja do zwrócenia uwagi na piśmie przysługuje także prezesowi sądu apelacyjnego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów okręgowych i rejonowych, działających w obszarze apelacji, a prezesowi sądu okręgowego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. O zwróceniu uwagi prezesa właściwych sądów zawiadamiają Ministra Sprawiedliwości (art. 37e § 1 i 3 p.u.s.p.). Powyższe kompetencje przysługiwały Ministrowi Sprawiedliwości oraz prezesom sądów na mocy art. 37 § 5 i 6 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej

Ustawodawca nie określił następstw zwrócenia uwagi na piśmie przez Ministra Sprawiedliwości prezesowi i wiceprezesowi sądu apelacyjnego. Tego rodzaju uwaga może mieć jednak pewne znaczenie wobec kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego w toku kadencji ze względu na rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych (zob. art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.). Zamiar odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem podlega ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, która w trybie art. 27 § 2 p.u.s.p. wydaje w tym zakresie opinię, przy czym negatywna opinia jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.

7.2.3. Minister Sprawiedliwości sprawuje zewnętrzny nadzór administracyjny nad

działalnością administracyjną sądu określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. także przez analizę informacji rocznych o działalności sądów, o których mowa w art. 37h § 1 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości, nie później niż do końca kwietnia każdego roku. Jeżeli z informacji rocznej wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy. Niewykonanie w terminie obowiązku złożenia informacji rocznej jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji.

Zgodnie z art. 37h § 4 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. Wystąpienie tego rodzaju przesłanki aktualizuje kompetencję Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego w toku kadencji, po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze określonej w art. 27 § 2 p.u.s.p.

7.3. Istota zarzutów wnioskodawcy w odniesieniu zarówno do art. 37g § 5, jak i do art. 37h § 2 p.u.s.p. dotyczy braku możliwości zakwestionowania stanowiska Ministra Sprawiedliwości dotyczącego oceny działań prezesa danego sądu, w zakresie powierzonych mu zadań, tj. kierowania sądem i wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądu określoną w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

W powoływanym już wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niezależnie od przyjętego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, władza sądownicza powinna mieć zagwarantowaną prawną możliwość ochrony swych uprawnień oraz posiadać instrumenty umożliwiające jej wywieranie wpływu na te działania pozostałych władz, które są istotne dla efektywności działania sądów.

Odnosząc to stanowisko do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że w razie zwrócenia prezesowi lub wiceprezesowi sądu pisemnej uwagi (art. 37g § 5 p.u.s.p.), a także w razie odmowy przyjęcia rocznego sprawozdania z działalności sądu (37h § 2 p.u.s.p.), prezesowi (odpowiednio wiceprezesowi) sądu nie przysługuje prawo do wniesienia środka zaskarżenia, a nawet do zgłoszenia zastrzeżeń czy złożenia wyjaśnień. Omawiane kompetencje Ministra Sprawiedliwości są realizowane w trybie, który nie zapewnia obrony interesów czy choćby możliwości odniesienia się osób dotkniętych ich skutkami. Nie ma też możliwości weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości, a dotyczących negatywnej oceny wykonywania obowiązków przez prezesa sądu w zakresie kierowania i wewnętrznego nadzoru nad sądami.

Z powyższego wynika, że rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach nie gwarantują władzy sądowniczej, której elementem jest prezes sądu, możliwości ochrony jej pozycji oraz nie zapewniają instrumentów zapewniających równowagę wobec wpływu władzy wykonawczej. W tym kontekście nie można podzielić stanowiska Sejmu o zgodności kwestionowanych przepisów z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, ze względu na to, że rozstrzygnięcia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie ingerują w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Omawiane gwarancje proceduralne są istotne ze względu na pozycję i autorytet urzędu prezesa sądu, dla których środki nadzorcze podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości nie są obojętne. Tego rodzaju środki mają również znaczenie w związku z kompetencjami Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu w toku kadencji ze względu na rażące niewywiązywanie się

z obowiązków służbowych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowane przepisy nie zawierają instrumentów ograniczających swobodę działania władzy wykonawczej, a zatem są niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 37g § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wzniesienia zastrzeżeń przez prezesa lub wiceprezesa sądu do uwagi na piśmie sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Ponadto art. 37h § 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Określenie sposobu weryfikacji zasadności stanowiska Ministra Sprawiedliwości należy do kompetencji ustawodawcy, a nie Trybunału Konstytucyjnego. Standardy konstytucyjne wymagają co najmniej przyznania prezesowi (wiceprezesowi) sądu prawa do wniesienia zastrzeżeń do uwagi na piśmie Ministra Sprawiedliwości, uczynionej na podstawie art. 37g § 5 p.u.s.p., oraz obowiązku Ministra odniesienia się do tych zastrzeżeń. Te same względy przemawiają za wprowadzeniem instrumentów prawnych umożliwiających prezesowi sądu apelacyjnego zakwestionowanie zasadności odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej, o której mowa art. 37h § 1 p.u.s.p. Instrumenty te mogłyby również polegać na prawie do wniesienia zastrzeżeń i obowiązku odpowiedzi Ministra, albo nawet na uruchomieniu procedury kontrolnej z udziałem KRS.

8. Ocena zgodności art. 106c p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Kolejny zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 106c p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis ma następujące brzmienie:

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

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

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

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

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

- 1) prezesa sądu rejonowego – prezes przełożonego sądu apelacyjnego;
- 2) prezesa sądu okręgowego – prezes innego sądu apelacyjnego”.

8.2. Indywidualny plan rozwoju sędziego, o którym mowa w art. 106c p.u.s.p., stanowi nową instytucję prawną wprowadzoną przez ustawę zmieniającą. W uzasadnieniu



projektu ustawy wskazano, że system okresowych ocen pracy sędziów ma służyć przede wszystkim określeniu standardów należytego wypełniania przez sędziów ich powinności, inspirowaniu i motywowaniu sędziów w kierunku doskonalenia zawodowego, a także ma spełniać podstawową funkcję oceniania, jaką jest funkcja korygująca. Niezależnie od tych celów, system okresowych ocen pracy stanowić ma podstawę analizy potrzeb szkoleniowych oraz efektów odbywanych szkoleń. Wyniki okresowych ocen pracy sędziego będą także służyć jako materiał do oceny kandydatury sędziego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji (zob. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja, s. 8).

Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego został powiązany z oceną pracy sędziego, o której mowa w art. 106a § 1 p.u.s.p. Stosownie do wskazanego przepisu, ocenie podlegają efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji. Kryteria oceny pracy sędziego zostały wskazane w art. 106a § 2 i 4 p.u.s.p. Oceny tej dokonuje się z punktu widzenia sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy podczas rozpoznawania spraw lub wykonywania innych powierzonych zadań bądź funkcji; kultury urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowania praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń, a także procesu doskonalenia zawodowego. Dokonując oceny pracy sędziego, uwzględnia się rodzaj i stopień zawłości przydzielonych sędziemu spraw lub powierzonych zadań bądź funkcji, obciążenie pracą oraz warunki pracy w całym okresie objętym oceną.

Ocenę pracy sędziego przeprowadza się w toku wizytacji wydziału sądu, o której mowa w art. 37c p.u.s.p. Wizytacje poszczególnych wydziałów sądów są przeprowadzane co cztery lata. Wizytacje wydziałów sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego przeprowadzają sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, zaś wizytacje wydziałów sądu rejonowego przeprowadzają sędziowie wizytatorzy zajmujący stanowisko sędziego sądu okręgowego.

Zasady dotyczące realizacji indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostały określone w art. 106d p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem prezes sądu, a w przypadku prezesa sądu – prezes sądu przełożonego, podejmuje działania w celu umożliwienia realizacji indywidualnego planu rozwoju sędziego. Omawiany przepis w § 2 nakłada na sędziego obowiązek uczestnictwa w opracowaniu i realizacji swojego indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Ocenę pracy oraz indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego uwzględnia się w procedurze awansu zawodowego sędziego. Zgodnie z art. 57b § 1 p.u.s.p. ocena kwalifikacji kandydata zajmującego stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu administracyjnego i sędziego sądu wojskowego obejmuje m.in. badanie poziomu merytorycznego orzecznictwa oraz sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji. Do oceny kwalifikacji kandydata dołącza się oceny pracy oraz indywidualne plany rozwoju zawodowego sędziego, o których mowa w art. 106c p.u.s.p., a także odpisy znajdujących się w aktach osobowych sędziego prawomocnych wyroków orzekających karę dyscyplinarną oraz dokumentów, dotyczących zwrócenia uwagi lub wytknięcia uchybienia (art. 57b § 6 p.u.s.p.).

8.3. Zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę wobec zaskarżonych przepisów dotyczą trzech kwestii.

Po pierwsze, Krajowa Rada Sądownictwa zarzuca, że ustawodawca wprowadził

instytucję indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, nie określając, „na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany”, ograniczając się jedynie do zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem tego planu. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżona regulacja nie spełnia zatem wymagania dostatecznej określoności przepisów prawa, wobec czego jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji.

Po drugie, zdaniem KRS, sędzia nie ma możliwości zgłoszenia uwag do indywidualnego planu rozwoju zawodowego.

Po trzecie, wnioskodawca zarzuca powierzenie uprawnień w odniesieniu do oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego prezesom sądów, którzy w sprawach związanych z kierowaniem działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przełożonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości. KRS uważa, że zakwestionowane rozwiązania naruszają art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż umożliwiają władzy wykonawczej „pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości”.

8.4. Przechodząc do oceny kwestionowanej regulacji z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji, należy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Musi być jasny i precyzyjny (zob. wywód o zasadzie określoności prawa w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 i przywołane tam orzecznictwo). Dla oceny niezgodności danej regulacji z Konstytucją nie wystarcza abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej danego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07; 7 marca 2012 r. sygn., K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25). Z powyższego wynika, że nie każda, lecz jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że ustawodawca w kwestionowanym art. 106c p.u.s.p. nie zamieścił definicji indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Należy jednak stwierdzić, że na podstawie innych przepisów ustawy p.u.s.p. można ustalić, jaki jest przedmiot i cel omawianego planu. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Ocena pracy sędziego, o której mowa w art. 106a § 1 p.u.s.p., obejmuje efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie realizacji powierzonych sędziemu funkcji. Integralnym elementem tej oceny, zgodnie z art. 106c § 1 p.u.s.p., są jej wyniki i ich podsumowanie, na podstawie których prezes sądu opracowuje indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego. Omawiany plan dopełnia zatem wprowadzony przez ustawodawcę system oceny pracy sędziego, przez wskazanie proponowanych form i metod rozwoju zawodowego. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tym zakresie stanowisko Sejmu, że merytoryczne, funkcjonalne i czasowe powiązanie systemu oceny pracy sędziego z indywidualnym planem rozwoju wyznacza przedmiot

planu, którym jest określenie kierunku rozwoju zawodowego sędziego w zakresie doskonalenia warsztatu jego pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Owe więzi determinują treść planu, sprowadzającą się do określenia tak kierunków, jak i konkretnych działań, które powinien podjąć sędzia w celu doskonalenia swego warsztatu pracy w obszarach określonych w art. 106a § 1 p.u.s.p. Z kolei Prokurator Generalny trafnie zwraca uwagę na funkcję korygującą planu, który stanowi program działań, jakie winien podjąć sędzia w celu wyeliminowania ewentualnych uchybień, występujących w sferach objętych oceną, lub też w celu podniesienia poziomu swojej pracy. Ponadto, zarówno ocena pracy, jak i indywidualny plan rozwoju są brane pod uwagę w procedurze awansu zawodowego sędziego na wolne stanowiska sędziowskie (art. 57b § 6 p.u.s.p.).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

8.5. Wskazany przez Krajową Radę Sądownictwa jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej. W literaturze wskazuje się, że omawiana zasada gwarantuje stworzenie sędziemu takiej sytuacji, w której w wykonywaniu swoich czynności może podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom IV, Warszawa 2005, s. 3-4 oraz cytowana tam literatura). W doktrynie wyodrębnia się również gwarancje zasady niezawisłości sędziowskiej o charakterze organizacyjnym (wydzielenie sądów w strukturze organów państwowych, ustalenie zakresu właściwości poszczególnych sądów, gwarancje materialne działania wymiaru sprawiedliwości) i funkcjonalnym (autonomia sądów w zakresie orzecznictwa – zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 671).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że niezawisłość polega na tym, że „sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, zob. również wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 i 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99). Zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy zatem niezawisłości sędziowskiej rozumianej jako niezależność, wobec organów pozasądowych (Ministra Sprawiedliwości) oraz samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych (prezesa sądu).

8.6. Należy wskazać, że ocena pracy sędziego, jak i opracowany na jej podstawie indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego nie mogą dotyczyć oceny treści rozstrzygnięć dokonywanych przez sędziego w ramach wykonywania zadań jurysdykcyjnych czy czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy. Do obszarów podlegających ocenie ustawodawca w art. 106a § 1 p.u.s.p. zaliczył efektywność i metodykę pracy, kulturę urzędowania, specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajowo spraw, a także pełnienie przez sędziego poszczególnych funkcji. Gwarancję

przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej w trakcie dokonywania oceny pracy sędziego, a zatem i opracowanego na tej podstawie planu, ustanawia wprost art. 106a § 3 p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Należy podkreślić, że regulacja dotycząca oceny pracy sędziego i indywidualnego planu rozwoju zawodowego jest zawarta w przepisach ustawowych; ma to szczególne znaczenie w świetle gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Art. 106e p.u.s.p. po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 662; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) przewiduje upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości wyłącznie do określenia w drodze rozporządzenia po zasięgnięciu opinii KRS wzoru arkusza oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników, oraz wzoru arkusza indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

W myśl art. 106b p.u.s.p. ocenę pracy sędziego przeprowadzają w ramach wizytacji sądu sędziowie, którzy zostali powołani do pełnienia funkcji wizytatora w trybie określonym w art. 37d p.u.s.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem sędziego wizytatora powołuje prezes sądu apelacyjnego, na okres czterech lat, spośród sędziów sądu apelacyjnego lub okręgowego. Przed powołaniem sędziego do pełnienia funkcji wizytatora prezes sądu apelacyjnego zasięga opinii kolegium tego sądu. Z kolei opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, na podstawie podsumowania wyników oceny pracy sędziego dokonanej przez sędziów wizytatorów, dokonuje prezes sądu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prawidłowe jest przyznanie omawianych kompetencji prezesowi sądu, który zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. b p.u.s.p. jest zwierzchnikiem służbowym sędziów danego sądu i organem sądu wywodzącym się spośród sędziów. W konsekwencji zarówno ocena pracy sędziego, jak i sporządzenie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego zostało powierzone osobom będącym sędziami.

Jednocześnie Trybunał nie podzielił argumentu wnioskodawcy, że powierzenie opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego prezesowi sądu oznacza tym samym poddanie tej materii oddziaływaniu ze strony Ministra Sprawiedliwości, jako organu sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Z tego, że prezes sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlega prezesowi sądu przełożonego oraz Ministrowi Sprawiedliwości, nie wynika bowiem, aby Minister, jako organ władzy wykonawczej, miał wpływ na sposób wykonywania przez prezesów sądów czynności wobec konkretnych sędziów. Opracowywanie indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego znajduje się poza zakresem nadzoru administracyjnego, który stosownie do art. 9 i art. 9a § 2 p.u.s.p. sprawuje Minister Sprawiedliwości. Nie jest to czynność mieszcząca się w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań (art. 8 pkt 1 p.u.s.p.) jak również w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Z tego względu nie można uznać, aby Minister Sprawiedliwości nawet w pośredni sposób uzyskał kompetencje do ingerowania w istotę zasady podziału władzy i niezawisłości sędziowskiej przy opracowywaniu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, o którym mowa w art. 106c p.u.s.p.

Analiza treści art. 106c § 3 i 4 p.u.s.p. nie potwierdza zarzutu wnioskodawcy, że sędzia nie ma możliwości zgłoszenia uwag do indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Sędzia, w terminie dwóch tygodni od zapoznania się z oceną pracy, ma prawo zgłosić pisemne uwagi wraz z uzasadnieniem. Prezes sądu przełożonego rozpatruje uwagi i dokonuje ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego. Następnie

prezes sądu zapoznaje sędziego z ostatecznym podsumowaniem wyników oceny jego pracy i w razie potrzeby dokonuje na tej podstawie zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego w niezbędnym zakresie. Z powyższego wynika, że wskutek uwzględnienia uwag zgłoszonych przez sędziego, prezes sądu dokonuje niezbędnych zmian w indywidualnym planie rozwoju zawodowego sędziego. Ponadto art. 106d § 2 p.u.s.p. wskazuje, że sędzia ma nie tylko prawo, ale i obowiązek uczestniczenia w przygotowaniu indywidualnego planu rozwoju zawodowego. Ustawodawca ustanowił zatem gwarancję, że sędzia będzie miał realny wpływ na opracowanie własnego planu rozwoju zawodowego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 106c p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

9. Umorzenie postępowania w odniesieniu do kontroli zgodności **art. 106e p.u.s.p.** z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W końcowej części wniosku Krajowa Rada Sądownictwa zakwestionowała przewidziane w art. 106e p.u.s.p. upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w rozporządzeniu materii związanej z przeprowadzeniem oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego.

W dniu 8 lipca 2013 r. wszedł w życie art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r., który zmienił treść art. 106e p.u.s.p.

Na rozprawie 30 października 2013 r. Krajowa Rada Sądownictwa cofnęła w wniosek w zakresie dotyczącym oceny zgodności art. 106e p.u.s.p. z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w odniesieniu do oceny zgodności art. 106e p.u.s.p. ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

10. Odroczenie utraty mocy obowiązującej.

Trybunał Konstytucyjny postanowił w części II sentencji o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przepisów p.u.s.p. uznanych za niezgodne z Konstytucją. To znaczy, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, że w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane. Takie rozstrzygnięcie jest motywowane koniecznością uniknięcia powstania luk w porządku prawnym i pozostawienia czasu do dokonania niezbędnych zmian ustawowych.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Zbigniewa Cieślaka**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność 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; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji (pkt 1 lit. a części I sentencji) oraz niezgodność art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 427, ze zm.; dalej: P.u.s.p.) z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji (pkt 7, 8, 10 i 11 części I sentencji).

Obowiązek zgłoszenia zdania odrębnego motywuję następująco:

1. Należy zgodzić się z tezą prezentowaną w wyroku o sygn. K 31/12, że ustawa zmieniająca mieściła się w pojęciu „ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych” (nowelizowała P.u.s.p. i inne ustawy ustrojowe), a tym samym przeprowadzenie pierwszego czytania projektu tej ustawy na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu Sejmu, było naruszeniem art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin Sejmu). Nie można jednak zaakceptować poglądu Trybunału Konstytucyjnego, w którego świetle skierowanie do pierwszego czytania projektu ustawy zmieniającej (jako ustawy regulującej ustroj i właściwość władz publicznych) na posiedzenie komisji, zamiast na posiedzenie Sejmu, nie jest naruszeniem ustawy zasadniczej. Przede wszystkim bowiem stanowi ono konsekwencję niespełnienia warunków dotyczących elementów procesu ustawodawczego unormowanych w art. 119 ust. 1 Konstytucji przez nieprzeprowadzenie wymaganych tym przepisem trzech czytań projektu ustawy.

2. Punktem wyjścia argumentacji na rzecz niezgodności ustawy zmieniającej z art. 119 ust. 1 Konstytucji jest dokonanie wykładni tego przepisu ustawy zasadniczej. W tym kontekście niezwykle istotne są wątpliwości zgłaszane przez L. Garlickiego, który zauważył: „[d]opóki model «czytań» pozostawiony był w całości do ukształtowania w regulaminie Sejmu, nie było przeszkód (poza logicznymi) dla wprowadzenia dwóch wersji pierwszego czytania. Skoro jednak model ten znalazł miejsce w konstytucji, a konstytucja w żaden sposób nie zaakcentowała odrębności pierwszego czytania, to można bronić poglądu, że wszystkie trzy czytania muszą mieć jednakowe miejsce, a więc muszą odbywać się na posiedzeniach Sejmu” (L. Garlicki, uwagi do art. 119, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 4). Innymi słowy, autor ten odwołał się do językowego znaczenia tekstu prawnego zawartego w art. 119 ust. 1 Konstytucji, które ma pierwszeństwo ze względu na zasadę prymatu wykładni językowej oraz pomocniczości wykładni systemowej i funkcjonalnej (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 67 i n.). Jak zauważył sam Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 31/12, dopuszczenie czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych oznacza odstępienie od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej, za którym to odstępstwem przemawiają względy praktyczne, a zwłaszcza zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw.

Nawiązując do powyższego, należy przypomnieć, że odstępienie od sensu językowego przepisu muszą uzasadniać szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne (zob. L. Morawski, *op. cit.*, s. 77). Odstępstwo od językowego znaczenia określenia „Sejm” (art. 119 ust. 1 Konstytucji), na rzecz objęcia nim nie tylko posiedzenia izby, ale także posiedzenia komisji sejmowej, wymaga zatem wykazania szczególnie istotnych racji za tym przemawiających. Wspomniane względy sprawnościowe (ekonomika postępowania, szybkość – por. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*,

Warszawa 1999, s. 145) mogą być uznane za wystarczająco doniosłe powody, ale tylko w odniesieniu do projektów ustaw niewymienionych w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Argumenty sprawnościowe nie mogą bowiem zrównoważyć szczególnego traktowania w ramach procedury ustawodawczej ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

Art. 123 ust. 1 Konstytucji stanowi, że projekty wymienionych w nim ustaw nie mogą być uznane przez Radę Ministrów za pilne. Przepis ten wyraźnie zatem wskazuje preferencje ustrojodawcy odnoszące się do rozwiązania konfliktu wartości w postaci sprawności postępowania ustawodawczego oraz wartości leżących u podstaw działań Sejmu podejmowanych na posiedzeniach. W zakresie wyszczególnionych regulacji ustawowych obowiązuje dyrektywa pierwszeństwa wartości związanych z obradowaniem izby, polegających na wszechstronności spojrzenia na normowane kwestie za sprawą uczestnictwa szerokiej (pełnej) reprezentacji społeczeństwa oraz na pełniejszym konsensusie (większej niż w komisji liczbie posłów popierających wnioski), a przez to odpowiedniej do wagi sprawy legitymacji demokratycznej podejmowanych rozstrzygnięć. Obowiązki wspomnianej dyrektywy wyłącza więc odstąpienie od ścisłego interpretowania art. 119 ust. 1 Konstytucji w kierunku dopuszczalności usprawnienia prac ustawodawczych przez skierowanie projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji.

Reasumując, pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oznaczało naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji, jako że nie spełniało konstytucyjnych wymogów jego odbycia na posiedzeniu Sejmu. Ich obowiązywanie jest wynikiem językowej wykładni tego przepisu ustawy zasadniczej, a także wykładni systemowej, warunkowanej ujawnionymi w art. 123 ust. 1 Konstytucji preferencjami ustrojodawcy.

3. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę również na niezgodność ustawy zmieniającej z art. 112 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Wprawdzie art. 112 Konstytucji nie został powołany jako wzorzec kontroli w *petitum* wniosku złożonego w sprawie o sygn. K 31/12, niemniej jednak – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* – może być uznany za wiążący Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie (tak też Prokurator Generalny w stanowisku zajęтым w niniejszej sprawie). Konkluzja o niezgodności ustawy zmieniającej z art. 112 Konstytucji jest skutkiem nieakceptowania przeze mnie poglądu prezentowanego w wyroku o sygn. K 31/12, że naruszenie w toku procesu legislacyjnego norm regulaminu Sejmu nie jest równoznaczne z niezgodnością ustawy z Konstytucją. W tym zakresie podzielam bowiem pogląd wyrażony w doktrynie prawa konstytucyjnego, iż uchybienie normom regulaminowym stanowić musi naruszenie ustawy zasadniczej (zob. P. Uziębło, *Konstytucyjność zmian samorządowej ordynacji wyborczej. Glosa do wyroku TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 2/2007, s. 174; P. Czarny, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2006, s. 117-118). Inna interpretacja, jak stwierdza P. Uziębło, skłania do zadania pytania, jaki byłby w ogóle sens istnienia regulaminu, oraz mogłaby prowadzić do swoistego testowania Trybunału przez legislaturę, która będzie starała się próbować sprawdzić, w którym miejscu leży granica zgodności naruszeń regulaminu z Konstytucją, a to już w ewidentny sposób niweczy cały fundament konstytucyjny Rzeczypospolitej, jakim jest zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 174-175).

Powyższy wniosek dotyczący naruszenia art. 112 Konstytucji, a pośrednio również art. 2 i art. 7 Konstytucji, wiąże się z przyjęciem, że funkcją tego pierwszego

przepisu ustawy zasadniczej jest nie tylko upoważnienie Sejmu do uchwalenia regulaminu określającego m.in. jego organizację wewnętrzną i porządek prac, lecz jednocześnie nakaz realizowania norm regulaminowych mających – właśnie w świetle Konstytucji – moc prawnie wiążącą. Innymi słowy, art. 112 Konstytucji jest źródłem mocy prawnej regulaminu Sejmu w ramach oznaczonego w tym przepisie zakresu regulacji (por. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 174). Wynika to z faktu, że uprawnienie Sejmu do normowania spraw wewnętrznych w drodze regulaminu istnieje niezależnie od art. 112 Konstytucji, gdyż ma umocowanie w przysługującej władzy organizacyjnej Sejmu, w jaką – z natury rzeczy – wyposażony jest każdy organ kolegialny (zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2000, s. 15). Niemniej jednak brak regulacji dotyczącej tego zakresu w art. 112 Konstytucji oznaczałoby oderwanie się od Konstytucji, a tym samym niedopuszczalność kwestionowania – z tego („konstytucyjnego”) punktu widzenia – naruszeń procedury ustawodawczej regulowanej przez regulamin.

Wskazany kierunek interpretacji treści normatywnej art. 112 Konstytucji można dodatkowo uzasadnić szczególnym charakterem regulaminu Sejmu, będącego swoistym, podjętym autonomicznie, aktem samozwiązania się izby określonymi regułami. Jak bowiem słusznie zauważa W. Sokolewicz, „[r]egulamin jest aktem dotyczącym żywotnych spraw całej izby, w pełnym jej wewnętrznym zróżnicowaniu, odpowiadającym konstytucyjnej zasadzie pluralizmu politycznego. Im więcej w izbie ugrupowań i orientacji zabiegających o uwzględnienie wzajemnie sprzecznych interesów i koncepcji, tym bardziej jest niezbędne podporządkowanie ich działań obowiązującym wszystkim regułom, wprowadzającym ład, lecz jednocześnie gwarantującym – w szczególności ugrupowaniom mniejszościowym, a więc opozycyjnym – swobodę wyrażania poglądów i stanowisk” (W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, t. 1, Warszawa 1999, s. 26). Tym samym, ze względu na naturę regulaminu Sejmu jako szczególnego wyrazu woli większości parlamentarnej reprezentującej suwerena (Naród), naruszenie unormowań tego regulaminu w toku procesu legislacyjnego musi być postrzegane w kategoriach uchybień w zakresie realizacji zasady demokracji parlamentarnej będącej przejawem demokratycznego państwa prawnego (por. J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 31).

4. W zakresie zaś merytorycznego rozstrzygnięcia Trybunału odnoszącego się do treści kwestionowanych w sprawie o sygn. K 31/12 (przepisów uznanych za niekonstytucyjne), swoje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

Ustrojodawca, wyodrębniając i uniezależniając władzę sądowniczą od innych władz (art. 173 Konstytucji), nie zniósł podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równowaga się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Odrębność i niezależność sądów nie może skutkować zniesieniem mechanizmu utrzymywania koniecznej równowagi między władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (zob. M. Mazurkiewicz, *Problem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na tle konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, red. J. Jaskiernia, t. 1, Toruń 2011, s. 521). Przy tym „równowaga się” władz oznacza ich wzajemne oddziaływanie, uzupełnianie swych funkcji i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i we wzajemnej kontroli, a także w możliwościach prowadzenia dialogu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). W ramach tego „równowagi się” władz może następować wkraczanie w pozasądowe kompetencje sądów (niebędące wymiarem sprawiedliwości) przez inne organy państwowe. Uzasadnieniem tej ingerencji jest choćby ogólna odpowiedzialność państwa za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych funkcjonowania systemu sądownictwa. Tym



samym kwestionowane w sprawie o sygn. K 31/12 unormowania powierzające nadzór Ministrowi Sprawiedliwości znajdują racje w politycznej odpowiedzialności władzy wykonawczej za sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności – za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi (zob. M. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 523). Oczywiście te cele nadzoru (sprawność i gospodarność) mogą być osiągnięte za pomocą innych podmiotów (w tym umiejscowionych w obrębie samej władzy sądowniczej), niemniej jednak Konstytucja nie wskazuje jednego, pożądanego modelu, przez co pozostawia ustawodawcy w tym zakresie swobodę decyzyjną (zob. sygn. K 45/07).

Należy zatem podkreślić, że mieszczący się w granicach konstytucyjnych nadzór Ministra Sprawiedliwości nad władzą sądowniczą może przybierać formę ingerencji tylko i wyłącznie w działalność, która nie jest wymiarem sprawiedliwości, będącym sferą, w której ramach sędziowie są niezawisli. Jednocześnie wybór tego organu państwowego oraz określonych środków ingerencji nadzorczej pozostaje w granicach swobodnego wyboru ustawodawcy, jako że ustawa zasadnicza nie pozwala na ustalenie jednego, oznaczonego modelu nadzoru.

W mojej ocenie, zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 31/12 art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 P.u.s.p. nie naruszają powołanych jako wzorce kontroli art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Wynika to stąd, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości unormowane w tych przepisach odnoszą się do działalności organów sądu, która nie jest wymiarem sprawiedliwości, a zatem nie stanowi sfery objętej niezależnością sądów i niezawisłości sędziów. Działalność poddana nadzorowi Ministra Sprawiedliwości sprowadza się bowiem do wykonywania przez dyrektora sądu jego obowiązków (art. 32b § 1 i 3 P.u.s.p.), do kierowania sądem przez prezesa lub wiceprezesa sądu albo do sprawowania przez nich wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 37g § 5 P.u.s.p.) oraz do podejmowania przez prezesa sądu apelacyjnego niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów (art. 37h § 2 P.u.s.p.). Jednocześnie model tego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nie jest regulowany konstytucyjnie, a w szczególności ustawa zasadnicza nie przewiduje tutaj środków ochrony niezależności (samodzielności) sądów (jak to czyni np. w art. 165 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego). Powodem braku takiego unormowania jest to, że gwarantowana w ustawie zasadniczej niezależność władzy sądowniczej i niezawisłość sędziów dotyczy wymiaru sprawiedliwości, a nie działalności administracyjnej sądów. Oznacza to swobodę ustawodawcy w zakresie normowania nadzoru nad tą działalnością, w której granicach pozostają art. 32b § 1 i 3, art. 37g § 5 i art. 37h § 2 P.u.s.p.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Marii Gintowt-Jankowicz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 7 i 8 części I sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. o sygn. K 31/12. Oznacza to, że – inaczej niż Trybunał – nie znajduję podstaw do uznania za

niezgodne z Konstytucją następujących dwóch przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.):

1) art. 32b § 1 p.u.s.p., który przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu, jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów apelacji negatywnie zaopiniuje sprawozdanie dyrektora, o którym mowa w art. 31a § 2 p.u.s.p.;

2) art. 32b § 3 p.u.s.p. w części, w jakiej przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może odwołać dyrektora sądu na wniosek prezesa sądu.

W mojej ocenie, Trybunał powinien był uznać, że również te dwa przepisy nie naruszają wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli. Skoro Trybunał zdecydował się poddać zaskarżoną ustawę konstytucyjnej ocenie, mimo poważnych wątpliwości – których Trybunał nie kryje – co do trybu jej uchwalenia, tym bardziej pożądana była konsekwencja konstytucyjnego rozumowania.

1. W pełni podzielam stanowisko Trybunału, że określenie sposobu zarządzania działalnością administracyjną sądów oraz nadzorowania tej działalności mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, jeżeli nie wkracza w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (tak również wyrok pełnego składu TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, cz. III, pkt 1 i 2 uzasadnienia). Tym samym trafne jest rozstrzygnięcie Trybunału uznające za zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji zaskarżone art. 9 i art. 9a p.u.s.p., czyli normy prawa o ustroju sądów powszechnych o charakterze systemowym, w których ustawodawca określił ogólne zasady oddziaływania Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów na działalność administracyjną sądów (zob. cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku).

Zgadzam się także z orzeczeniem o zgodności z Konstytucją przepisów, które przewidują rozszerzenie praw i obowiązków dyrektora sądu w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu i reprezentowania sądu (art. 31a § 1 pkt 1, art. 21 § 3 *in fine*, art. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p.), powierzają dyrektorowi zwierzchnictwo służbowe i dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu niesprawujących wymiaru sprawiedliwości (art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.) oraz regulacji, które nie zakładają wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora (art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.).

Jednakże stanowisko Trybunału w sprawie zaskarżonego pakietu przepisów składających się na status prawny dyrektora sądu nie jest konsekwentne. Mimo że wszystkie te przepisy są ściśle powiązane, dotyczą tej samej materii i realizują ten sam cel, Trybunał za niezgodne z Konstytucją uznał regulacje dotyczące odwołania dyrektora sądu, a na dodatek w zakresie, który – w mojej ocenie – nie jest w pełni jednoznaczny z zakresem zaskarżenia.

2. Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyła art. 32b § 1 i 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują, że Minister Sprawiedliwości ma obowiązek odwołania dyrektora sądu w razie negatywnego zaopiniowania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji sprawozdania dyrektora, jak również w wypadku, gdy z wnioskiem o odwołanie dyrektora zwróci się prezes sądu. Tymczasem w punkcie 7 i 8 części I sentencji wyroku Trybunał orzekł, że zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy naruszają art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te „nie określają skutków”, jakie wywołuje dla Ministra Sprawiedliwości odpowiednio: uchwała zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji oraz wniosek prezesa sądu o odwołanie dyrektora.

Takie sformułowanie punktów 7 i 8 części I sentencji wyroku nie jest poprawne. Jak łatwo dostrzec, zaskarżone przepisy określają skutki zarówno podjęcia przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji uchwały negatywnie oceniającej sprawozdanie dyrektora, jak i złożenia wniosku przez prezesa sądu o odwołanie dyrektora. Mianowicie,

uchwała oraz wnioszek stanowią istotną – określoną prawem – przesłankę, która pozwala Ministrowi Sprawiedliwości skorzystać z kompetencji w zakresie odwołania dyrektora. Analiza treści zaskarżonych przepisów, które podkreślają, że Minister Sprawiedliwości „może” odwołać dyrektora sądu, nie pozostawia wątpliwości, że odwołanie dyrektora pozostawione zostało do oceny Ministra.

3. Nie mogę również przejść obojętnie wobec stwierdzenia Trybunału, że w świetle zaskarżonych przepisów Minister Sprawiedliwości nie ma „formalnego” obowiązku odniesienia się ani do uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, ani do wniosku prezesa sądu o odwołanie dyrektora i udzielenia tym organom odpowiedzi (zob. część III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku). Powyższe stwierdzenie Trybunału jest co najmniej niepokojące. Dotychczas Trybunał nie miał w zwyczaju zakładać nierzetelności w działaniu najwyższych władz państwowych. Wprost przeciwnie, w braku jakichkolwiek dowodów na poparcie takiego zarzutu – których wnioskodawca nie przedstawił ani we wniosku, ani w trakcie rozprawy – należało przyjąć, że Minister Sprawiedliwości, działając w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji), nie może pozostać obojętny wobec żadnego uzasadnionego sygnału o nieprawidłowościach w działaniu nadzorowanego przez siebie dyrektora.

Ponadto należy zauważyć, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości właśnie uprawnienia do odwołania dyrektora sądu, a nie obowiązku, oznacza, że Ministrowi została powierzona rola arbitra w przypadku ewentualnego konfliktu między prezesem sądu a dyrektorem w sprawach niezwiązanych bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W mojej ocenie, zaskarżone regulacje w istocie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom wnioskodawcy co do konieczności zapewnienia pewnego trybu rozwiązywania ewentualnych konfliktów między organami sądu.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału należy poddać ocenie przede wszystkim w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnej kontroli. Art. 173 Konstytucji stanowi: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Uważam, że art. 173 należy wyklądać łącznie z pozostałymi przepisami o władzy sądowniczej zawartymi w rozdziale VIII Konstytucji („Sądy i Trybunały”). W szczególności dotyczy to usytuowanego po tym przepisie art. 174 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 174 Konstytucji jednoznacznie wskazuje przedmiot działalności władzy sądowniczej – orzekanie (wymiar sprawiedliwości). W konsekwencji w wydanym wyroku Trybunał – nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa – trafnie przyjął, że przewidziana w art. 173 Konstytucji zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej dotyczy działalności orzeczniczej sądów, czyli wymiaru sprawiedliwości, a zatem sfery, w której sądy są niezależne, a sędziowie niezawisli (tak cz. III, pkt 4.10 uzasadnienia wyroku).

Stosując powyższą wykładnię, Trybunał słusznie orzekł, że zgodnie z art. 173 Konstytucji są przepisy, które poddają działalność dyrektora sądu nadzorowi zwierzchniemu Ministra Sprawiedliwości, czyli organowi władzy wykonawczej. Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał kilkakrotnie stwierdził, że dyrektor sądu może być traktowany jedynie jako organ sądu w znaczeniu organizacyjnym, a nie jako organ władzy sądowniczej (zob. np. część III, pkt 5.4, 5.5, 6.2 uzasadnienia wyroku). Trybunał podkreślił, że dyrektor nie uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ani wykonywaniu innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Zadania przez niego wykonywane nie podlegają dyspozycji art. 173 Konstytucji, albowiem należą wyłącznie do sfery działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu.

A zatem trudno zrozumieć niekonsekwencję większości składu Trybunału, która w tym samym stanie prawnym orzekła, że niezgodne z art. 173 Konstytucji są zaskarżone przepisy o odwołaniu dyrektora sądu. W mojej ocenie, należało konsekwentnie uznać, że skoro dyrektor sądu nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości ani nie wykonuje zadań z zakresu ochrony prawnej, to w świetle art. 173 Konstytucji ustawodawca ma szeroką swobodę określenia zasad powołania i odwołania tego organu. W granicach tej swobody mieściło się przyznanie wiodącej roli organowi władzy wykonawczej – Ministrowi Sprawiedliwości w procedurze odwołania dyrektora, która to procedura również w żaden sposób nie ingeruje w działalność orzeczniczą sądów. Dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, nie można również abstrahować od tego, że zadaniem dyrektora jest administrowanie sądem jako jednostką organizacyjno-budżetową, a za zarządzanie sądownictwem i gospodarkę budżetową sądów odpowiada nadzorujący działalność dyrektora Minister Sprawiedliwości (zob. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm. oraz art. 177 p.u.s.p.). W obowiązującym stanie prawnym nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że to właśnie Minister Sprawiedliwości odgrywa decydującą rolę w procedurze odwołania dyrektora.

Wbrew stanowisku wnioskodawcy, trudno doszukać się przepisu Konstytucji, z którego miałyby wynikać obowiązki przyznania organom sądów, w skład których wchodzi sędziowie, wiążących kompetencji w zakresie odwołania dyrektora sądu. Podzielałam stanowisko Marszałka Sejmu, że przewidziana w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada podziału i równowagi władz nie może być odczytywana jako konieczność przyznania w każdym wypadku organom władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej „równej”, czy nawet podobnej, pozycji w decydowaniu o wszystkich kwestiach dotyczących funkcjonowania sądów jako jednostek organizacyjno-budżetowych. Tym samym nie znajdują konstytucyjnych podstaw rozstrzygnięcia Trybunału, a w szczególności stwierdzenia, że w świetle Konstytucji organy władzy sądowniczej powinny mieć co najmniej „znaczący” – jakkolwiek to rozumieć – wpływ na odwołanie dyrektora sądu (zob. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku).

Nie mam również wątpliwości, że nie można porównywać regulacji dotyczących odwołania dyrektora sądu z zasadami odwołania prezesa sądu. Rola prezesa sądu jest bezpośrednio związana ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. A zatem w przeciwieństwie do statusu prawnego dyrektora, który wymiaru sprawiedliwości w żaden sposób nie sprawuje, status prawny prezesa sądu musi być oceniany w świetle art. 173 Konstytucji, co ogranicza swobodę regulacyjną ustawodawcy określania zasad powołania i odwołania prezesa sądu (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8, cz. III, pkt 4 i 5 uzasadnienia). Niestety tej oczywistej dystynkcji nie zauważył wnioskodawca, a także nie uwzględniła większość składu Trybunału.

5. Należy jednak podkreślić, że ustawodawca, mimo przysługującej mu dużej swobody regulacyjnej, słusznie założył, iż organy sądu, w których skład wchodzi sędziowie, powinny brać udział w procedurze odwołania dyrektora, albowiem stanowi to instrument kontroli jego działalności. Zarazem uznano, że logicznym następstwem znacznego zwiększenia kompetencji dyrektora sądu (to Trybunał uznał za w pełni dopuszczalne w świetle art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji) powinno być zapewnienie dyrektorowi niezbędnego pola niezależności od innych organów sądu, tak by umożliwić mu prawidłowe wykonywanie zadań. Pewną niezależność dyrektora sądu uzasadnia również profesjonalny charakter tego organu. Zgodnie z art. 32a § 1 p.u.s.p., dyrektorzy sądów muszą spełniać daleko idące wymagania merytoryczne, w szczególności być specjalistami z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych,

prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Mimo że zaskarżone przepisy o odwołaniu dyrektora w pełni realizują powyższe trafne założenia, zostały uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją. Jest to tym bardziej zaskakujące, że w tej samej sprawie Trybunał nie miał wątpliwości, iż zgodne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi są pozostałe regulacje, które łącznie kształtują status prawny dyrektora (zob. pkt 1 powyżej), w tym przepisy wyłączające możliwość wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu i sprawowania zwierzchnictwa służbowego nad pracownikami (art. 21 § 3 *in fine* p.u.s.p.) oraz regulacje nieprzewidujące wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora (art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.). Trudno zatem zrozumieć, dlaczego – w szczególności w świetle powołanych wzorców konstytucyjnych – prezes sądu powinien mieć jeszcze dalej idący wpływ, niż przewidują zaskarżone przepisy, właśnie na odwołanie dyrektora sądu.

Uważam, że kształt zaskarżonej procedury odwołania dyrektora sądu jest wyrazem poszukiwania kompromisu w zakresie wzajemnych relacji Ministra Sprawiedliwości i organów władzy sądowniczej. W mojej ocenie, przepisy te nie tylko nie stanowią zaprzeczenia wynikającej z preambuły Konstytucji zasady współdziałania władz, lecz ją urzeczywistniają. Zaskarżone przepisy, przyznając zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz prezesowi sądu prawo do zainicjowania procedury odwołania dyrektora, zapewniają organom władzy sądowniczej istotną (a może nawet „znaczącą”) rolę w podejmowaniu decyzji przez Ministra Sprawiedliwości.

6. Konkludując, rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie zaskarżonych przepisów o odwołaniu dyrektora sądu nie ma uzasadnienia w świetle powołanych przez wnioskodawcę wzorców konstytucyjnych, a w dodatku pozostaje w sprzeczności z zasadniczą częścią wyroku. Rozumowanie Trybunału opiera się na założeniu konfliktogenności w działaniu organów państwa, a to nie tylko jest wątpliwe w świetle treści zaskarżonych przepisów, lecz przede wszystkim pozostawało poza granicami konstytucyjnej oceny. Ponadto większość składu Trybunału zdaje się nie dostrzegać, że przeprowadzona reforma administrowania wymiarem sprawiedliwości nie musi być definitywna. Z pewnością z czasem również zakwestionowane przepisy o odwołaniu dyrektora zostałyby poddane ocenie pod względem sposobu ich stosowania, a nie tylko abstrakcyjnie sformułowanych zarzutów niepopartych żadnymi dowodami.

Obawiam się, że przez specyficzne zakresowe zredagowanie punktów 7 i 8 części I sentencji wydanego wyroku (zob. pkt 2 powyżej) Trybunał wykracza poza rolę ustawodawcy negatywnego. Ponadto wskazówki Trybunału co do kierunku zmian zakwestionowanych przepisów o odwołaniu dyrektora (zob. cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku) nie są spójne z zasadniczymi (systemowymi) założeniami przeprowadzonej reformy administrowania sądami, które to założenia – całkowicie trafnie – Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją.

Z powyższych względów złożyłam zdanie odrębne.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do cz. I, pkt 1, 3 (w części), 6 oraz 9 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12 oraz zawartego w nim postanowienia o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez zaskarżone przepisy o osiemnaście miesięcy (cz. II sentencji).

Moim zdaniem, 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: nowela p.u.s.p.) została uchwalona z rażącym naruszeniem prawa (por. cz. I, pkt 1 sentencji wyroku). Trybunał Konstytucyjny powinien był orzec, że ustawa ta:

- 1) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji przez to, że narusza zasady przeprowadzania pierwszego czytania projektów ustaw, wyrażone w art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu);
- 2) jest niezgodna z art. 2 w związku z art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona bez obowiązkowej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa (dalej: KRS) na etapie parlamentarnym;
- 3) jest zgodna z art. 2 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenia co do wadliwości trybu legislacyjnego powinny prowadzić do konkluzji, że nowela p.u.s.p. nie została skutecznie uchwalona i nie weszła w życie, a więc także nie doprowadziła do zmiany ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

Stwierdzenie powyższych nieprawidłowości proceduralnych powinno mieć istotny wpływ na treść pozostałej części orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze, niedopuszczalna była (moim zdaniem) ocena merytoryczna zaskarżonych regulacji (które mają charakter przepisów „nieistniejących”, ponieważ z powodów wad legislacyjnych nigdy nie stały się częścią ani ustawy nowelizującej, ani nowelizowanej). Po drugie, z tych samych względów nie było możliwe wydanie postanowienia o odroczeniu utraty ich mocy obowiązującej (por. cz. II sentencji wyroku) – instytucja ta ma bowiem zastosowanie jedynie do przepisów, które weszły w życie i stały się częścią systemu prawnego.

Niezależnie od powyższego, negatywnie oceniam też trzy rozwiązania merytoryczne proponowane w noweli p.u.s.p., dotyczące relacji między prezesem sądu a dyrektorem sądu, a mianowicie:

- zakaz wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących pracowników sądów innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów (por. cz. I, pkt 3 sentencji wyroku);
- przekazanie dyrektorowi sądu (z całkowitym wyłączeniem prezesa sądu) funkcji zwierzchnika służbowego pracowników sądów innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów (por. cz. I, pkt 6 sentencji wyroku);
- brak gwarantowanego ustawą jakiegokolwiek wpływu prezesa sądu na wynagrodzenie dyrektora sądu (por. cz. I, pkt 9 sentencji wyroku).

Sentencja wyroku w tym zakresie (gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił sygnalizowanych na wstępie wątpliwości co do uchwalenia i wejścia w życie noweli p.u.s.p., a więc gdyby była dopuszczalna jej merytoryczna kontrola) powinna – moim zdaniem – brzmieć następująco:

- 1) art. 21 § 3 p.u.s.p.:
  - a) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu odnośnie do kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. (tj. kierowania działalnością administracyjną sądu), nie jest niezgodny z art.

- 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 173 Konstytucji (w tej części zgadzam się z orzeczeniem większości składu orzekającego);
- b) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu odnośnie do kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. (tj. zwierzchnictwa służbowego wobec pracowników pozaorzeczniczych), nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.
- 2) art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd wobec pracowników innych niż sędziowie, referendarze sądowi i asystenci sędziów, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.
- 3) art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje wpływu prezesa sądu na ustalanie wynagrodzenia dyrektora sądu, nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

Do złożenia zdania odrębnego skłoniły mnie następujące powody:

1. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – naruszenie zasad pierwszego czytania (pkt 1 sentencji wyroku).

Nie ulega wątpliwości (zresztą przyznał to nawet Marszałek Sejmu), że zaskarżona ustawa w sposób oczywisty dotyczy „ustroju władz publicznych” i z tego powodu jej pierwsze czytanie powinno było odbyć się na posiedzeniu Sejmu. Pogwałcenie tej zasady – wyrażonej w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, realizującym upoważnienie z art. 112 Konstytucji – oznacza dla mnie rażące naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a ponieważ miało miejsce w procesie stanowienia aktów prawnych – także naruszenie zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji; w tym kontekście należy zwrócić uwagę, że wprawdzie wnioskodawca w ramach tego wzorca kontroli odwoływał się ogólnie do zasady demokratycznego państwa prawnego, lecz w istocie wszystkie jego zastrzeżenia dotyczyły jej bardziej szczegółowej części składowej, tj. zasady poprawnej legislacji, wobec czego Trybunał Konstytucyjny obowiązany był to doprecyzować w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*).

Podstawą odmiennej konkluzji Trybunału Konstytucyjnego było stwierdzenie, że „nie (...) każde naruszenie przepisów normujących procedurę prawodawczą powoduje niezgodność aktu prawnego z Konstytucją” (cz. III, pkt 2.2. *in fine* uzasadnienia wyroku), a decydujące znaczenie dla oceny ma „ranga prawna przepisów normujących taką procedurę” oraz „wpływ [naruszeń] na treść uchwalanej następnie ustawy” (cz. III, pkt 2.4., 2.7., 2.9. i 2.10. uzasadnienia wyroku). Znajduje ono wprawdzie (niestety) pewną podstawę w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, lecz – moim zdaniem – budzi ogromne zastrzeżenia.

Po pierwsze, mam wątpliwości, czy w ogóle dopuszczalna jest „stopniowalność” oceny naruszenia zasady legalizmu w sferze procedury legislacyjnej. Wydaje się bowiem, że wynikający z art. 7 Konstytucji obowiązek działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa ma charakter bezwzględny i wymaga przestrzegania wszystkich przepisów, niezależnie od ich charakteru, treści czy skutków oraz okoliczności, a konkretne czynności organów państwa albo realizują tę zasadę, albo są z nią sprzeczne (*tertium non datur*). W tym kontekście teza Trybunału Konstytucyjnego, że nie każde naruszenie regulaminu Sejmu jest naruszeniem zasady praworządności, jest co najmniej kontrowersyjna – na poziomie najbardziej ogólnym, każde naruszenie prawa (bez względu na rangę aktu) narusza bowiem Konstytucję (zawsze art. 2, a ponadto art. 7 – jeżeli dopuścił się go organ państwa i art. 83 – jeżeli dokonały go inne podmioty).

Dodatkowo wydaje się, że standard przestrzegania przez Sejm zasady praworządności powinien być nawet wyższy niż w wypadku innych organów państwa. Przede wszystkim, Sejm odgrywa podstawową rolę w stanowieniu aktów powszechnie obowiązującego prawa, a więc już z samej racji swojej funkcji ustrojowej powinien być wzorem legalizmu. Ponadto (w porównaniu do innych adresatów norm prawnych) jest on w sytuacji uprzywilejowanej – na mocy konkretnego upoważnienia konstytucyjnego (art. 112 Konstytucji) może samodzielnie, z wyłączeniem innych podmiotów, ustalać reguły swojego postępowania (oczywiście z poszanowaniem Konstytucji), podczas gdy inne podmioty najczęściej nie mają takiej możliwości (np. organy administracji muszą przestrzegać ustaw, na treść których nie mają wpływu).

Wyraźnie przy tym trzeba stwierdzić, że – moim zdaniem – art. 112 Konstytucji powinien być interpretowany w kontekście art. 7 Konstytucji jako przepis nie tylko upoważniający do wydania regulaminu Sejmu („techniczny”), lecz także jako gwarancja, że zasady ustanawiane przez Sejm będą przez ten organ respektowane. W tym kontekście stanowisko zaprezentowane przez większość składu orzekającego w uzasadnieniu niniejszego wyroku wydaje mi się niekonsekwentne. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na mocy art. 112 Konstytucji Sejm jest uprawniony i zobowiązany do dookreślenia szczegółów procesu legislacyjnego, a rozwiązania w tym zakresie zawarte w regulaminie Sejmu są ważne i wiążące (por. cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia wyroku). Równocześnie jednak lekceważy wyraźne dyrektywy dotyczące pierwszego czytania zawarte w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, stwierdzając, że nie stanowią one naruszenia zasady praworządności (por. cz. III, pkt 2.9. uzasadnienia wyroku). Na marginesie można postawić pytanie, czy analogiczne „stopniowanie” konstytucyjności wad legislacyjnych byłoby dopuszczalne, gdyby do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej skierowano nowelizację Konstytucji (art. 37 regulaminu Sejmu także tę materię nakazuje wszak rozpatrywać na posiedzeniu Sejmu).

Po drugie, mój sprzeciw budzi uzależnienie oceny trybu legislacyjnego od wpływu ustalonych nieprawidłowości na treść ostatecznie uchwalonej ustawy (swoista „skutkowość”, stanowiąca odpowiednik oceny proporcjonalności naruszeń praw i obowiązków obywatelskich z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Przede wszystkim takie kryterium otwiera drogę do relatywizacji reguł proceduralnych obowiązujących organy państwa: dzielenia ich na „ważne” (i obowiązujące w każdym wypadku) oraz „mniej ważne” (których przestrzeganie nie jest konieczne) – w zależności od tego, co w danym momencie jest najwygodniejsze, najtańsze czy najszybsze. Tymczasem, skoro w myśl regulaminu Sejmu wszystkie przepisy dotyczące „ustroju władz publicznych” muszą być procedowane na posiedzeniach Sejmu, ich rozpatrywanie w pierwszym czytaniu w komisji było absolutnie wykluczone, co już na początku prac legislacyjnych zostało zasygnalizowane przez przedstawicieli KRS (por. Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu z posiedzenia Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu nr 246, 14 grudnia 2010 r., s. 3; dalej: biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu). Zasada ta nie mogła zostać zignorowana *ad casum* przez Sejm ze względu na doraźne potrzeby bez zmiany (jednoznacznych w tym zakresie) przepisów regulaminu Sejmu (a już na pewno nie jednoosobową decyzją Marszałka Sejmu; w tym kontekście jako kuriozalny oceniam argument legislatora biorącego udział w posiedzeniu komisji, który wątpliwości posłów co do właściwego trybu procedowania zbył stwierdzeniem, iż „Marszałek Sejmu podjął decyzję, że oba projekty kieruje do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, czyli żadnych reguł nie naruszamy” – Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu, s. 4). Takie traktowanie prawa – jedynie jako niewiążącej dyrektywy postępowania (zaledwie „wskazówki”, a nie „reguły”) – podważa fundamentalną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji:



formalnie organy państwa informują obywateli o zasadach swojego działania (tu: zasadach przeprowadzania pierwszego czytania), jednak bez żadnej gwarancji, że będą one przestrzegane w praktyce.

Ponadto takie kryterium prac legislacyjnych nie daje się łatwo zoperacjonalizować. Konkretny wpływ wad trybu legislacyjnego na ostateczny kształt ustawy najczęściej nie jest możliwy do określenia w sposób jednoznaczny, zwłaszcza w krótkiej perspektywie czasowej. Jego ocena jest więc w większości wypadków kwestią uznaniową. Dotyczy to także analizowanego w niniejszej sprawie sposobu przeprowadzania pierwszego czytania, choć – moim zdaniem – akurat w tym wypadku są istotne przesłanki, aby przyjąć, że ten element procesu legislacyjnego ma zawsze duże znaczenie dla treści przyjmowanej ustawy. Przede wszystkim, skierowanie projektu ustawy do pierwszego czytania do komisji sejmowych pośrednio sygnalizuje posłom, że jest to projekt „zwykły”, niewymagający ich szczególnej uwagi. Nieprzypadkowo więc wszystkie ustawy dotyczące „ustroju władz publicznych” (a do takich należy zaliczyć nowelę p.u.s.p., pomimo wskazywania przez eksperta sejmowego, że dotyczy ona „tylko” ustroju sądownictwa – por. cytowany już Biuletyn nr 4483/VI kadencja Sejmu, s. 4) muszą być rozpatrywane na posiedzeniu Sejmu: sprzyja to bowiem uświadomieniu wszystkim posłom treści rozpatrywanych rozwiązań i w najpełniejszym stopniu realizuje zasadę stanowienia prawa przez parlament. Błędne skierowanie ustawy do pierwszego czytania na posiedzenie komisji sejmowej jest pod tym względem zdecydowanie mniej korzystne. Posłowie spoza składu komisji nie mogą brać udziału w głosowaniach w komisji, a mają prawo jedynie zgłaszać ustnie lub pisemnie propozycje poprawek do rozpatrywanych rozwiązań (por. art. 38 regulaminu Sejmu). Aby z tego prawa skorzystać, muszą jednak zwrócić uwagę na doniosłość danego typu projektu ustawy. Niewykazanie w takiej sytuacji dostatecznej czujności (poniekąd zrozumiałe m.in. z uwagi na zaufanie do Marszałka Sejmu, który zarządza ścieżką legislacyjną projektów) może prowadzić do nieodwracalnych skutków. W czasie drugiego czytania prawo do zgłaszania poprawek nie przysługuje już bowiem indywidualnym posłom, lecz tylko ich grupom (15 posłów – por. art. 45 regulaminu Sejmu). Mechanizmy przewidziane w art. 38 regulaminu Sejmu nie rekompensują więc w wystarczający sposób skutków błędnej formy przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy (por. cz. III, pkt 2.11. uzasadnienia wyroku). To samo odnosi się także do wysłuchania publicznego (błędnie nazwanego w uzasadnieniu wyroku „przesłuchaniem” – por. cz. III, pkt 2.11.), które zresztą odbyło się już po zakończeniu pierwszego czytania (11 stycznia 2011 r.) – forum to nie służy bowiem zgłaszaniu poprawek przez posłów, a ma na celu przede wszystkim przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu ustawy.

Po trzecie, mam zastrzeżenia także co do oceny prawidłowości trybu legislacyjnego w zależności od rangi naruszonych przepisów. W kategoriach zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) nie ma bowiem znaczenia, czy Sejm nie zastosował się do przepisów Konstytucji, czy też regulaminu Sejmu (zwłaszcza że nie jest on typowym aktem wewnętrznym, lecz ma wyraźną podstawę w art. 112 Konstytucji) – obydwie akty prawne obowiązują go w równym stopniu, a ich miejsce w hierarchii źródeł prawa ma znaczenie tylko w razie ewentualnego konfliktu zawartych w nich norm.

Podzielam pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że zasady ekonomiki legislacyjnej pozwalają przyjąć, iż organizacja czytań projektów ustaw nie została uregulowana w Konstytucji w sposób wyczerpujący, lecz pozostawiono ją (jednak tylko w części) do autonomicznego unormowania przez Sejm (por. cz. III, pkt 2.8. uzasadnienia wyroku). Wydaje się jednak, że z Konstytucji można wywieść pewne ograniczenia dla swobody działań ustawodawcy. Wśród nich można wymienić w szczególności nakaz, aby ostateczne głosowanie nad ustawą było przeprowadzane na posiedzeniu Sejmu (wynika to wprost z

art. 120 Konstytucji), a także, aby najwyższe standardy postępowania legislacyjnego były przyjmowane w sprawach najważniejszych (por. przepisy nakazujące przyjmowanie uchwał lub uchwalanie ustaw kwalifikowaną większością ustawowej liczby posłów – np. art. 90 ust. 2 i 4, art. 98 ust. 3, art. 113, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2, art. 154 ust. 2 oraz art. 123 ust. 1, art. 235 i art. 228 ust. 6 Konstytucji).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że „czytanie ustawy” jest pojęciem konstytucyjnym (por. art. 119 ust. 1 Konstytucji) i w polskiej tradycji konstytucyjnej oznaczało rozpatrzenie ustawy przez skład całej izby. Ponadto katalog projektów aktów prawnych podlegających obowiązkowemu pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu (na podstawie art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu) jest nieprzypadkowo zbieżny z listą unormowań, wobec których także Konstytucja przewiduje szczególnie surowe wymagania legislacyjne (por. art. 123 ust. 1 – pilne projekty ustaw, art. 235 – zmiana Konstytucji, art. 228 ust. 6 – zakaz zmiany niektórych ustaw podczas stanu nadzwyczajnego). Nie uważam więc, że na podstawie Konstytucji nie dało się ustalić, które akty prawne powinny być przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (por. cz. III, pkt 2.9. uzasadnienia wyroku) – dosyć dokładne wskazówki co do konieczności stosowania w tym zakresie najwyższego standardu postępowania parlamentarnego są bowiem zawarte we wskazanych przepisach ustawy zasadniczej. W świetle art. 235 Konstytucji jest na przykład oczywiste, że niedopuszczalne byłoby wprowadzenie w regulaminie Sejmu zasady, iż pierwsze czytanie projektu o zmianie Konstytucji powinno odbywać się w komisjach sejmowych.

2. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – naruszenie obowiązku konsultacji projektu z Krajową Radą Sądownictwa (pkt 1 sentencji wyroku).

Za ewidentne uważam także nieprzeprowadzenie podczas uchwalania zaskarżonej ustawy obowiązkowych konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa na etapie parlamentarnym (zastrzeżenia budzi też – jak słusznie podnosi wnioskodawca – etap prac rządowych, lecz nieprawidłowości w tym zakresie mogłyby być zniwelowane przez właściwe procedowanie projektu noweli p.u.s.p. w Sejmie). Zaprezentowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowisko stanowi – moim zdaniem – kontynuację wadliwej praktyki Trybunału Konstytucyjnego, wynikającej z poprzednich orzeczeń i deprecjonującej uprawnienia opiniodawcze KRS, wynikające bezpośrednio z Konstytucji.

Ten nieprawidłowy kierunek orzekania wielokrotnie już krytykowałem (m.in. ostatnio w zdaniu odrębnym do wyroku z 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134), wobec czego ograniczę się do wskazania najważniejszych – w mojej opinii – argumentów.

Uważam, że Krajowa Rada Sądownictwa powinna mieć możliwość zaopiniowania projektu ustawy w formie uchwały na wczesnym etapie prac parlamentarnych (oraz po każdej istotnej merytorycznej zmianie ocenianych regulacji na kolejnych etapach). Opinia tego organu (w całości – nie tylko konkluzje) powinna być przedstawiona wszystkim posłom w takim terminie, aby mieli możliwość zapoznania się z jej treścią i ewentualnego dokonania odpowiednich zmian w projekcie ustawy. Tylko wtedy, gdy ani brzmienie, ani treść przepisów na etapie parlamentarnym nie zmieniły się w porównaniu do projektu opiniowanego przez KRS na etapie rządowym, wymóg konsultacji z KRS można uznać za zrealizowany przez doręczenie posłom pełnej treści opinii KRS w załącznikach do rządowego projektu ustawy (np. na podobnej zasadzie, jak opinia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – por. art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2013 r. poz. 743, ze zm.). Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco. Żadnym argumentem na rzecz pominięcia wymogu konsultacji z KRS nie powinno być w szczególności ryzyko powstawania opóźnień (por. odmienne stanowisko Trybunału

Konstytucyjnego – cz. III, pkt 3.4. uzasadnienia wyroku) – prace legislacyjne należy tak zorganizować, aby zasięganie obowiązkowych opinii nie powodowało ich nadmiernego przedłużania.

Tymczasem w uzasadnieniu rządowego projektu noweli p.u.s.p. nie przedstawiono w sposób kompleksowy zastrzeżeń KRS, lecz tylko wspomniano w ocenie skutków regulacji, że wydała ona opinię, a następnie podano listę uwzględnionych uwag zgłoszonych przez wszystkie podmioty biorące udział w konsultacjach społecznych (por. druk sejmowy nr 3655/VI kadencja Sejmu, s. 27 uzasadnienia projektu ustawy). Moim zdaniem, krótka wzmianka w uzasadnieniu projektu ustawy, że został on negatywnie zaopiniowany przez KRS, ani też sam udział przedstawicieli KRS w posiedzeniach komisji sejmowych lub Sejmu (por. cz. III, pkt 6.3. uzasadnienia wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129: „obecność w toku prac parlamentarnych (obrazy w komisji) przedstawiciela KRS, nawet zabierającego głos, nie jest realizacją opiniodawczych kompetencji Rady”) nie oznaczają spełnienia wymogu konsultacji. Jest to wystarczające – zgodnie z art. 34 ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu – jedynie dla nadania projektowi ustawy numeru druku sejmowego i skierowania go do dalszych prac, ale nie może zastąpić zasięgnięcia pełnej opinii KRS na etapie parlamentarnym (por. inna interpretacja wskazanego przepisu regulaminu Sejmu w uzasadnieniu wyroku – cz. III, pkt 3.4. *in fine*).

Nie zgadzam się też ze stanowiskiem większości składu orzekającego, że dla zachowania wymogu konsultacji wystarczy uzyskanie ogólnego stanowiska KRS (np. na temat pozycji dyrektorów sądów), które nie musi dotyczyć wszystkich rozwiązań szczegółowych (np. konkretnych jego kompetencji i obowiązków; por. cz. III, pkt 3.4. i 3.5. uzasadnienia wyroku). W niniejszej sprawie ma to szczególne znaczenie, ponieważ w toku postępowania legislacyjnego doszło do istotnej zmiany w zakresie dotyczącym art. 32b § 1 p.u.s.p. Przepis ten w projekcie przesłanym KRS do zaopiniowania przewidywał, że Minister Sprawiedliwości „odwołuje” dyrektora sądu (obowiązkowo) w razie negatywnego zaopiniowania jego sprawozdania przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Projekt przesłany do Sejmu przewidywał natomiast, że Minister Sprawiedliwości jedynie „może odwołać” (fakultatywnie) dyrektora sądu we wskazanej sytuacji; takie rozwiązanie znalazło się też w uchwalonej ustawie. Wprawdzie KRS półtora roku wcześniej na etapie prac rządowych krytycznie odnosiła się do propozycji zmian statusu dyrektora sądu (zob. stanowisko KRS z 9 września 2009 r., s. 4 i 5), to jednak opinie te ani nie były przedstawione *in extenso* posłom, ani nie dotyczyły ostatniej (bardziej radykalnej) wersji omówionego wyżej rozwiązania.

Choć można się zgodzić, że w analizowanej sprawie nic nie stało na przeszkodzie, aby KRS wydawała w toku prac legislacyjnych uchwały opiniujące kolejne wersje noweli p.u.s.p. (od wniesienia projektu do Sejmu do przyjęcia przez Sejm jego ostatecznej treści po poprawkach Senatu miała na to bowiem prawie 9 miesięcy, tj. od 26 listopada 2010 r. do 18 sierpnia 2011 r.), nie zwalnia to jednak Sejmu z odpowiedzialności za brak wniosku o wydanie przez KRS tych opinii i niepodanie ich do wiadomości posłów.

3. Ocena prawidłowości sposobu uchwalenia noweli p.u.s.p. – zasada trzech czytań projektu ustawy (pkt 1 sentencji wyroku).

Mimo powyższych wątpliwości, nie podzielam poglądu wnioskodawcy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady uchwalania ustawy w trzech czytaniach. Nie wydaje mi się zresztą, aby taka była istota wątpliwości KRS – dotyczą one bowiem raczej formy przeprowadzania trzech czytań, a nie samego faktu, czy czytania te się odbyły. Dla tak postawionych zarzutów adekwatnymi wzorcami kontroli są zaś art. 2 i art. 7 Konstytucji, o których była mowa wyżej.

4. Relacje między prezesem i dyrektorem sądu w sprawach pracowniczych (pkt 3 i 6 sentencji wyroku).

Uważam, że art. 21 § 3 i art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pozbawiają prezesa sądu bezpośredniego wpływu na sytuację pracowniczą „pozaorzeczniczych” pracowników sądów (tj. innych niż sędziowie, referendarze i asystenci sędziów), nie mogą zostać uznane za zgodne z art. 173 Konstytucji.

Moim zdaniem, sposób ukształtowania relacji między prezesem sądu a dyrektorem sądu w zakresie spraw pracowniczych jest nieprawidłowy, a kompetencje przysługujące prezesowi sądu – niewystarczające.

Znowelizowane prawo o ustroju sądów powszechnych przewiduje jedynie dwa tego typu mechanizmy: prezes sądu ma prawo do okresowego określania „potrzeb sądu” oraz współdecydowania i wydawania dyrektorowi sądu poleceń co do „rozmieszczenia i liczby stanowisk”, na których zatrudniani są pracownicy sądu (por. art. 32 § 3 i art. 21 § 3 w związku z art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.). Nie mają one charakteru władczego oddziaływania – niewykonanie przez dyrektora sądu poleceń czy zaleceń prezesa sądu pozbawione jest sankcji (por. zwłaszcza art. 32b i art. 32c § 1 i 2 p.u.s.p.), stanowią więc *lex imperfecta*. Poza tym mają one w dużej mierze charakter pozorny. Prezes sądu określa katalog „potrzeb sądu”, ale to już dyrektor sądu decyduje, które z nich i w jakiej kolejności zostaną uwzględnione, niebędąc w tym zakresie związanym opinią prezesa sądu. Prezes sądu może wydać dyrektorowi sądu polecenie co do przydzielenia do danego sekretariatu wydziału nowego etatu pracowniczego, ale już nie jest władny zobowiązać go do wyznaczenia konkretnej osoby do obsługi danego referatu sędziowskiego czy rozprawy. Jego ewentualne postulaty w tym zakresie mogą mieć charakter jedynie niewiążących sugestii, co znacznie podważa jego autorytet (także w stosunku do szeregowych sędziów). Stawia to prezesa sądu w pozycji petenta, wbrew ustawowemu założeniu, że to on ma być zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu (por. art. 21 § 3 p.u.s.p.), a nie odwrotnie.

Nie ma też większego znaczenia, że pewne uprawnienia prezesa sądu i przewodniczących wydziałów w stosunku do pracowników sekretariatów wydziałów sądowych są przewidziane w aktach podustawowych (zwłaszcza zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22, ze zm.; oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, Dz. U. z 2013 r. poz. 69). Po pierwsze, znaczenie analizowanej materii wymaga regulacji ustawowej. Zarządzenia czy rozporządzenia nie mogą skutecznie wprowadzać dualizmu w zarządzaniu pracownikami sądu, skoro ustawa wyraźnie przewiduje monopol dyrektora sądu w tym zakresie i pozwala mu podejmować decyzje personalne także wbrew prezesowi sądu. W razie ewentualnego konfliktu między prezesem sądu a dyrektorem sądu (na przykład co do zasad współpracy urzędników sądowych z poszczególnymi sędziami), pracownicy musieliby się podporządkować woli dyrektora sądu. To on jest zwierzchnikiem służbowym pracowników pozaorzeczniczych sądu we wszystkich sferach przewidzianych w kodeksie pracy – a więc m.in. także w zakresie egzekwowania ich odpowiedzialności służbowej. Po drugie, wymienione przepisy mają dosyć wąski zakres regulacji: odnoszą się wyłącznie do pracowników sekretariatów wydziałów sądowych. Nie przewidują natomiast żadnego wpływu prezesa sądu np. na obsługę techniczną sądu (np. informatyków, sprzątaczkę, pracowników powielarni, rzemieślników odpowiedzialnych za nagłośnienie, oświetlenie i wentylację sal sądowych i pokoi sędziów).

Moim zdaniem, praktycznie całkowite pozbawienie prezesa sądu możliwości oddziaływania na administrację sądową (nie tylko księgowość czy szatniarzy, ale także pracowników sekretariatów wydziałów sądowych czy protokolantów niebędących asystentami sędziów) może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie sądów. W skrajnych wypadkach jego rezultatem może być kontynuacja zatrudnienia (a nawet premiowania i awansowania) osób, które z punktu widzenia sędziów (reprezentowanych przez prezesa sądu) nie spełniają wymogów dotyczących wiedzy, kwalifikacji lub umiejętności albo z innych powodów (np. utraty zaufania sędziów) nie są w stanie właściwie wywiązywać się z powierzonych im obowiązków. Tymczasem rzetelna praca wszystkich pracowników sądów jest warunkiem *sine qua non* właściwego spełniania przez sądy ich funkcji orzeczniczej i podstawową gwarancją materialną należytego działania wymiaru sprawiedliwości.

Uważam, że w odniesieniu do tej kategorii pracowników sądów prezes sądu musi mieć przynajmniej jakieś minimalne (bezpośrednie lub pośrednie) instrumenty oddziaływania dyscyplinującego i motywującego – zwłaszcza, że ustawa niekonsekwentnie obciąża go obowiązkiem przeprowadzania kontroli działalności sekretariatu wydziału (por. art. 37b § 1 pkt 2 p.u.s.p.). Mogą one przybierać postać poleceń dla dyrektora sądu, który jako organ bieżącej administracji sądowej byłby odpowiedzialny za ich wykonanie (np. w zakresie nagród uznaniowych dla pracowników, preferencji wysyłania na szkolenia albo pierwszeństwa wyboru terminu urlopu).

Nie widzę równocześnie przeszkód, aby bieżące administrowanie (np. kontrolę obecności w pracy, przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o urlop) w sprawach kadrowych pozostawić dyrektorowi sądu. Szczegółowy podział kompetencji między prezesa i dyrektora sądu powinien określić ustawodawca, zwłaszcza że możliwych jest kilka wariantów rozwiązań.

##### 5. Wynagrodzenie dyrektora sądu (pkt 9 sentencji wyroku).

Uważam, że dla efektywnego działania administracji sądowej konieczne jest przyznanie prezesom sądów wpływu na ustalenie wynagrodzeń działających w tych sądach dyrektorów. Brak tego typu mechanizmu pozbawia bowiem prezesa sądu podstawowego instrumentu wykonywania funkcji zwierzchnika służbowego wobec dyrektora sądu (por. art. 21 § 3 p.u.s.p.).

Kwestia wynagrodzeń należy do sfery administracji budżetowej, wobec czego nie widzę przeszkód, aby ogólne zasady w tym zakresie ustalał Minister Sprawiedliwości. Podejmowanie decyzji o wynagrodzeniach konkretnego dyrektora sądu powinno jednak uwzględniać opinię sędziów, którym zapewnia on warunki do pracy, reprezentowanych przez prezesa sądu.

Zaskarżona ustawa żadnego takiego mechanizmu nie przewiduje. Jedynym przejawem udziału „czynnika sędziowskiego” w ustalaniu wynagrodzenia dyrektorów sądów jest przyznanie KRS prawa do wydania opinii na temat rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, regulującego tę kwestię (por. art. 32c § 3 p.u.s.p.). Rozwiązanie to jest jednak w dużej mierze ozdobnikiem – wydawane w tym trybie opinie nie są dla Ministra wiążące, a ponadto dotyczą abstrakcyjnego aktu normatywnego, którego stosowanie w praktyce (w stosunku do konkretnych dyrektorów sądów) nadal pozostaje w wyłącznej gestii Ministra Sprawiedliwości.

Prezesi sądów otrzymali natomiast prawo do wydawania wiążących opinii o dodatkowych składnikach wynagrodzenia dyrektorów sądów na mocy art. § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie wynagrodzenia dyrektora sądu i zastępcy dyrektora sądu (Dz. U. z 2012 r. poz. 1482), które weszło w życie 1 stycznia 2013 r. Rozwiązanie to nie jest jednak – moim zdaniem –

zadowalające przede wszystkim z powodów formalnych – nie zostało bowiem wpisane do ustawy, a zamieszczone w akcie wykonawczym, który może być bardzo łatwo zmieniony np. w sytuacji konfliktu między prezesem i dyrektorem sądu, popieranym przez Ministra Sprawiedliwości.

#### 6. Uwagi końcowe.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na kontekst orzekania w niniejszej sprawie, który stanowią liczne, często kontrowersyjne i nieskoordynowane reformy sądownictwa wprowadzane odrębnymi nowelizacjami ustaw i aktów wykonawczych (por. m.in. ostatnie doniesienia o wstrzymywaniu się od orzekania sędziów przeniesionych do innych sądów w związku z likwidacją niektórych sądów rejonowych).

Nie negując oczywiście potrzeby dokonania zmian w polskim wymiarze sprawiedliwości, dostrzegam negatywne konsekwencje związane ze sposobem ich przeprowadzania. Podobne problemy można zresztą zaobserwować w innych państwach europejskich, w których także narasta napięcie między władzą wykonawczą i sądowniczą (por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 lutego 2012 r. w sprawie Kinský przeciwko Czechom, skarga nr 42856/06, dotyczący m.in. prób wywierania przez Ministra Sprawiedliwości wpływu na wynik postępowania w konkretnej sprawie repywatyzacyjnej za pomocą żądania informacji o przebiegu sprawy).

Z tego powodu uważam, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia w niniejszej sprawie powinno być poprzedzone szczególnie wnikliwą oceną zaskarżonych przepisów i analizą możliwych dalekosiężnych skutków sformułowań zawartych w uzasadnieniu wyroku (por. ekstensywna interpretacja przez Ministra Sprawiedliwości wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29, dotyczącego likwidacji sądów). Tej refleksji w niniejszej sprawie mi zabrakło.

Z powyższych powodów uznałem, że zgłoszenie zdania odrębnego jest konieczne.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Teresy Liszcz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 lit. a części I wskazanego wyżej wyroku, dotyczącego zgodności całej 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; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, oraz do pkt 6 tej części, odnoszącego się do art. 31a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

W punkcie 1 lit. a części I wyroku Trybunał Konstytucyjny oddalił zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia trybu ustawodawczego, w którym została uchwalona ustawa zmieniająca, przez przeprowadzenie pierwszego czytania jej projektu na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zamiast na posiedzeniu Sejmu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest to wyłącznie naruszenie art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin), które nie przekłada

się na naruszenie wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, uważam bowiem, że zaskarżona ustawa zmieniająca została uchwalona z naruszeniem tych zasad i z tego powodu jest w całości niekonstytucyjna.

Nie podzielam również stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji.

#### Uzasadnienie

1. Nie ulega wątpliwości, że pierwsze czytanie projektu zaskarżonej ustawy zmieniającej odbyło się 14 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (zob. Biuletyn nr 4483/VI kad.). Oczywiście jest również, że powinno się ono odbyć – zgodnie z art. 37 ust. 2 regulaminu – na posiedzeniu Sejmu, ponieważ projekt dotyczył zmian w ustawie regulującej ustrój i właściwość władz publicznych – konkretnie władzy sądowniczej. Przed przystąpieniem komisji do merytorycznych obrad, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa oraz niektórzy posłowie podnosili kwestię naruszenia art. 37 ust. 2 regulaminu, jednakże prowadzący obrady, po konsultacji z legislatorem, uznał, że decyzja Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sanuje to naruszenie.

W przedstawionej sytuacji, naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu jest ewidentne, a przy tym dokonane przez komisję – *de facto* przez posłów reprezentujących większość sejmową – w pełni świadomie. Problem konstytucyjny w tej sprawie polega na tym, czy jest to wyłącznie naruszenie regulaminu, jak uznał Trybunał Konstytucyjny, czy też to naruszenie regulaminu oznacza jednocześnie naruszenie Konstytucji.

2. Konstytucja, jak wiadomo, reguluje procedurę ustawodawczą ogólnie. W sprawie czytań projektów ustaw art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi tylko: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Nie wynika z tego postanowienia wprost, czy owe czytania powinny odbywać się na posiedzeniu Sejmu, czy też mogą być przeprowadzane na posiedzeniach komisji sejmowych.

Należy zwrócić uwagę, że nazwa „Sejm” występuje w Konstytucji, w szczególności w jej rozdziale IV zatytułowanym „Sejm i Senat”, wiele razy, w tym w kontekstach niepozwalających wątpić, co ona oznacza (np. art. 96, art. 98, art. 104 ust. 2, art. 109-112, art. 114, art. 116, art. 120). Stwarza to podstawę domniemania, że ta sama nazwa we wszystkich postanowieniach Konstytucji oznacza to samo – posłów obradujących na posiedzeniu izby, o ile z brzmienia postanowień Konstytucji nie wynika nic innego. To domniemanie dotyczy również art. 119 ust. 1 Konstytucji odnoszącego się do czytań projektów ustaw, które – co do zasady – powinny odbywać się na posiedzeniach Sejmu. Pojęcie czytania jest bowiem w prawie parlamentarnym pojęciem zastanym, oznaczającym debatę nad projektem na posiedzeniu izby (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 232). Jednakże Konstytucja, w art. 112, odsyła do uregulowania w regulaminie, uchwalonym przez sam Sejm, organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu oraz trybu powoływania i działalności jego organów. To upoważnienie dotyczy w szczególności porządku prac Sejmu nad uchwalaniem ustaw i uchwał, w tym czytania projektów ustaw.

W tej ostatniej kwestii, art. 37 ust. 1 regulaminu stanowi, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji, przełamuje więc tym samym domniemanie wynikające z art. 119 ust. 1 Konstytucji – jak należy sądzić, ze względu na ekonomię procesu legislacyjnego i sprawność funkcjonowania Sejmu. Równocześnie

jednak ust. 2 art. 37 regulaminu przesądza, że pierwsze czytanie wymienionych w nim projektów ustaw (o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów) przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu. Zwraca uwagę zbieżność tego wyliczenia z zawartym w art. 123 Konstytucji wyliczeniem ustaw, które nie mogą być uchwalone w trybie pilnym.

Nie ulega wątpliwości, że w tym postanowieniu regulaminu chodzi o projekty najważniejszych ustaw, które mogą być przedmiotem pracy Sejmu, i że w świetle tego postanowienia nie można stawiać znaku równości między pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu i na posiedzeniu komisji sejmowej, i to bynajmniej nie tylko ze względów prestiżowych. Pierwsze czytanie zawiera prezentację treści projektu wraz z uzasadnieniem wszystkim posłom, (którzy powinni mieć możliwość uczestnictwa w nim – w tym celu w czasie posiedzenia Sejmu nie powinny, co do zasady, pracować komisje sejmowe), debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy (art. 39 ust. 1 regulaminu). W czasie czytania na posiedzeniu Sejmu można zgłaszać bez ograniczeń poprawki. Tylko Sejm na posiedzeniu może odrzucić projekt w pierwszym czytaniu. Ponadto, posiedzenia Sejmu transmitowane są za pomocą mediów elektronicznych (tylko wyjątkowo dotyczy to posiedzeń komisji), co znacząco zwiększa ich odbiór społeczny i może wpływać na opinie publiczną.

W wypadku pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej, posłowie niewchodzący w skład danej komisji mogą nie móc wziąć w nim udziału lub też mieć utrudniony aktywny udział w procesie legislacyjnym, w tym w zgłaszaniu poprawek, gdyż zazwyczaj w Sejmie posiedzenia wielu komisji odbywają się równocześnie.

Wymaganie przeprowadzenia pierwszego czytania projektów, enumeratywnie wskazanych, najważniejszych ustaw, nie ma charakteru czysto formalnego, lecz należy do konstytucyjnych cech procesu ustawodawczego, których naruszenie może mieć wpływ na jego wynik, co nie znaczy, że wpływ taki musi być wykazany w wypadku konkretnej ustawy. Skądinąd nie jest to, moim zdaniem, wykonalne, gdyż nawet powtórzenie procesu legislacyjnego z przeprowadzeniem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu nie byłoby miarodajne, jako że pozostałe okoliczności tej powtórnej procedury nigdy nie będą identyczne jak w wypadku pierwszego postępowania.

Należy zwrócić uwagę, że art. 37 ust. 3 regulaminu stanowi, iż Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu wszelkie inne projekty ustaw, a także projekty uchwał, jeżeli przemawiają za tym ważne względy, to jest, jak sądzę, w sytuacji gdy są one – ze względu na treść bądź specjalne okoliczności powstania – szczególnie społecznie doniosłe lub budzą zainteresowanie społeczne.

Należy zauważyć, że regulamin nie dopuszcza zmiany trybu pierwszego czytania w odwrotnym kierunku – to jest zarządzenia Marszałka Sejmu o przeprowadzeniu pierwszego czytania projektu ustawy należącej do grupy najważniejszych ustaw wymienionych w art. 37 ust. 2 regulaminu, na posiedzeniu komisji, co miało miejsce w procedurze uchwalenia zaskarżonej ustawy.

Charakterystyczne jest przy tym, że w ujęciu art. 37 regulaminu wyrażenie „posiedzenie Sejmu” odnosi się wyraźnie tylko do posiedzeń izby, od których odróżnia się posiedzenia komisji.

3. Nie mam wątpliwości co do tego, że w rozpatrywanej sprawie naruszenie postanowień regulaminu w sprawie pierwszego czytania ustawy oznacza jednocześnie naruszenie Konstytucji. Regulamin ten nie jest zwykłą uchwałą Sejmu, lecz autonomicznym aktem normatywnym tej izby, równym statusem ustawie, opartym wprost



na art. 112 Konstytucji, w stosunku do której jest aktem wykonawczym. Regulacje regulaminowe dotyczące spraw określonych w tym postanowieniu są, z woli ustrojodawcy, rozwinięciem, a niekiedy uzupełnieniem, regulacji konstytucyjnych. Mają doniosłe znaczenie dla zapewnienia jawności procedury legislacyjnej i praw posłów należących do mniejszości parlamentarnej.

Organy Sejmu mają niewątpliwie obowiązek przestrzegać regulacji, które Sejm autonomicznie, w zgodzie z Konstytucją, uchwalił. Obowiązek ten jest wyrażony wprost w art. 7 Konstytucji, stanowiącym, że organy władzy publicznej – a więc w szczególności Sejm – działają na podstawie i w granicach prawa. Naruszenie art. 37 ust. 2 regulaminu, związanego bezpośrednio z art. 119 Konstytucji, ustanawiającym zasadę trzech czytań projektu ustawy, oznacza, że Sejm, przez swoje organy – Marszałka Sejmu oraz Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, złamał, wyrażoną bardzo stanowczo w art. 7 Konstytucji, zasadę legalizmu.

Naruszenie to wiąże się z ograniczeniem demokracji procesu ustawodawczego, co oznacza, że został naruszony również art. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Tolerowanie tego rodzaju poważnych naruszeń proceduralnych podczas uchwalania ustaw oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie pełni należycie funkcji strażnika zasad konstytucyjnych, gdyż przyczynia się do powstania u uczestników procesu legislacyjnego przekonania, iż dotyczące go wymagania formalne są nieistotne, skoro ich naruszenie nie rodzi żadnych konsekwencji. Należy w związku z tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny – w wydanym w pełnym składzie wyroku z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112) – zwrócił „uwagę na konieczność zmiany istniejącej praktyki i konieczność przestrzegania obowiązującego prawa. Nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemawiać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań, jeśliby się one powtarzały”.

4. Zakwestionowany przeze mnie pkt 6 części I wyroku dotyczy art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p., stanowiącego, że dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje w tym zakresie sąd wobec jego pracowników, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Z przepisu tego wynika, że zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu podlegają między innymi pracownicy sekretariatów wydziałów sądu, i tylko w zakresie, w jakim ten przepis ich dotyczy, nie zgadzam się z uznaniem go przez Trybunał za zgodny z Konstytucją.

Pracownicy sekretariatów uczestniczą w działalności administracyjnej sądów, która polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przezeń jego podstawowego zadania, jakim jest wymierzanie sprawiedliwości (orzekanie) oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 8 pkt 2 p.u.s.p.). Zgodnie z art. 9a § 1 p.u.s.p., wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów w tym zakresie sprawują prezesi sądów, zaś art. 22 § 1 pkt 1 lit. a stanowi, że prezes sądu kieruje tą częścią działalności administracyjnej sądu.

Zestawienie treści powołanych przepisów wskazuje na ustanowienie swoistej podwójnej podległości pracowników sekretariatu: z jednej strony – prezesowi sądu, z drugiej – jego dyrektorowi.

Jednakże tylko jeden z tych organów sądu – dyrektor, reprezentujący w sądzie władzę wykonawczą – ma instrumenty do egzekwowania podporządkowania tych pracowników. To on bowiem dokonuje czynności nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z nimi, decyduje o ich awansowaniu i nakłada kary porządkowe za niedopełnienie

obowiązków. Natomiast prezes sądu, który ma nimi kierować (zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1 lit. a p.u.s.p.), nie ma żadnych prawnych środków oddziaływania na nich.

Jest dla mnie oczywiste, że taka regulacja jest niezgodna z art. 173 Konstytucji.

Z tych względów czułam się zobowiązana zgłosić zdanie odrębne.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Piotra Tulei**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do części I pkt 1a, 6 i 12 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12.

1. Kontrola trybu stanowienia prawa ma szczególny charakter. Nie polega na porównywaniu treści hierarchicznie zróżnicowanych norm. Polega na ustalaniu, czy podmioty uczestniczące w procedurze prawodawczej przestrzegają reguł tej procedury. Przeprowadzenie takiej kontroli wymaga zatem ustalenia treści norm prawnych, wyznaczających wymogi zgodnego z prawem ustanowienia danego aktu normatywnego i skonfrontowania ich z dokonaną czynnością konwencjonalną (por. B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Problematyka kompetencji prawodawczych a kontrola konstytucyjności prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/1993, s. 51). Tym samym kontrola ta opiera się w istocie na dokonaniu pewnych ustaleń faktycznych w zakresie wyznaczonym regułami określającymi przebieg procedury prawodawczej.

Uzasadnienie tezy o szczególnym charakterze kontroli trybu prawodawczego na tym się jednak nie wyczerpuje. Należy bowiem zwrócić uwagę, że o ile w przypadku kontroli merytorycznej wzorce kontroli są rekonstruowane z przepisów wyższej rangi aniżeli przedmiot kontroli, o tyle w przypadku kontroli trybu koniecznym może się okazać odwołanie się do aktu równego bądź nawet niższego rzędu niż akt, którego ustanowienie badamy (*ibidem*, s. 48 i n.).

Analizując na tle niniejszej sprawy kompetencję Trybunału do badania trybu ustawodawczego, należy mieć na względzie brzmienie art. 42 ustawy o TK. Art. 42 posługuje się sformułowaniem „dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa”. Te „przepisy prawa” to nie tylko przepisy Konstytucji określające tryb stanowienia aktów normatywnych. Uznanie, że w art. 42 ustawy o TK mowa jest wyłącznie o przepisach Konstytucji oznaczałoby, iż Trybunał nie bada w ogóle trybu stanowienia aktów, gdy reguły określające ten tryb mieszczą się poza Konstytucją. Tymczasem specyfika norm konstytucyjnych i ich ogólny charakter wręcz wymusza doprecyzowanie trybu stanowienia aktów normatywnych na poziomie podkonstytucyjnym.

Z drugiej strony nie każde naruszenie przepisów niższego rzędu, określających tryb stanowienia aktu normatywnego, prowadzi do stwierdzenia niezgodności tego aktu z Konstytucją (np. jako złamanie jej art. 7). Takie rozwiązanie naruszałoby bowiem pewność prawa. Uchybienie w zakresie trybu stanowienia danego aktu powoduje niezgodność z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie przepisów proceduralnych oznacza równocześnie naruszenie zasad określających konstytucyjne podstawy stanowienia prawa. W mojej ocenie zasad tych nie można jednak katalogować wąsko – ograniczać wyłącznie do przepisów proceduralnych zawartych w Konstytucji. Na gruncie ustawy zasadniczej można

bowiem wyróżnić szereg zasad, które w różnym stopniu determinują proces stanowienia prawa. Są wśród nich takie zasady, które odnoszą się do trybu stanowienia wszystkich aktów normatywnych i takie, które odnoszą się tylko do wybranych. Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla stanowienia wszystkich aktów normatywnych mają: zasada państwa prawnego i zasada legalizmu.

Z kolei w przypadku stanowienia ustaw stosunkowo łatwo zidentyfikować zasady konstytucyjne, które mają charakter szczególny i odnoszą się wyłącznie do trybu ustawodawczego.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że dla badania procedury ustawodawczej punktem wyjścia powinny być wyrażona w art. 4 ust. 2 Konstytucji zasada przedstawicielstwa i wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa demokratycznego. Zasady te mają dla analizy procedury ustawodawczej znaczenie podstawowe, a dalsze przepisy Konstytucji określające tryb ustawodawczy stanowią ich konkretyzację. Z tej perspektywy można dostrzec, że przepisy te, w tym art. 119 Konstytucji, mają szczególne znaczenie aksjologiczne. Gwarantują one demokratyczny sposób prowadzenia debaty publicznej. Legitymizują w sposób szczególny ustawodawcę. Innymi słowy ustrojodawca dlatego w wielu przepisach Konstytucji podkreśla szczególną rangę wyłączności ustawy, bo ta jest wyrazem woli Narodu sformułowanej w specjalnej procedurze.

Dopiero tak nakreślony kontekst normatywny i uwzględnienie przedstawionych założeń aksjologicznych umożliwia dokonanie prawidłowej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie nie jest możliwa wykładnia art. 119 ust. 1 Konstytucji przy założeniu, że nie jesteśmy w stanie ustalić na poziomie konstytucyjnym znaczenia pojęcia „pierwsze czytanie”. Jeżeli tak by było, to przepis ten nie zawierałby żadnej treści normatywnej. Samo definiowanie „pierwszego czytania” nie stanowi jednak problemu w niniejszej sprawie. Problemem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy art. 119 ust. 1 i art. 112 Konstytucji wyznaczają w jakiś sposób treść normatywną art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu). Innymi słowy – czy art. 119 ust. 1 i art. 112 Konstytucji determinują, kiedy i w jakich warunkach pierwsze czytanie może odbywać się na posiedzeniu komisji, a kiedy na posiedzeniu Sejmu. Odpowiedź na pytanie o znaczenie art. 119 Konstytucji decyduje o „wadze” naruszenia art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu (które skądinąd jest w niniejszej sprawie bezsporne).

Podzielam wyrażony w niniejszym postępowaniu przez Trybunał Konstytucyjny pogląd, w myśl którego art. 119 ust. 1 Konstytucji nie powinien być odczytywany literalnie. Twierdzenie, że pierwsze czytanie projektu ustawy zawsze musi się odbywać na posiedzeniu Sejmu, byłoby sprzeczne z zasadą racjonalizacji parlamentarizmu i zasadą sprawności działania organów władzy publicznej. Dlatego konstytucyjnie dopuszczalne są pierwsze czytania na posiedzeniach komisji sejmowych.

Jeżeli jednak przyjmiemy, że art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi konkretyzację art. 4 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, to konsekwentnie należy założyć, że nie jest dopuszczalne ukształtowanie Regulaminu Sejmu w taki sposób, by w każdym przypadku pierwsze czytanie mogło odbywać się na posiedzeniu komisji. Naturalnym staje się zatem pytanie o granice swobody parlamentu przy kształtowaniu reguł procedury ustawodawczej w tym zakresie. Odnosząc się do tego pytania, należy stwierdzić, że pierwsze czytanie nie może odbywać się na posiedzeniu komisji, gdy waga spraw rozstrzyganych przez ustawodawcę wymaga debaty na posiedzeniu Sejmu. Z taką sytuacją mamy np. do czynienia w przypadku uchwalania ustawy zmieniającej Konstytucję czy ustawy wyrażającej zgodę na przekazanie kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej w

trybie art. 90 Konstytucji. W obu przywołanych przykładach pierwsze czytanie projektu ustawy musi się odbyć na posiedzeniu Sejmu, a zakaz jego przeprowadzania na posiedzeniu Komisji wynika po prostu z konstytucyjnej aksjologii.

Nie chodzi tutaj o arytmetykę i odwoływanie się do argumentacji bazującej na wykazywaniu różnic między stosunkiem głosów na posiedzeniu komisji a stosunkiem głosów na posiedzeniu Sejmu. Nie chodzi również o fachowość posłów czy inne względy techniczne (co próbowano podnosić na rozprawie). W zasadniczym stopniu nie chodzi również o wpływ, jaki ewentualne naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu mogłoby mieć na treść uchwalonej ustawy. Chodzi przede wszystkim o to, że w sprawach ważnych, których przykłady podałem, rozstrzygać ma cały Sejm. To jest konstytucyjna reguła proceduralna gwarantująca przestrzeganie zasady przedstawicielstwa i zasady państwa demokratycznego.

Czy taką sprawą konstytucyjnie istotną jest regulowanie ustroju sądów? Na to pytanie można odpowiedzieć na dwa sposoby. Po pierwsze można zadać dalsze pytanie, czy w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu musi znajdować się taki wymóg, by pierwsze czytanie w sprawach ustrojowych, w tym ustroju sądów, odbywało się na posiedzeniu Sejmu, czy też decyzja w tej kwestii mieści się w autonomii Sejmu. Na tak postawione pytanie nie udzielę odpowiedzi, gdyż w niniejszym postępowaniu to nie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu jest przedmiotem kontroli Trybunału. Można jednak na tle tego przepisu postawić inne pytanie, relewantne z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, mianowicie czy ustanowienie przez Sejm reguły, o której mowa w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu jest konkretyzacją zasady przedstawicielstwa, demokracji i art. 119 ust. 1 Konstytucji? W mojej ocenie analizowana reguła proceduralna jest taką konkretyzacją. Sejm w art. 37 ust. 2 Regulaminu rozstrzygnął ważną kwestię należącą do materii konstytucyjnej, rozstrzygnął o sposobie prowadzenia debaty publicznej przez przedstawicieli Narodu. Ze względu na wagę tej reguły, jej naruszenie powoduje niezgodność całej ustawy z Konstytucją.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że kryteria oceny trybu podane w niniejszej sprawie przez Trybunał – w świetle powstałego w tej sprawie problemu – mają charakter drugorzędny. W pierwszej kolejności należało rozważyć konstytucyjne znaczenie i wagę art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i zawartej tam reguły stanowienia ustaw. Trybunał zaś nie dokonał prawidłowej oceny tej kwestii.

Mój sprzeciw budzi zarówno końcowa konkluzja Trybunału, w świetle której w niniejszej sprawie naruszenie Regulaminu Sejmu nie prowadzi do naruszenia Konstytucji, jak i sposób jej wywiedzenia, w szczególności poniższy fragment uzasadnienia: „treść art. 37 Regulaminu Sejmu nie jest wyznaczona przez normy konstytucyjne, a w szczególności nie da się jej wyprowadzić z art. 119 ust. 1 Konstytucji. Z samego brzmienia art. 119 ust. 1 Konstytucji nie wynika bowiem, że dopuszczalne jest przeprowadzenie czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji. Jeśli zaaprobuje się taką możliwość ze względu na potrzebę usprawnienia pracy Sejmu, to na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji nie daje się ustalić, jakich projektów ustaw może to dotyczyć. Uzasadnione jest zatem odwołanie się w tym względzie do swobody regulacyjnej Sejmu, korzystającego z autonomii regulaminowej. Konsekwencją przyjęcia założenia, że naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu pociąga za sobą naruszenie Konstytucji, byłoby to, że zmiany w omawianym przepisie Regulaminu Sejmu decydowałyby o zgodności lub niezgodności z Konstytucją trybu uchwalania ustaw. Konsekwencja taka byłaby trudna do zaakceptowania. Dodatkowo należy zauważyć, że Regulamin Sejmu był zmieniany już po wejściu w życie Konstytucji kilkadziesiąt razy; nie dotyczy to omawianego przepisu. Uzależnianie oceny zgodności trybu ustawodawczego z Konstytucją od jego zgodności z normami Regulaminu Sejmu prowadziłyby zatem do rezultatów niepewnych i zmiennych

w czasie”.

Wbrew przytoczonemu fragmentowi uzasadnienia można w sposób jednoznaczny ustalić treść reguły proceduralnej oraz stwierdzić, kiedy dochodzi do jej naruszenia.

Moja niezgoda na przedstawioną argumentację wynika jednak z innych względów. Można bowiem postawić pytanie, czy naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu i przeprowadzenie pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, np. w przypadku ustawy o zmianie Konstytucji, ustawy budżetowej czy ustawy o przekazaniu kompetencji Państwa Polskiego, też nie powodowałyby niezgodności z Konstytucją? Jeżeli tak, to naruszenie trybu w fundamentalnych konstytucyjnych sprawach miałyby charakter *lex imperfecta*. Moim zdaniem taka konsekwencja jest na gruncie Konstytucji nie do zaakceptowania – naruszenie art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu powoduje niekonstytucyjność kontrolowanej ustawy niezależnie od innych kryteriów wskazanych przez Trybunał.

Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy zetknął się z tak postawionym problemem konstytucyjnym. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że analizowany w niniejszej sprawie problem konstytucyjny właściwie legł u podstaw powstania sądownictwa konstytucyjnego. Na wagę reguł proceduralnych, określających sposób stanowienia prawa i konieczność zagwarantowania ich ochrony przez sąd konstytucyjny, zwracał uwagę jeden z twórców sądownictwa konstytucyjnego G. Jellinek – *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* (Trybunał Konstytucyjny dla Austrii). W ocenie G. Jellinka owe reguły proceduralne miały tak istotne znaczenie, że postulował on utworzenie specjalnego sądu, który zadbałby o ich przestrzeganie i ukrociłby parlamentarne bezprawie (zob. A. Dziadzio, *Idea Trybunału Konstytucyjnego Georga Jellinka* [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013). Szkoda, że Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie tego poglądu na temat zakotwiczenia w Konstytucji pewnych reguł proceduralnych oraz oceny ich wagi i znaczenia nie podzielił.

2. Jeśli chodzi o podniesiony przez wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 31a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), w zakresie dotyczącym kompetencji dyrektora sądu wobec pracowników sekretariatów sądowych, to podzielam stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym powierzenie dyrektorowi sądu kompetencji z zakresu prawa pracy wobec tych pracowników może w istotny sposób wpływać na wykonywanie przez nich zadań. Ponadto zgadzam się z argumentacją, że w takiej sytuacji może dochodzić do konfliktów z prezesem sądu, który stosownie do ustawy ma kierować działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p.

Sekretariaty wydziałów sądowych są komórkami organizacyjnymi, w których wykonywane są zadania służące 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. Tak więc działalność administracyjna pracowników sekretariatów służy wprost podstawowej działalności sądów w znaczeniu funkcjonalnym.

Z przytoczonych we wniosku przepisów p.u.s.p. wynika, że prezes sądu nie może w odniesieniu do podlegającej jego kierownictwu i kontroli działalności administracyjnej, bezpośrednio związanej ze sprawowaniem przez sąd wymiaru sprawiedliwości, wydawać pracownikom sekretariatów definitywnych i wiążących poleceń; kompetencje takie przysługują natomiast dyrektorowi sądu. Prezes sądu nie może też wydawać dyrektorowi poleceń dotyczących pracowników sekretariatu.

Powyższe spostrzeżenia wskazują na brak konsekwencji ustawodawcy, który z

jednej strony statuuje kierowanie przez prezesa sądu działalnością administracyjną sądu w zakresie bezpośrednio związanym z podstawowymi funkcjami sądu, a z drugiej strony nie przyznaje temu organowi sądu niezbędnych kompetencji do wykonania tego zadania. Nie są bowiem wystarczające, obok kompetencji już wymienionych wcześniej, także dalsze kompetencje przewidziane w ustawie – *a mianowicie określania co najmniej raz w roku potrzeb sądu koniecznych dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 (art. 21 § 3 p.u.s.p.), a także kompetencja dyrektora sądu do określania w porozumieniu z prezesem sądu rozmieszczenia i liczby poszczególnych stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy sądu (art. 31a § 1 pkt 4 p.u.s.p.)*.

Uwaga ta jednak nie odnosi się wyłącznie do niespójności norm ustawy, ale wymaga dokonania oceny omawianych przepisów p.u.s.p. w świetle Konstytucji. Prezes sądu jest organem sądu będącego składnikiem władzy sądowniczej. Z racji swojej pozycji powinien mieć zapewniony wpływ na działalność pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, ze względu na przedstawione wyżej znaczenie wykonywanych przez nich zadań służących bezpośrednio prawidłowemu wykonywaniu podstawowych funkcji sądu.

Pozbawienie prezesa sądu kompetencji w zakresie wpływu na działalność pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, i powierzenie kompetencji w tym zakresie dyrektorowi sądu, oznacza naruszenie zasady odrębności i niezależności sądów, wyrażonej w art. 173 Konstytucji. Dyrektor sądu jest bowiem jedynie organem administracji sądowej. Tylko przy takim założeniu można uznać zgodność art. 21 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Nie może być organem sądu ktoś kto nie jest sędzią. Prezesowi sądu powinno przysługiwać zwierzchnictwo służbowe wobec pracowników, którzy wykonują zadania w ramach działalności administracyjnej sądu bezpośrednio związanej z wymierzaniem sprawiedliwości i wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim stosownie do tego przepisu dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sekretariatów wydziałów sądowych, jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.

3. Odnosząc się do art. 106c p.u.s.p., podzielam zastrzeżenia Krajowej Rady Sądownictwa co do tego, że przepis ten nie określa, na czym ma polegać indywidualny plan rozwoju sędziego ani nie przewiduje w sposób jednoznaczny możliwości zgłaszania przez sędziego uwag do takiego planu, co sprawia, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 178 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Uważam, że w ustawie powinien zostać sprecyzowany zakres i charakter indywidualnego planu rozwoju sędziego oraz w sposób wyraźny powinien zostać zaznaczony jego cel. Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiego instrumentu, to nie powinien poprzestać na szcątkowej regulacji, tylko dokładnie scharakteryzować jego kształt i wskazać czemu będzie on służył. Potrzeba taka jest tym większa, że, jak podnosi się w piśmiennictwie, nowelizacja, której efektem jest m.in. art. 106c p.u.s.p. „wprowadza dotychczas nieznaną system oceny pracy sędziów i planowania rozwoju zawodowego” (S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Komentarz do art. 57(b) ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Lex 152609).

Tymczasem na gruncie obecnej regulacji pewne jest jedynie to, że indywidualny plan rozwoju sędziego jest determinowany oceną pracy sędziego, o której mowa w art. 106a p.u.s.p. Z uwagi na to sprzężenie, nie jest możliwe dokonanie oceny art. 106c p.u.s.p. bez odniesienia się do treści art. 106a p.u.s.p.

Art. 106a § 1 p.u.s.p. przesądza o tym, co będzie przedmiotem oceny

(efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, jak również specjalizacji w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw oraz pełnieniu poszczególnych funkcji), natomiast w art. 106a § 2 p.u.s.p. ustawodawca wskazuje na kryteria tej oceny (sprawność i efektywność podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; kultura urzędowania, obejmująca kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, oraz poszanowanie praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji; sposób formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń oraz procesu doskonalenia zawodowego).

W związku z przywołanymi regulacjami ustawodawca w art. 106e p.u.s.p. sformułował delegację dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego po pierwsze – wzór arkusza oceny pracy sędziego, po drugie – wzór arkusza indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Jednocześnie w delegacji tej ustawodawca wskazał, czym ma się kierować Minister Sprawiedliwości przygotowując oba wzory (w pierwszym przypadku – mając na względzie konieczność sprawnego i rzetelnego dokonania oceny oraz dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego; w drugim – mając na uwadze konieczność uwzględniania w takim planie indywidualnych predyspozycji sędziego, a także potrzeb wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków).

Dopiero przywołany, złożony kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje art. 106c p.u.s.p. pozwala na prawidłową ocenę zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę.

Przystępując do dokonania tej oceny, należy na wstępie raz jeszcze podkreślić, że indywidualny plan pracy sędziego, uregulowany w art. 106c p.u.s.p., determinowany jest sposobem i treścią dokonanej uprzednio oceny. Z kolei o kształcie tej oceny decyduje nie tylko art. 106a p.u.s.p., lecz także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 106e p.u.s.p. Moim zdaniem tak ukształtowany mechanizm sporządzania indywidualnego planu rozwoju sędziego narusza zasadę wyłączności ustawy. Bezpośrednim źródłem tego naruszenia jest art. 106e p.u.s.p. upoważniający Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, którego treść wyznacza m.in. art. 106a p.u.s.p. dotyczący ocen. Sam art. 106a p.u.s.p. ostatecznie nie był przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu, niemniej z przytoczonych wyżej względów nie sposób abstrahować od jego treści przy ocenie art. 106c p.u.s.p. Z punktu widzenia tej oceny pierwszorzędne znaczenie ma to, że art. 106a p.u.s.p. dotyczący ocen w zasadzie upoważnia Ministra do regulowania materii mieszczącej się w zakresie przedmiotowym art. 178 ust. 1 Konstytucji – czego Trybunał nie badał – a oceny te, dokonywane względem sędziów wyznaczają treść indywidualnego rozwoju sędziego.

Podstawowy argument, który uzasadnia moim zdaniem niekonstytucyjność art. 106c p.u.s.p., wynika z naruszenia zasady wyłączności ustawy przy ukształtowaniu analizowanej regulacji. Zasada wyłączności ustawy oznacza, że uregulowanie określonych materii musi nastąpić na poziomie ustawowym. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że zakresem tej wyłączności objęte jest normowanie sytuacji prawnej jednostki oraz normowanie podstawowych elementów ustroju władzy. Zwykle wskazuje się również, że dopuszczalne jest uregulowanie pewnych kwestii w rozporządzeniach wydanych na podstawie danej ustawy, niemniej rozstrzygnięcia o charakterze podustawowym muszą być zawarte w samej ustawie (zob. P. Sarnecki red., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 60).

Źródłem zasady wyłączności ustawy w niniejszej sprawie jest art. 178 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę niezawisłości sędziowskiej. Przywołany wzorzec kontroli,

stanowiący m.in., że „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu (...) podlegają (...) ustawom”, zwykle tłumaczy się przez pryzmat związania sędziego przepisami ustawy (w tym przepisami materialnymi, proceduralnymi i organizacyjnymi) i jego obowiązku stosowania ustaw zgodnie z przyjętymi regułami wykładni. W mojej ocenie sędzia podlega ustawie również w znaczeniu ustrojowym, tzn., że wszystkie istotne elementy jego statusu powinny być określone w ustawie. Za takim spojrzeniem na zasadę wyłączności ustawy, jako zasady gwarantującej sędziowską niezawisłość, przemawia przede wszystkim geneza władzy sądowniczej, która to władza wydzieliła się z władzy wykonawczej. Jednocześnie uzasadnia je również szczegółowe ukształtowanie statusu sędziego już na płaszczyźnie Konstytucji z 1997 r. Daleko posunięta precyzja ustrojodawcy w tym zakresie wynika z przyjęcia założenia, że odpowiednie ukształtowanie pozycji prawnej sędziego na poziomie konstytucyjnym umożliwi realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, a przez to zapewni jednostce sądową ochronę jej praw. W związku z tym w Konstytucji zagwarantowane zostały: zasada stabilizacji stanowiska sędziowskiego, wyrażająca się przez powoływanie sędziów na stałe (art. 179); nieusuwalność sędziego, z wyjątkiem konstytucyjnie wskazanych sytuacji nadzwyczajnych (art. 180 ust. 1-4); nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 i 5); immunitet i nietykalność sędziego (art. 181); nakaz zapewnienia sędziemu odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia (art. 178 ust. 2); instytucję stanu spoczynku (art. 180 ust. 3 i 4); nakaz zachowania apolityczności (art. 178 ust. 3); udział Krajowej Rady Sądownictwa w podejmowaniu najważniejszych decyzji personalnych dotyczących sędziego (art. 179 i art. 186).

Obok tak zagwarantowanej zasady niezawisłości sędziowskiej występuje jednak również zasada niezależności władzy sądowniczej. Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazują na potrzebę rozgraniczenia tych dwóch zasad. Jak podkreśla L. Garlicki, „Słusznie w orzecznictwie TK zwraca się uwagę, że «niezależność zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Niezawisłość oznacza, że sędzia w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu» (wyrok z 14 IV 1999, K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, s. 254-255). Choć «obie te zasady są ze sobą ściśle związane i nakładają się na siebie» (*tamże*, s. 255), nieprzypadkowo zostały zawarte w odrębnych przepisach konstytucyjnych. Ich rozróżnienie pozwala też na zaakcentowanie zróżnicowanego stopnia ich ochrony: niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach – zob. np. A. Murzynowski, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej Konstytucji*, PiP 1992, z. 9, s. 4), podczas gdy niezawisłość sędziowska znacznie trudniej toleruje jakiegokolwiek ograniczenia” (L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 6).

O ile zatem – w szczególności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – za dopuszczalne można uznać pewne ograniczenia zasady niezależności sądów w sferze organizacyjnej (w systemie parlamentarno-gabinetowym dopuszczalne jest wprowadzenie administracyjnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami), o tyle wkraczanie w sferę sędziowskiej niezawisłości przez akty podkonstytucyjne jest dopuszczalne tylko wyjątkowo.

Stąd też, ilekroć chodzi o zagwarantowanie sędziowskiej niezawisłości, a więc wkraczanie w sferę wymierzania sprawiedliwości, zasada wyłączności ustawy powinna odgrywać pierwszorzędną rolę. Zasadę tę jako gwarancję niezawisłości sędziowskiej należy interpretować restrykcyjnie. Jednocześnie należy zaakcentować, że z perspektywy



zasady wyłączności ustawy zasada niezawisłości sędziowskiej ma niezwykle szeroki zakres przedmiotowy. Jej rola nie sprowadza się jedynie do tego, by czynności orzecznicze, które sędzia podejmuje, zostały uregulowane w drodze ustawowej. W mojej ocenie, ustawodawca powinien tak kształtować system prawny, żeby władza wykonawcza, w tym Minister Sprawiedliwości, nie mogła wkraczać w szeroko pojmowane czynności sędziego związane z orzecznictwem ani w sposób faktyczny, ani przez wydawanie indywidualnych aktów prawnych, ani przez wydawanie aktów normatywnych.

Innymi słowy obowiązkiem ustawodawcy jest takie uregulowanie sytuacji prawnej sędziego, by wykluczyć możliwość wkraczania we wszystkich tych trzech sferach w sędziowską niezawisłość.

W mojej ocenie, kształtując treść art. 106c p.u.s.p. ustawodawca obowiązku tego nie dochował. Z perspektywy statusu prawnego sędziego na gruncie kwestionowanego przepisu mamy do czynienia z sytuacją, w której nakłada się na niego obowiązek poddania ocenie z art. 106a p.u.s.p., a następnie na kanwie tej oceny obliuguje się sędziego do uczestniczenia w opracowaniu i realizacji własnego indywidualnego planu rozwoju zawodowego (art. 106d § 2 p.u.s.p.). Jednocześnie abstrahuje się zupełnie od faktu, że na kształt oceny wpływa również treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego w oparciu o art. 106e p.u.s.p. O skali tego wpływu świadczyć może chociażby fakt, że w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie oceny pracy i opracowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego (Dz. U poz. 1455), organ władzy wykonawczej przesądził, że wśród kryteriów oceny pracy sędziego powinna się znaleźć „umiejętność posługiwania się jasną, logiczną argumentacją” czy „jednoznaczność i czytelność formułowanych orzeczeń i ich uzasadnień” i umieścił te kryteria w zaproponowanym wzorze arkusza pracy sędziego. Takie uszczegóławianie ustawowych kryteriów oceny pracy sędziego, dokonywane przez organ władzy wykonawczej, jest niedopuszczalne i godzi w zasadę wyłączności ustawy jako gwarancji sędziowskiej niezawisłości. Oceny tej nie zmienia wprowadzenie przez ustawodawcę art. 106a § 3 p.u.s.p., zgodnie z którym „Zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Regulacja ta, bez wprowadzenia stosownych gwarancji niezawisłości stanowi jedynie ustawowe *superfluum*.

Nie sposób twierdzić, że „nie może być sędzią bezstronnym sędzia zawisły, a więc taki, który podlega lub podlegać może naciskom innych osób, organizacji lub władz” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, s. 40), przyzwalając jednocześnie na to, by kryteria oceny pracy sędziego *de facto* kształtowała egzekutywa, a następnie rozliczano sędziego ze spełnienia tych kryteriów. Nie sposób również wymagać od sędziego, by tak „precyzowane” kryteria ustawowe były w dalszej kolejności podstawą do tworzenia jego indywidualnego planu rozwoju. Ponadto należy zauważyć, że plan ten w zamyśle ustawodawcy odgrywa rolę przy ubieganiu się przez sędziego o awans, na co wskazuje brzmienie art. 57b ust. 6 p.u.s.p. („Do oceny kwalifikacji kandydata, o którym mowa w § 1, dołącza się oceny pracy oraz indywidualne plany rozwoju zawodowego sędziego, o których mowa w art. 106c (...)). Ustawodawca nie wskazuje jednak w sposób jednoznaczny, jakie znaczenie ma przy ubieganiu się o awans ów plan rozwoju.

Co więcej, sekwencja § 2, 3 i 4 art. 106c p.u.s.p. rodzi wątpliwości interpretacyjne co do tego, w którym momencie sędzia zgłasza uwagi, o których mowa w tym przepisie i czy uwagi te dotyczą tylko oceny, czy indywidualnego planu. Wątpliwości te oraz ranga regulowanej materii wskazują, że przepis ten narusza zasadę poprawnej legislacji, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Na koniec warto podkreślić, że niniejsza sprawa po raz kolejny ujawniła, iż pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji, nadal występują trudności z rozgraniczeniem

sfery wymierzania sprawiedliwości i sfery administrowania sądami. Wystarczy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), gdzie Trybunał dostrzegł rażący problem związany z możliwością sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów, którzy pełnią funkcje urzędnicze w Ministerstwie Sprawiedliwości, w tym funkcje związane z nadzorem nad sądami. W ocenie Trybunału sytuacja, w której delegowany do Ministerstwa sędzia wchodzi w skład służby nadzoru i za jego pośrednictwem Minister sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów, narusza konstytucyjne standardy związane z zagwarantowaniem niezawisłości sędziowskiej. W związku z powyższym problem, jak ten nadzór ma być rozdzielony, nie jest jedynie abstrakcyjnym problemem. Z tego względu ustawodawca wprowadzając nową instytucję, bardzo wrażliwą z punktu widzenia art. 178 ust. 1 Konstytucji, powinien dochować szczególnej staranności w przestrzeganiu zasady wyłączności ustawy. W mojej ocenie staranności takiej nie dochowano.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do punktu 1 lit. a części I wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. K 31/12.

Orzekając, że w procesie tworzenia 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; dalej: ustawa zmieniająca) nie doszło do naruszenia trybu ustawodawczego, a zatem – inaczej niż utrzymywał wnioskodawca – nie doszło do naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny oparł się na dwóch tezach, z którymi się nie zgadzam.

Po pierwsze, w rozważanej sprawie Trybunał przyjął, że naruszono wprawdzie regulamin Sejmu (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32; dalej: regulamin Sejmu), bo pierwsze czytanie projektu ustawy zmieniającej odbyło się na posiedzeniu komisji, a nie na posiedzeniu Sejmu, a mimo to uznał, iż nie nastąpiło naruszenie ustawy zasadniczej. Nie podzielam tej konkluzji oraz argumentacji, która ma przemawiać na jej rzecz.

Po drugie, Trybunał przyjął, że o niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy przesądza, a co najmniej współdecyduje to, czy i w jakim stopniu naruszenie przepisów wyznaczających proces ustawodawczy wpływa na dalszy bieg tego procesu oraz jego rezultat, tj. na treść i walory formalne ustawy. W rozważanej sprawie Trybunał zajął stanowisko, że naruszenie regulaminu Sejmu nie wpłynęło negatywnie „na dalszy bieg prac legislacyjnych i ich rezultat” (s. 47), przeto nie było tak istotne, by uznać je za przesądzające o niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy.

1. Nie jest przedmiotem sporu, że w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego leży badanie zarówno „dojścia aktu normatywnego do skutku” (czynności prawodawczej) jak i aktu normatywnego jako rezultatu czynności prawodawczej. W tym pierwszym wymienionym przypadku kontrola ma cechy swoiste. Kontroluje się bowiem nie dwie normy (ewentualnie zbiory norm) o różnej pozycji hierarchicznej, lecz czynność (akt

tworzący prawo) z regułami, które wyznaczają sposób dokonywania czynności danego rodzaju. Wzorcem są tu zatem zawarte w przepisach proceduralnych reguły dokonywania aktów danego rodzaju, a obiektem kontroli – określona ta, a nie inna czynność prawodawcza. Relacja zgodności albo niezgodności występuje przeto między obiektami różnego rodzaju, do których nie odnosi się relacja hierarchiczna jako łącząca normy czy akty normatywne.

Reguły dokonywania czynności prawodawczych mogą mieć różne pochodzenie, w szczególności mogą być ustanowione przez prawodawcę w przepisach prawnych, choć mogą być też ukształtowane zwyczajowo. Te, które tworzy prawodawca, bywają zawarte w różnych hierarchicznie aktach normatywnych. Jeśli chodzi o reguły wyznaczające proces ustawodawczy, aktami tymi w Polsce są Konstytucja, regulaminy Sejmu i Senatu oraz ustawy (np. przewidująca w określonych przypadkach obowiązki opiniowania czy konsultowania projektu ustawy, normująca tryb postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej obywateli).

Pierwsze pytanie, na które przychodzi odpowiedzieć, brzmi: Czy wzorcem kontroli czynności uchwalenia ustawy mogą być jedynie reguły zawarte w Konstytucji, jako akcie hierarchicznie wyższym, czy też mogą być nimi także reguły zawarte w regulaminie izby oraz w ustawach? W przypadku ustawy byłyby one bowiem zawarte w akcie równorzędnym hierarchicznie, a w przypadku regulaminu w akcie, którego hierarchiczna relacja wobec ustawy jest w nauce prawa konstytucyjnego sporna.

Odpowiadając na to pytanie, stwierdzam, że wzorcem kontroli czynności prawodawczej nie muszą być reguły ustanowione aktami hierarchicznie wyższymi od aktu, którego tworzenie poddano kontroli. Wzorcem kontroli procesu ustawodawczego nie muszą więc być jedynie reguły wyznaczające ten akt, a zawarte w Konstytucji. Decyduje o tym natura owych reguł jako wyznaczających czynności prawodawcze, a nie ranga aktu, mocą którego zostały ustanowione. Dlatego regulamin Sejmu jest wzorcem kontroli wymaganej Konstytucją procedury ustawodawczej, tak jak wzorcem kontroli czynności zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej, która może mieć pierwszeństwo przed ustawą, jest ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. nr 39, poz. 443, ze zm.), a kontroli aktu zmiany konstytucji – reguły zawarte w tej konstytucji. Spełniają bowiem owe reguły szczególną rolę – kształtują ustrój tworzenia prawa i w tym sensie są „wyższe” niż prawo (akty normatywne) według nich tworzone.

Takiemu pogładowi daje wyraz przyjęte przez Konstytucję zastane pojęcie ustawy jako aktu parlamentu uchwalonego w szczególnej procedurze, zwanej ustawodawczą, której zasadnicze elementy określa sama Konstytucja. Pojęcie to nie zawiera wymagania, by procedura ustawodawcza była wyczerpująco uregulowana Konstytucją, ani zastrzeżenia, aktem jakiej rangi ma być ona unormowana. Mogłaby być – w skrajnym przypadku – wyznaczona przez normy prawa zwyczajowego lub konstytucyjne zwyczaje. Przy czym rozdział materii, jaką jest procedura ustawodawcza, między ustawę zasadniczą a regulamin Sejmu jest utrwalony tradycją, a od „głębokości” regulacji konstytucyjnej zależy, jaki zakres swobody pozostawia ona regulaminowi.

Regulamin Sejmu jest szczególnym aktem normatywnym uchwalanym przez izbę w formie uchwały (co daje wyraz idei autonomii parlamentu, znajdującej wyraźne umocowanie w art. 112 Konstytucji) oraz normującym w zgodzie z ustawą zasadniczą organizację i sposób jej funkcjonowania. Przy czym owa zgodność z Konstytucją wyrażać ma się nie tylko w tym, iżby regulamin nie zawierał norm z nią sprzecznych, lecz by jego unormowania w sposób możliwie najpełniejszy służyły realizacji zasad i wartości konstytucyjnych.

Choć Konstytucja wskazała wprost szereg zagadnień z zakresu procesu ustawodawczego, które mają być normowane ustawą, to trzonem regulacji tego procesu

pozostaje ona sama i regulamin Sejmu. Konstytucyjna regulacja procesu ustawodawczego ma jednak charakter niepełny, a postanowienia regulaminowe dotyczące tej materii mają w stosunku do unormowań konstytucyjnych charakter merytorycznie komplementarny, co nie przeczy tezie, że regulacja konstytucyjna pełni względem regulaminowej funkcję gwarancyjną.

2. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dostrzega doniosłość regulaminowej regulacji procesu ustawodawczego i to, że postanowienia regulaminu mogą być wzorcem kontroli tego procesu. Wymaga jednak, aby były one „zakotwiczone” w Konstytucji. O tym, że w rozważanym przypadku owo „zakotwiczenie” jest szczególnie silne, świadczą poniższe argumenty.

Po pierwsze, o czym była mowa, mocą przyjętego przez Konstytucję pojęcia ustawy jest ona aktem normatywnym uchwalanym w specjalnej procedurze, która – co wymaga podkreślenia – jest określana w niej samej oraz m.in. w regulaminie Sejmu. Regulamin ten bowiem, zgodnie z art. 112 ustawy zasadniczej, ma regulować m.in. porządek prac Sejmu, tzn. sposób realizacji kompetencji Sejmu, w tym także kompetencji prawodawczych.

Po drugie, Konstytucja w art. 119 ust. 1 przewiduje wprost, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”, co znaczy, że wszystkie postanowienia, jakie znajdują wyraz w ustawie, muszą być poddane procedurze trzech czytań. O tym, jak przebiegają „czytania ustawy”, na czym polegają te wydzielone etapy procedury ustawodawczej, rozstrzyga Sejm w swoim regulaminie. Postanowienia regulaminu mają w tym przypadku charakter wykonawczy w stosunku do konstytucyjnej zasady rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach. Dodać należy, że „czytanie ustawy” jest czynnością konwencjonalną, a zatem także dokonywaną według określonych reguł. Gdyby nie zostały one wskazane w regulaminie (lub gdyby nie wykształciły się zwyczajowo), Konstytucja obarczona byłaby w tym zakresie luką konstrukcyjną (tetyczną). Art. 37 regulaminu Sejmu jest więc koniecznym uzupełnieniem art. 119 ustawy zasadniczej, przy czym koniecznym ze względu na treść Konstytucji. Nie można bowiem przyjąć, że racjonalny ustawodawca formułuje konstytucyjną zasadę trzech czytań, a jednocześnie nie zobowiązuje do ustalenia, w jakiej formie mają one być przeprowadzane (lub nie odsyła do zwyczajowo ukształtowanego pojęcia czytania ustawy). Proceduralne reguły rozpatrywania ustawy w trzech czytaniach należy zatem odtwarzać z art. 119 Konstytucji oraz z odpowiednich przepisów regulaminu Sejmu.

Po trzecie, Konstytucja nie normując wyczerpująco „zakotwiczonych” w niej reguł procedury ustawodawczej i upoważniając, a nawet zobowiązując do ich unormowania regulaminem i ustawami traktuje owe reguły jako „własne”, wiążące podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym mocą Konstytucji, a nie mocą aktów, w których są zawarte. I to właśnie legitymuje Trybunał, by reguły te uczynić kryteriami kontroli działań demokratycznie wyłonionego parlamentu, któremu powierzono władzę stanowienia ustaw.

Po czwarte, należy też zwrócić uwagę na art. 42 ustawy o TK, zgodnie z którym orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego **przepisami prawa** (a więc nie tylko przepisami Konstytucji – SWJ) do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy.

Argument z treści tego przepisu przywołuję jedynie jako dodatkowy. Przytoczony przepis, jako przepis ustawy, nie może bowiem przesądzać o kontrolnej kompetencji Trybunału, w tym decydować, jakie przepisy mają być wzorcem kontroli konstytucyjności aktu tworzącego prawo. Może natomiast – i uważam, że to właśnie czyni – dawać wyraz ugruntowanemu w prawoznawstwie pogładowi, że po pierwsze, reguły dokonywania

czynności konwencjonalnych mogą być i zazwyczaj są zawarte w aktach normatywnych różnej rangi, a po drugie, że ranga prawna tych aktów nie przesądza o tym, czy mogą być, czy nie mogą być, wzorcem kontroli sprawowanej przez TK.

3. Jest oczywiste, że czynność tak złożona jak czynność ustawodawcza, składa się z wielu następujących po sobie czynności prostszych (jak np. wykonanie inicjatywy ustawodawczej, rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm i jego uchwalenie, zgłoszenie poprawek przez Senat, podpisanie ustawy przez Prezydenta, ogłoszenie ustawy) i jest wyznaczana przez wiele reguł. Podstawowe więc i najtrudniejsze pytanie brzmi: Czy aby akt ustanowienia ustawy doszedł do skutku, konieczne jest dokonanie go zgodnie ze wszystkimi regułami przewidzianymi w różnych przepisach czy wystarczy respektowanie wybranych reguł, a jeśli wybranych, to których? Na pierwszą część tego pytania odpowiada się w nauce prawa i orzecznictwie jednoznacznie – nie wszystkie spośród reguł wskazujących sposób dokonania czynności ustanowienia ustawy mają tę samą doniosłość. Zatem naruszenie niektórych z nich powoduje wprowadzenie wadliwość czynności, ale nie sprawia, że czynność nie doszła do skutku. Które reguły należą do pierwszej grupy, a które do drugiej, jest jednak wysoce sporne. Jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie znajdujemy w nauce prawa. Częściowej odpowiedzi udziela orzecznictwo Trybunału, ale – zgodnie z wyznaczoną Trybunałowi rolą – udziela jej tylko wtedy, gdy rozstrzyga konkretną sprawę, a więc wypowiada się co do statusu tej, a nie innej reguły. I przed takim właśnie zadaniem stanął Trybunał w sprawie zakończonej wyrokiem, do którego składam zdanie odrębne. Musiał rozstrzygnąć, czy konstytucyjne wymaganie rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, z których każde (a więc także pierwsze) ma być przeprowadzone zgodnie z regulaminem Sejmu, jest, czy nie jest, wymaganiem przesądającym o dojściu ustawy do skutku.

Podejmując decyzję w tej sprawie – wobec braku wypracowanego wzorca rozstrzygnięcia – trzeba kierować się określonymi kryteriami – przede wszystkim zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz rolą procedury w procesie ustawodawczym. Z omówionych już względów, kryterium takim nie jest sama tylko ranga aktu normatywnego, w którym zawarta jest dana reguła, choć za uzasadnione uważam twierdzenie, że reguły o szczególnej doniosłości, decydujące o prawidłowym dokonaniu danej czynności (można je nazwać gwarancyjnymi), zawierane są właśnie w aktach wyższej rangi. W przypadku procesu ustawodawczego byłyby to zapewne wszystkie reguły zawarte w Konstytucji, ale niekoniecznie tylko te.

Reguła nakazująca przeprowadzenie pierwszego czytania określonych projektów ustaw na posiedzeniu Sejmu to – jak zaznaczyłam – reguła współwyznaczająca czynność ustawodawczą mocą samej Konstytucji (z „woli” ustrojodawcy). O zaliczeniu jej do reguł, których dochowanie przesądza o prawidłowym dokonaniu czynności ustawodawczej, decyduje szereg argumentów.

Trzeba najpierw zwrócić uwagę na rolę procedury we współczesnym procesie ustawodawczym demokratycznego państwa. Wyznacza ona „stałe reguły gry” w procesie tworzenia prawa: wskazuje podmioty biorące udział w dyskursie prawodawczym i ustala zasady tego dyskursu. Nie mając zdolności przesądzenia o tym, co słuszne, wyznacza jednak (a co najmniej powinna to czynić) sposoby dochodzenia do słusznych rozwiązań. Jednym z jej podstawowych zadań jest zatem co najmniej minimalizowanie ryzyka podejmowania rozstrzygnięć merytorycznie nietrafnych i nieznajdujących dostatecznie silnego uzasadnienia w konstytucyjnej aksjologii. Procedura powinna też ograniczać koszty tego procesu, służąc zarazem sprawności rozstrzygnięć legislacyjnych. Ma ona jednak do spełnienia także inne funkcje. Procedura legitymizuje rezultat działań prawodawczych, zwłaszcza w społeczeństwach pluralistycznych i reprezentujących je

parlamentach, w których w toku debaty parlamentarnej powinno dojść do wyrażenia różnych interesów, wartości i punktów widzenia. Legitymizacja ta jest szczególnie doniosła w państwie zakładającym tzw. demokrację uczestniczącą, której elementem jest uwzględnianie rozwiązań negocjacyjnych. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę na doniosłość tych etapów prac parlamentarnych nad ustawą, które poprzedzają formalny akt przyjęcia ustawy w formie głosowania. Na tych bowiem etapach, a nie w akcie głosowania, możliwy jest aktywny udział w procesie prawodawczym wszystkich sił parlamentarnych. Stąd waga tych właśnie etapów prac dla demokratyzacji tworzenia prawa i niebezpieczeństwo, że ich lekceważenie doprowadzi do pogwałcenia praw mniejszości parlamentarnych.

Kolejnym argumentem przekonującym o doniosłości reguły wyznaczającej trzy czytania projektu ustawy jest to, że reguła ta ma umocowanie konstytucyjne. Mimo że instytucja „czytań” ustawy jest tradycyjną instytucją procesu ustawodawczego i prawa parlamentarnego, to polski ustrojodawca zdecydował się dać jej bezpośrednio wyraz w art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uczyniono to w polskiej konstytucji po raz pierwszy, co świadczy, że rozpatrywanie ustawy w trzech czytaniach uznano za szczególnie doniosłe, a przytoczony przepis za gwarancyjny w warunkach demokracji ciągle jeszcze wymagającej wspomaganie i w warunkach kształtowania się nie bez trudu nowej kultury politycznej. W razie więc wątpliwości co do statusu reguły określającej sposób realizowania „czytań” projektu ustawy należy je rozstrzygać zgodnie z wyraźnie wyartykułowaną intencją twórcy Konstytucji.

Argument ten zostaje wzmocniony, jeżeli zwrócić uwagę na szczególną rolę pierwszego czytania projektu ustawy. Zgodnie z art. 39 ust. 1 regulaminu Sejmu obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Odbycie takiej debaty na posiedzeniu Sejmu, gdy jest ona zwyczajowo wzbogacana o zaprezentowanie stanowisk w sprawie projektu przez kluby poselskie, służy jawności postępowania legislacyjnego, i umożliwia społeczeństwu zapoznanie się z projektem.

„Czytanie ustawy” jako pojęcie zastane jest debatą nad jej projektem przeprowadzaną na posiedzeniu Sejmu. To, że regulamin Sejmu modyfikuje to pojęcie, przewidując, iż pierwsze czytanie może się odbyć na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu komisji, jest istotnym ustępstwem na rzecz pragmatycznego procedowania (przez Trybunał nie rozważanym). Skoro jednak w regulaminie Sejmu zastrzeżono, że pierwsze czytanie projektów ustaw wskazanych w jego art. 37 ust. 2 ma się odbyć na posiedzeniu Sejmu, to znaczy, że pragmatyzm nie ma w tego rodzaju przypadkach pierwszeństwa przed demokratyzmem i jawnością postępowania. To zaś, że w razie odbywania pierwszego czytania na posiedzeniu komisji regulamin Sejmu przewiduje zawiadomienie o tym posiedzeniu wszystkich posłów oraz umożliwia im wzięcie w nim udziału, świadczy jedynie o tym, że pragmatyzm regulaminu jest w tym przypadku łagodzony zastępczymi mechanizmami demokratycznymi.

4. Ustalając status reguły wymagającej, by pierwsze czytanie projektu ustawy w sprawach, o których mowa w art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu, odbywało się na posiedzeniu Sejmu, i określając konsekwencje jej naruszenia, Trybunał odwołał się do kryterium wpływu tego naruszenia na tok prac ustawodawczych i ich rezultat. Przyjął, że respektowanie owej reguły nie jest warunkiem koniecznym, by akt uchwalenia ustawy doszedł do skutku. Jej naruszenie, zdaniem Trybunału, może, ale nie musi, wpłynąć na niekonstytucyjność trybu uchwalenia ustawy. Nie zgadzam się ze stosowaniem takiego kryterium.

Możliwe są dwie interpretacje tego kryterium. Zgodnie z pierwszą, dokonując

kontroli konstytucyjności trybu ustawodawczego, trzeba ustalić, czy naruszenie reguły proceduralnej faktycznie **wpłynęło** na kolejne etapy prac ustawodawczych lub uchwaloną ustawę. Według drugiej – trzeba wykazać, że naruszenie danej reguły **mogło mieć wpływ** na proces ustawodawczy lub jego rezultat, a to znaczy – uwzględniając znaczenie słowa „może” – że trzeba wskazać czynniki, które w danym przypadku uniemożliwiłyby taki wpływ. Kryterium przyjęte przez Trybunał jest więc wieloznaczne, wysoce ocenne i daje mu znaczny zakres swobody decyzyjnej. Jest to przy tym kryterium nieoperatywne, którego zastosowanie nie prowadzi do wyniku przewidywalnego i pewnego w sprawie o takiej doniosłości, jak odpowiedź na pytanie, czy ustawa została uchwalona prawidłowo. Nie gwarantuje więc pewności prawa.

Trzeba dodać, że ocenianie skutków naruszenia procedury ustawodawczej przez pryzmat wpływu tego naruszenia na rezultat czynności prawodawczej przenosi ciężar kontroli z procedury na kontrolę samej ustawy. Zacierą więc różnicę między kontrolą czynności prawodawczej a kontrolą jej rezultatu i tym samym podważa rolę procedury w tworzeniu prawa.

5. Zawarta w omawianym wyroku wypowiedź Trybunału w sprawie pierwszego czytania projektu ustawy jest z wielu względów bardzo ważna. Trybunał sformułował bowiem, a następnie zastosował, nową regułę wyznaczającą proces ustawodawczy. Reguła ta jest, moim zdaniem, zbyt liberalna, ponieważ nie wymaga przeprowadzania pierwszego czytania zgodnie z postanowieniami regulaminu Sejmu pod rygorem niedojścia ustawy do skutku, a jednocześnie jest niejasna. Przyjmując ją, Trybunał pozostawił sobie znaczny zakres swobody oceny konsekwencji naruszenia procedury pierwszego czytania, a parlamentowi przekazał sygnał, że możliwe jest nierespektowanie reguł procedury ustawodawczej.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Andrzeja Wróbla  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do części I pkt 2, 3, 4, 5 i 6 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12.

**Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że:**

- 1) Art. 9 oraz art. 9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 427 i 662; dalej: p.u.s.p.) są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.**
- 2) Art. 21 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wydawania przez prezesa sądu poleceń dyrektorowi sądu dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, jest zgodny art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**
- 3) Art. 22 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza z kompetencji prezesa sądu do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz sprawy należące do zakresu działania dyrektora sądu, jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.**

- 4) Art. 31a § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.
- 5) Art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p. jest zgodny z art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

#### Uzasadnienie

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że kwestionowane przepisy art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Stanowisko to jest bowiem oparte na zrekonstruowaniu normy zawartej w art. 173 Konstytucji nieodpowiednio do jej celu, funkcji i znaczenia, a w rezultacie na nietrafnym określeniu relacji merytorycznych i formalnych tego przepisu z art. 10 Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając domniemaną zgodność kwestionowanych przepisów z Konstytucją, dokonał arbitralnego, bo niemającego oparcia w Konstytucji, rozróżnienia między władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym i władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym (podmiotowym). Wreszcie Trybunał nadał konstytucyjną rangę instytucjom prawa ustawowego, takim jak po pierwsze – „działalność administracyjna sądów”, po drugie – „nadzór administracyjny nad działalnością sądów”, gdy tymczasem Konstytucja nie zezwala sądom powszechnym na wykonywanie tego rodzaju działalności czy funkcji, stanowiąc w art. 177, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości, ani nie upoważnia do sprawowania nadzoru nad taką działalnością.

Stwierdzając zgodność przepisów art. 21 § 3, art. 22 § 1 i art. 31a § 1 pkt 1 i 3 p.u.s.p. z Konstytucją, Trybunał z kolei zaakceptował nasuwające poważne wątpliwości konstytucyjne rozwiązanie ustrojowe, polegające po pierwsze – na uznaniu za organ sądu – dyrektora sądu, po drugie – na wyposażeniu dyrektora sądu w wiele kompetencji różnej natury i charakteru, w tym kompetencję w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu.

Uważam, że art. 9 i art. 9a p.u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, ponieważ, po pierwsze – uznają one, że sądy powszechne „prowadzą działalność administracyjną”, po drugie – legalizują nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, po trzecie – dokonują arbitralnego rozróżnienia między nadzorem wewnętrznym i zewnętrznym, po czwarte – powierzają Ministrowi Sprawiedliwości nadzór nad działalnością administracyjną sądów, przez co naruszają gwarantowaną powyższymi przepisami Konstytucji fundamentalną zasadę ustrojową, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Uznanie przez TK konstytucyjności „administracyjnej działalności sądów powszechnych” jest niekongruentne z treścią art. 175 i art. 177 Konstytucji, zgodnie z którymi sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości. Wprawdzie samo pojęcie „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” jest przedmiotem sporów, to jednak na tle tych przepisów Konstytucji nie budzi wątpliwości, że sądy nie tylko mają wyłączne kompetencje w dziedzinie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ale także powierzenie im wykonywania innych kompetencji, wymaga jednoznacznej podstawy konstytucyjnej. W związku z tym trzeba podkreślić, że czynności i działania, wymienione w art. 8 p.u.s.p., które definiuje się jako należące do działalności administracyjnej sądów, są niewątpliwie w pewien sposób powiązane (funkcjonalnie lub merytorycznie) ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, jak te wymienione w pkt 1, albo należą do wymiaru sprawiedliwości, jak te wymienione w pkt 2. Nie ma zatem dostatecznie ważkich powodów natury konstytucyjnej, aby te działania i czynności *a priori* wyłączać z zakresu sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości i kwalifikować jako działalność administracyjną,



nadając przez to pojęciu „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” zdecydowanie zbyt wąski zakres, redukując je praktycznie do czynności orzekania i pozostawiając poza nim czynności, które niewątpliwie mieszczą się w tym konstytucyjnym pojęciu, takie jak na przykład „czynności wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”.

Trybunał Konstytucyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę przychylił się do takiego wąskiego rozumienia wymiaru sprawiedliwości i zbudowanej na nim koncepcji działalności administracyjnej sądów, podzielając w istocie stanowisko TK przedstawione szeroko w uzasadnieniu wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3). Więcej, Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko TK, w którym rozróżniono pojęcie administracji sądowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Mianowicie stwierdził, że „na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”. W mojej ocenie, zdecydowana większość wymienionych wyżej czynności albo mieści się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sądy, albo jest z nimi ściśle związana. Szczególnie rażące jest zaliczanie do administracji sądowej, a przez to wyłączenie z zakresu pojęcia wymiaru sprawiedliwości, czynności mieszczących się w pojęciu administracji w znaczeniu szerokim, a także czynności dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowych wykonywanych w trakcie sądenia lub bezpośrednio związanych z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń).

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy Konstytucji, uważam, że sądy jako organy wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie prowadzą działalności administracyjnej, nieważne czy rozumianej wąsko, czy szeroko, lecz że niektóre czynności i działania, zaliczone w art. 8 p.u.s.p. do działalności administracyjnej, niewątpliwie należą do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym lub co najmniej funkcjonalnym. Nie zgadzam się w szczególności z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, jakoby w ramach pojęcia „działalności administracyjnej sądu” mieściły się tok i sprawność postępowania sądowego. Zagadnienia toku i sprawności należą bowiem niewątpliwie do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym, o czym przekonuje pobieżna nawet analiza stosownych przepisów proceduralnych i orzecznictwa sądowego, w którym sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych. Tok, o którym tu mowa, może to być zarówno bieg postępowania sądowego, jak i tok instancji, przy czym oba te znaczenia są jednoznacznie usytuowane w konstytucyjnym ujęciu wymiaru sprawiedliwości, nie zaś w ramach administracyjnej działalności sądów podlegającej nadzorowi administracyjnemu ministra. Naruszenie sprawności postępowania sądowego może być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu („podzielając troskę o realizację celów postępowania sądowego (lepszą sprawność, przestrzeganie koncentracji materiału dowodowego sprawy,

należyte przygotowanie rozprawy, dobrą znajomość akt rozpoznawanej sprawy, rytmiczne wyznaczanie posiedzeń, terminowe sporządzanie uzasadnień orzeczeń) nie sposób uznać, aby cele te mogły być objęte pojęciem działalności administracyjnej sądu”, por. J. Gudowski, J. Iwulski, Komentarz do USP s. 100).

Ponieważ „pełne rozdzielenie obu sfer nie jest łatwe” i „[z]darza się, iż funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą” (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37), należy przyjąć, że z Konstytucji wynika domniemanie, że czynności wykonywane przez sąd i sędziów w ramach sprawowanego urzędu są czynnościami z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Przypisanie przez ustawodawcę takim czynnościom innego charakteru, w tym zwłaszcza charakteru czynności administracyjnych, wymaga po pierwsze – obalenia tego domniemania, po drugie – oparcia dowodu przeciwnego na zasadach i wartościach konstytucyjnych.

Reasumując ten fragment uzasadnienia zdania odrębnego, uważam, że TK uznawszy, iż sądy prowadzą działalność administracyjną i nadawszy określeniu „działalność administracyjna sądów” znaczenie, które nie ma oparcia w przepisach Konstytucji, w tym w przepisach art. 175 i art. 177 Konstytucji, wyłączył bezpodstawnie z zakresu konstytucyjnego pojęcia „wymiar sprawiedliwości” czynności sądów i sędziów, które należą do zakresu tego pojęcia, i niezgodnie z tymi przepisami poddał większość tych czynności nadzorowi centralnego organu administracji rządowej, jakim jest Minister Sprawiedliwości oraz nadzorowi dyrektora sądu.

Uznanie przez TK konstytucyjności art. 9 i art. 9a p.u.s.p. czyni legalnym i zgodnym z Konstytucją tzw. nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad tzw. działalnością administracyjną sądów. Tymczasem przewidziana w tych przepisach instytucja nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie ma dostatecznego oparcia w wyżej wymienionych przepisach Konstytucji, więcej – jest z nimi sprzeczna. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku, do którego składam zdanie odrębne, uznał słusznie, że „odrębność i niezależność sądów, w rozumieniu art. 173 Konstytucji, zakłada oddzielenie sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania. Odrębność taką należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co znaczy, że władza sądownicza jest osobną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, a także jako odrębność funkcjonalną, co znaczy, że na wymierzanie sprawiedliwości w ramach władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza (...). Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli (zob. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 i z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04)”. Wkraczanie innych władz w organizację i działalność władzy sądowniczej w sferze nieobjętej zasadą niezawisłości, może się dokonywać wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Zgadając się co do zasady z przytoczonym fragmentem uzasadnienia, uważam jednak za konieczne spostrzeżenie, że po pierwsze – TK wprawdzie zasadniczo słusznie podkreśla, że odrębność sądownictwa od innych władz ma wymiar zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny, oraz że władza sądownicza jest strukturą autonomiczną, to jednak nie wykorzystuje tej zasady konstytucyjnej dla dokonania analizy i oceny kwestionowanych przepisów, a ponadto osłabia tym samym znaczenie argumentacyjne dokonanego wcześniej, a podlegające krytyce z perspektywy konstytucyjnej, rozróżnienia między władzą sądowniczą w znaczeniu funkcjonalnym i władzą sądowniczą w znaczeniu organizacyjnym (podmiotowym). Po drugie – wymaga przypomnienia, że sfera niezawisłości sędziowskiej, w którą nie mogą wkraczać inne władze, w tym zwłaszcza

władza wykonawcza, nie jest zredukowana do „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, lecz dotyczy „sprawowania urzędu sędziego” (art. 178 Konstytucji), co z pewnością obejmuje szerszy zakres spraw i czynności niż tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w wąskim znaczeniu, ale także w znaczeniu szerokim, w tym sprawy wewnętrznego urzędowania sądu czy statusu sędziego. Po trzecie – zgodnie z poglądem Trybunału władza wykonawcza może wkraczać w sfery nieobjęte niezawisłością sędziowską, z czym wypada się zgodzić, z tym wszakże zastrzeżeniem, że sfera niezawisłości sędziowskiej nie może być zredukowana do wąsko rozumianego wymiaru sprawiedliwości utożsamianego w istocie z czynnościami orzekania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52) stwierdził, że „niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego”. Z kolei zgodnie z wyrokiem z 7 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 20/04 (OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111) szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Tymczasem w niniejszej sprawie uprawnienia te zostały zaliczone do administracji sądowej, a tym samym wyłączone z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje sędziom i sądom.” Po czwarte – Trybunał przyjmuje, że takie wkroczenie powinno mieć „dostateczne uzasadnienie merytoryczne”, z czym nie można się zgodzić, ponieważ takie wkroczenie jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest ono dostatecznie uzasadnione konstytucyjnie a tak nie jest w wypadku zakwestionowanych przepisów. Nie może być w związku z tym uznane za przekonujące i uzasadnione stanowisko TK, że okolicznościami uzasadniającymi sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów są obowiązki państwa, w tym zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo (zob. wyroki z: 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07). Są to bowiem jedynie względy natury pragmatycznej, by nie rzecz praktycznej, które nie mogą uzasadniać tak szerokiej i głębokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów i status sędziów.

Podstawy takiej nie tworzy art. 173 w związku z art. 10 Konstytucji. Przeciwnie, powyższy przepis rozumiany zgodnie ze stanowiskiem Trybunału jako przewidujący odrębność i niezależność władzy sądowniczej, zarówno w sensie organizacyjnym jak i funkcjonalnym, od innych władz, a w wersji mocniejszej – gwarantujący autonomię organizacyjną władzy sądowniczej, wyklucza moim zdaniem nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów w ogólności, w tym nad działalnością, którą ustawodawca błędnie kwalifikuje jako działalność administracyjną sądową, a TK jako administrację sądową.

Dotychczasowe stanowisko TK w kwestii miejsca wymiaru sprawiedliwości/władzy sądowniczej w systemie podziału władz zostało zrekapitulowane w uzasadnieniu wyroku TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29): „Zgodnie z

art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. (...) Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko wobec władzy sądowniczej «rozdzielenie» oznacza zarazem «separację», gdyż «do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki» (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39). To prowadzi z kolei do wniosku, że o ile w stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszczalne jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, o tyle w stosunkach między tymi władzami a władzą sądowniczą jakiegokolwiek przesunięcia kompetencji polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości nie mogą mieć miejsca. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła «równoważenie się» władz oznacza – jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 45/07 – «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)». Zasada równowagi władz wyklucza dopuszczalność występowania między nimi układów nadrzędności i podporządkowania (zob. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 81). Formuła podziału i równowagi władz w wypadku władzy sądowniczej musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Ten ostatni przepis co prawda nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak dookreśla on kształt zasady podziału władzy, a tym samym wymaga uwzględnienia w dalszych rozważaniach. Niezależność sądów, o której mowa w tym przepisie, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym sensie pojęcie niezależności sądów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie wykluczają jednak jej powiązań z egzekutywą i legislatywą, gdyż przynajmniej te nie znoszą ani wymogu współdziałania władz wynikającego z preambuły do Konstytucji, ani wymogu ich równoważenia się wynikającego z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Sądy tak jak inne organy państwa funkcjonują w ramach aparatu państwowego, co z natury rzeczy wymusza podległość pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 178 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6). W wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji dotyczy zatem jedynie «jądra kompetencyjnego», polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK w 1993 r., poz. 37): «Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli». Pogląd ten Trybunał powtórzył na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, stwierdzając w wyroku o sygn. K 45/07: «może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra

Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów». Wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów przez inne organy państwowe jest zatem dopuszczalne, choć jedynie wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego (zob. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93)».

Należy w związku z tym przypomnieć, że relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą nie mogą być kształtowane wyłącznie na podstawie i w granicach art. 10 Konstytucji, statuującego ustrojową zasadę podziału i równoważenia się władz. Przepis ten jest bowiem konkretyzowany i modyfikowany przez art. 173 Konstytucji, który stanowi, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Powyższy przepis ustanawia z kolei dwie zasady ustrojowe, a mianowicie zasadę odrębności i zasadę niezależności sądów i Trybunałów, które mają wymiar uniwersalny oraz odnoszą się w równym stopniu do sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości, jak i Trybunałów. Niewątpliwie zasada odrębności sądów ma dwa oblicza, a mianowicie organizacyjny i kompetencyjny. Sądy są odrębne od władzy wykonawczej i ustawodawczej w tym sensie, że są organizacyjnie wydzielone spośród innych władz, stanowią samodzielną – w stosunku do tych pozostałych władz – całość i są od nich organizacyjnie oddzielone. Z kolei odrębność kompetencyjna oznacza, że sądy zostały wyposażone w kompetencje stanowiące materialnie wymiar sprawiedliwości, należące wyłącznie i niepodzielnie do sądów i Trybunałów. Z zasady odrębności organizacyjnej sądów jako organów wymiaru sprawiedliwości wynika z konieczności, że *a priori* niedopuszczalne są modyfikacje organizacji i ustroju sądów i Trybunałów polegające jak w niniejszej sprawie na włączeniu do ich struktury organizacyjnej dyrektorów sądów jako organów wyposażonych w osobne pozasądowe kompetencje i zadania z zakresu tzw. administracji sądowej. Z kolei odrębność kompetencyjna oznacza w szczególności, że ze względu na wyłączność sądów i Trybunałów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie tylko nie jest dopuszczalne powierzanie wymiaru sprawiedliwości innym władzom, ale że przekazywanie sądom i Trybunałom wykonywania zadań i kompetencji należących materialnie do zakresu władzy ustawodawczej i wykonawczej, jeśli nie jest zakazane, to co najmniej musi mieć wyraźne uzasadnienie w zasadach konstytucyjnych. Z zasady odrębności kompetencyjnej sądów wynika zatem w sposób konieczny, że *a priori* nie jest dopuszczalne powierzanie sądom wykonywania działalności administracyjnej, zwłaszcza gdy ma to uzasadniać sprawowanie tak czy inaczej ukształtowanego nadzoru administracyjnego przez centralny organ administracji rządowej.

Zasada odrębności organizacyjnej i kompetencyjnej sądów i Trybunałów jest dopełniana, a zarazem wzmocniana przez zasadę niezależności sądów i Trybunałów. Wymaga szczególnego podkreślenia, że zasada niezależności dotyczy sądów i Trybunałów, nie zaś sędziów. W tym sensie jest ona silnie powiązana z zasadą odrębności. Sądy powszechne są zatem nie tylko odrębne (w znaczeniu organizacyjnym i kompetencyjnym) od pozostałych władz, ale także są jednocześnie od tych władz niezależne. Zasada niezależności sądów i Trybunałów stanowi niewątpliwie konkretyzację, ale zarazem także istotną modyfikację konstytucyjnej zasady równoważenia się władz, wynikającą z art. 10 Konstytucji. O ile bowiem zasada odrębności sądów i Trybunałów od innych władz stanowi jedynie konkretyzację zasady podziału władz w stosunku do władzy sądowniczej, o tyle zasada niezależności sądów i Trybunałów, jeśli nie wyklucza, to w sposób zasadniczy ogranicza stosowanie mechanizmów równoważenia się władz. W każdym razie zasada ta wyklucza wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w takie instrumenty nadzoru czy kierowania jakimkolwiek fragmentem działalności sądów, które mogłyby umożliwiać hamowanie władzy sądowniczej, a także takiej sfery działania sądów,

w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów. Konstytucja nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tak szerokiej i głębokiej ingerencji w organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, jaką przewidują przepisy p.u.s.p. (Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera bowiem blisko 200 przepisów, w których pojawia się określenie Minister Sprawiedliwości, co oznacza, że wyposaża Ministra Sprawiedliwości albo w kompetencje prawodawcze albo w nadzorcze w stosunku do sądownictwa powszechnego. W określone kompetencje w dziedzinie nadzoru nad działalnością sądów; pozostawiam na uboczu problem, czy rozbudowany ponad konstytucyjną miarę nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi jest mu istotnie niezbędny do sprawowania nadzoru nad tzw. działalnością administracyjną sądów, o której mowa w art. 9 i art. 9a p.u.s.p.). Jest to logiczna konsekwencja ustanowionej w art. 173 Konstytucji zasady pełnej niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Tymczasem p.u.s.p. konsekwentnie, acz niezgodnie z Konstytucją, kształtuje rozliczne i różnorodne kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wobec sądów i sędziów, opierając je w istocie na konstytucyjnym jednolitym modelu ministra działowego, który kieruje określonym działem administracji rządowej (tzw. ministra resortowego), o którym mowa w art. 149 Konstytucji (ministrowie „kierują określonymi działami administracji rządowej”). Nie wymaga odrębnego podkreślenia, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości szerokiego nadzoru nad tzw. działalnością administracyjną sądów zgodnie z konstytucyjnym modelem ministra działowego oznacza, że po pierwsze – sądy w zakresie tej działalności należą do działu administracji rządowej, tu: sprawiedliwość, czyli w tym zakresie wykonują administrację rządową, po drugie – Minister Sprawiedliwości, jako minister kierujący działem „sprawiedliwość” musi być, znów zgodnie z modelem ministra działowego, ustawowo wyposażony w kompetencje kierowniczo-nadzorcze w stosunku do sądów, bowiem w przeciwnym razie nie mógłby wykonywać konstytucyjnego zadania „kierowania działem administracji rządowej”, jakim jest dział „sprawiedliwość”. Nawet pobieżna analiza art. 149 Konstytucji prowadzi do wniosku, że przepis ten nie upoważnia ustawodawcy do zaliczania pewnej sfery działalności sądów do sfery administracji rządowej i poddania tej sfery nadzorowi ministra działowego, bo działalność sądów określona w prawie o ustroju sądów administracyjnych błędnie jako działalność administracyjna nie jest wykonywaniem administracji rządowej, a w rezultacie nie może podlegać nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę podziału władz, której istotnym elementem składowym jest odrębność i niezależność sądów.

Kwestionowana w niniejszym zdaniu odrębnym ustawowa koncepcja tzw. administracyjnej działalności sądów i administracyjnego nadzoru nad taką działalnością jako ewidentnie sprzeczna z Konstytucją nie wyklucza oczywiście dopuszczalności ustawowego kształtowania tzw. administracyjnej obsługi sądów powszechnych. Nie ma bowiem wątpliwości, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga zapewnienia niezbędnych warunków organizacyjnych i materialnych, a także prowadzenia finansów, księgowości itd. Nie jest jednak moim zadaniem wskazywanie jakichkolwiek konkretnych rozwiązań ustawowych w tej mierze. Jako pewien wzór do ewentualnego wykorzystania w przyszłości mogą służyć rozwiązania przyjęte w tej mierze w ustroju sądownictwa administracyjnego, które nie podlega nadzorowi ministra działowego.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Marka Zubika**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**

**z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 31/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Orzeczenie jest pierwszą szerszą wypowiedzą TK w sprawie konstytucyjnego pojęcia „czytanie”. Rozstrzygnięcie to ma znaczenie ustrojowe, gdyż przesądza zarówno kwestie dotyczące zarówno procesu ustawodawczego, jak i granic autonomii Sejmu w tym zakresie.

2. Podzielam pogląd Trybunału, że hierarchiczna kontrola norm w każdym jej aspekcie (treści, dochowania kompetencji oraz trybu dojścia do skutku aktu normatywnego) może być realizowana przed sądem konstytucyjnym wyłącznie w ramach kompetencji TK określonych przede wszystkim w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. W tym świetle należy m.in. odczytywać art. 42 ustawy o TK. Przepis ustawy nie może być rozumiany natomiast w taki sposób, który prowadziłby do rozszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego bądź wskazania nowych reguł oceny przedmiotu i wzorca kontroli. Te bowiem sprawy – skoro odnoszą się do istoty konstytucyjnych kompetencji parlamentu – mogą być realizowane wyłącznie na podstawie wyraźnej normy kompetencyjnej określonej w Konstytucji.

Nie podzielam natomiast sposobu podejścia Trybunału do kwestii interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji, przyjmującego jakoby z tego przepisu nie wynikało nic prócz tego, ile razy projekt ustawy w Sejmie ma przejść czytanie.

Do charakterystycznych cech Konstytucji należy różny stopień ogólności jej przepisów. To nie uniemożliwia jednak wskazania treści, nawet tych, których szczegółowość jest mniejsza, niż to jest typowe dla podkonstytucyjnych aktów normatywnych. W procesie interpretacji Konstytucji pomocne jest posługiwanie się typowymi do tego mechanizmami, uznanymi w naszym kręgu kultury prawnej, jak choćby koncepcja pojęć zastanych. Odrzucenie ich prowadzi do podważania ustrojowego znaczenia Konstytucji jako ustawy zasadniczej, stanowiącej zwornik całego systemu prawa i fundament ochrony wolności i praw człowieka.

3. Nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy jest to, że pojęcie „czytanie” odnosi się do tradycyjnego rozwiązania o utrwalonym znaczeniu zarówno w prawie parlamentarnym, jak i szerzej – w prawie konstytucyjnym.

Począwszy od drugiej połowy XIX w. do czasów obecnych niemal wszystkie regulaminy parlamentarne obowiązujące na ziemiach polskich posługiwały się pojęciem „czytania” projektu aktu ustawodawczego [zob. § 38, § 44 i § 45 Prowizorycznego regulaminu dla Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim z 27 listopada 1865 r.; § 26, § 27 i § 28 Regulaminu Rady Stanu Królestwa Polskiego, stosowany od 22 czerwca 1918 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego z 14 lutego 1919 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 23 października 1922 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 17 czerwca 1930 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r.; art. 44 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.; art. 45 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.; art. 13 ust. 1 Regulaminu

obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r.; art. 25 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. do nowelizacji z 26 lutego 1951 r.; art. 51 Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1 marca 1957 r. (tekst pierwotny: M.P. Nr 19, poz. 145) – w kolejnych tekstach jednolitych: art. 54 i art. 55 ust. 1 i art. 57 ust. 1 Regulaminu; art. 34 regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 17 lipca 1986 r. (tekst pierwotny: M.P. Nr 21, poz. 151) oraz art. 33 Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 30 lipca 1992 r. (tekst pierwotny: M.P. Nr 26, poz. 185) – po ujednoczeniu tekstu w 2002 r. art. 36 Regulaminu]. Wyjątek stanowił Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 21 listopada 1952 r. i obowiązujący do 1957 r., który formalnie w ogóle nie przewidywał czytań jako etapu postępowania z projektem ustawy.

Na tym tle należy stwierdzić, że „czytanie” było tradycyjnym i stałym elementem procedury legislacyjnej regulowanej autonomicznie przez parlament. Zawsze rozumiano je jednolicie jako konieczność uczynienia – co do zasady – projektu ustawy przedmiotem posiedzenia izby.

4. W historii polskiego parlamentaryzmu wyraźnie zarysowany był również kształt pierwszego czytania projektu ustawy.

Większość polskich regulaminów parlamentarnych zakładała, że pierwsze czytanie polegać ma na rozstrzygnięciu, czy projekt ustawy należy odesłać do komisji, czy też należy go odrzucić (zob. np. art. 39 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego; art. 39 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 23 października 1922 r.; od 1923 r. – art. 39 ust. 1). Pierwsze czytanie projektu ustawy wiązać się miało ponadto z przeprowadzeniem ogólnej dyskusji nad jego treścią (zob. np.: § 26 Regulaminu Rady Stanu Królestwa Polskiego; art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 16 lutego 1923 r.; art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 16 grudnia 1930 r.; art. 14 ust. 1 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r.; art. 26 ust. 1 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. do nowelizacji z 26 lutego 1951 r.). Niektóre regulaminy przewidywały, że w ramach pierwszego czytania – oprócz omówienia zasad projektu ustawy – nastąpić miało obligatoryjnie przesłanie niektórych projektów ustaw do komisji (zob. np. art. 15 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 17 czerwca 1930 r.). Niekiedy wskazywano bardziej szczegółowo, że pierwsze czytanie ma obejmować uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę oraz dyskusję nad jego ogólnymi zasadami, po której następowało odesłanie projektu ustawy przez Sejm do właściwej komisji bądź jego odrzucenie w całości (zob. art. 52 ust. 1 Regulaminu Sejmu PRL z 1 marca 1957 r. – w kolejnych tekstach jednolitych: art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 1 i art. 58 ust. 1 regulaminu; art. 36 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r.; art. 36 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r. – po ujednoczeniu tekstu w 2002 r. art. 39 ust. 1 i 2 regulaminu).

Niektóre regulaminy przesądzały, że pierwsze czytanie polegać ma na odesłaniu projektu do komisji bez jego uprzedniego omówienia (por. art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.; art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.; art. 14 ust. 2 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r., dotyczący projektów poselskich). W takim wypadku wprowadzano najczęściej wyjątek dla projektów wniesionych przez rząd (por. art. 45 ust. 2 Regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.) albo inny organ władzy wykonawczej (por. art. 46 ust. 2 Regulaminu Sejmu Śląskiego z 11 marca 1936 r.). Wówczas projekty te podlegały obligatoryjnie omówieniu na posiedzeniu izby.

5. Od początków parlamentaryzmu odrodzonego państwa polskiego przez cały okres międzywojenny przyjmowano tradycyjne rozumienie czytania, wiążąc je – bez wyjątku – z posiedzeniami izby. Odstępstwo od tego rozumienia i kształtu pierwszego



czytania przyniósł dopiero Regulamin Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. (art. 23 ust. 2). Umożliwił skierowanie do właściwej komisji projektu ustawy lub wniosku złożonego między sesjami parlamentu, zastępując pierwsze czytanie. Możliwość zastąpienia pierwszego czytania skierowaniem projektu ustawy do komisji przewidywał także Regulamin Sejmu PRL z 1 marca 1957 r., zgodnie z którym Prezydium Sejmu mogło kierować wprost do komisji projekt ustawy zgłoszony w okresach między sesjami Sejmu, a w wyjątkowych wypadkach również między posiedzeniami (art. 53 ust. 1; od 1972 r. – art. 56 ust. 1). Po nowelizacji w 1976 r. regulamin wprost przewidywał możliwość odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu albo właściwej komisji (początkowo art. 54 ust. 2, następnie w kolejnych tekstach jednolitych: art. 55 ust. 2 i art. 57 ust. 2). Od 1980 r. stanowił przy tym, że do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu kierowane miały być, w szczególności projekty ustaw o zmianie Konstytucji PRL, projekty ustaw budżetowych i uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych, projekty kodeksów oraz innych ustaw i uchwał o istotnym znaczeniu społecznym (art. 57 ust. 3 regulaminu po ogłoszeniu tekstu jednolitego w 1980 r.). Jednak już Regulamin Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. powrócił do ujęcia tradycyjnego. W art. 35 ust. 1 wprowadzał zasadę, że pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu. Prezydium Sejmu kierować mogło projekty ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji. Wyjątek ten nie obejmował jednak projektów ustaw o zmianie Konstytucji PRL, projektów ustaw budżetowych i uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych, projektów kodeksów oraz innych ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu społecznym (art. 35 ust. 2 regulaminu). Podobny wyjątek wprowadzono do regulaminu Sejmu uchwalonego 30 lipca 1992 r. Co prawda w pierwotnym brzmieniu art. 34 ust. 1 regulaminu przewidywał, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji, ale jednocześnie wprowadzał wyjątek, zgodnie z którym pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu dotyczyło m.in. projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw konstytucyjnych, ustaw dotyczących praw i wolności oraz obowiązków obywatelskich, ustaw budżetowych i podatkowych, ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów państwa oraz samorządu terytorialnego. Tak szerokie określenie wspomnianego wyjątku oznaczało konieczność odbywania na posiedzeniach izby pierwszych czytań większości projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm. Potwierdzeniem tej praktyki była nowelizacja regulaminu Sejmu przyjęta uchwałą z 30 września 1998 r. (M. P. Nr 34, poz. 483). Wprowadziła ona nowe brzmienie art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu (od 2002 r. – art. 37 ust. 1), zgodnie z którym pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Jednocześnie art. 34 ust. 2 regulaminu (od 2002 r. – art. 37 ust. 2) potwierdził obowiązek przeprowadzenia na posiedzeniu Sejmu pierwszego czytania projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Takie brzmienie wspomnianych przepisów regulaminu Sejmu obowiązuje do chwili obecnej.

Po przeanalizowaniu dotychczasowych regulaminów parlamentarnych można stwierdzić, że treść pierwszego czytania była – podobnie jak ogólniejsze pojęcie czytania – szczegółowo normowana w kolejnych regulaminach izb i miała co do swojej istoty ugruntowane znaczenie. Przebieg pierwszego czytania tradycyjnie związany był – co do zasady – z przedstawieniem bądź omówieniem projektu ustawy na posiedzeniu izby, w efekcie czego podejmowano decyzję o ewentualnym skierowaniu danego projektu do dalszych prac w komisji. Jedynie na zasadzie wyjątku – w sprawach mniejszej wagi – dopuszczano niekiedy zastępcze realizowanie, ale tylko pierwszego czytania, przez kolegialny organ pomocniczy izby. Również generalnie utrwaloną treść miało ostatnie czytanie. Wiązało się z głosowaniem (albo je poprzedzało bezpośrednio) nad uchwaleniem

ustawy, a jednocześnie – bez jakiegokolwiek odstępstwa – odbywało się zawsze na posiedzeniu plenarnym izby.

6. Wraz z wejściem w życie „małej konstytucji” z 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.) termin „czytanie” stał się – po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu – pojęciem konstytucyjnym (zob. art. 15 ust. 4 „małej konstytucji”). Konstytucjonalizacja miała istotne znaczenie ustrojowe. Po pierwsze, użycie tradycyjnego pojęcia prawa parlamentarnego oznaczało przeniesienie na poziom konstytucyjny pojęcia zastanego. Należało przyjąć, że ustrojodawca posłużył się tym pojęciem w jego dotychczasowej, i utrwalonej treści. Jeżeli chciałby zmienić jego znaczenie, musiałby dokonać tego wprost, przez nadanie mu nowego rozumienia. Po drugie, konstytucjonalizacja ograniczyła swobodę parlamentu kształtowania treści pojęcia „czytanie”. Co więcej, wszelkie działania służące jego dookreśleniu na poziomie regulaminowym mogły mieć miejsce od tej pory jedynie z zachowaniem nadrzędności Konstytucji i z poszanowaniem wynikających z niej unormowań. Po trzecie, pojęcie „czytanie” zostało odniesione jedynie do sejmowego etapu dojścia ustawy do skutku.

7. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. nie tylko utrwaliło skutki konstytucjonalizacji pojęcia „czytanie” projektu ustawy, ale także doprowadziło do wyraźnego rozszerzenia zakresu normowania problematyki postępowania ustawodawczego na poziomie konstytucyjnym. Spowodowało to dalsze ograniczenie swobody regulacyjnej Sejmu ze względu na rozbudowaną treść art. 118-123 i art. 235 Konstytucji.

8. W Konstytucji z 1997 r. pojęcie „czytanie” zostało użyte w art. 119 ust. 1 i 4 oraz w art. 235 ust. 3 i 5.

O czytaniach mowa jest w tej części rozdziału IV Konstytucji („Sejm i Senat”), która dotyczy procedury ustawodawczej w Sejmie. Należy zwrócić uwagę, że art. 119 poprzedzają regulacje wskazujące podmioty uprawnione do inicjowania procedury ustawodawczej oraz wymagania formalne odnoszące się do projektu ustawy (art. 118 Konstytucji). Art. 120 Konstytucji wskazuje Sejm jako wyłączny podmiot, w którego kompetencji jest uchwalanie ustawy, oraz określa konieczną do tego większość. Dalsze unormowania odnoszą się do kolejnych etapów postępowania legislacyjnego związanego z pracami Senatu (art. 121 Konstytucji) oraz kompetencjami Prezydenta (art. 122 Konstytucji).

Wspomniany art. 119 należy odczytywać w podanym tutaj kontekście nawiązującym do systematyki Konstytucji.

Przepis powyższy odnosi się do niektórych elementów procedury ustawodawczej toczącej się w Sejmie. W ust. 1 wprowadza zasadę rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. Ma to się odbywać w trzech czytaniach. Następnie określa podmioty uprawnione do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie jego rozpatrywania w izbie (wnioskodawca, posłowie i Rada Ministrów). Art. 119 Konstytucji wskazuje na konieczny udział organów wewnętrznych Sejmu biorących udział w postępowaniu ustawodawczym, wśród których wymienia komisje sejmowe oraz Marszałka Sejmu. W ust.3 przyznaje bowiem Marszałkowi Sejmu uprawnienie do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która nie była przedłożona komisji. W ust. 4 przewiduje możliwość wycofania projektu ustawy przez wnioskodawcę, określając jednocześnie końcowy moment dokonania tej czynności.

9. W sferze podmiotowej art. 119 Konstytucji odnosi się zarówno do Sejmu, jak i jego organów. Należy podkreślić, że mówiąc o Sejmie, ustrojodawca wskazał na organ

państwa, który możemy jednoznacznie zdefiniować na poziomie konstytucyjnym. Chodzi o podmiot sprawujący władzę ustawodawczą (art. 10 ust. 2 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji), kontrolujący działalność Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji), złożony z 460 posłów (art. 96 ust. 1 w związku z art. 104 ust. 1 Konstytucji), działający kolegialnie na posiedzeniach oraz podejmujący rozstrzygnięcia w formie uchwał (art. 120 Konstytucji).

Tak zdefiniowany podmiot ma – zgodnie z brzmieniem art. 119 ust. 1 Konstytucji – rozpatrzyć projekt ustawy w trzech czytaniach. Wyrażona w ten sposób norma rangi konstytucyjnej nie tylko zobowiązuje Sejm do rozpatrzenia projektu ustawy, ale jednocześnie wskazuje sposób, w jaki ma to nastąpić. To Sejm, w sposób właściwy dla tego kolegialnego organu, zobowiązany jest przeprowadzić, co do zasady, każde z trzech czytań projektu ustawy. Art. 119 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany alternatywnie, a więc jako odnoszący się raz do Sejmu będącego organem kolegialnym złożonym z 460 posłów (art. 96 ust. 1 Konstytucji), a innym razem jako wskazujący na zastępcze działanie jednego z jego organów wewnętrznych (np. komisji). Taki sposób odczytywania treści tego przepisu pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem całego art. 119 Konstytucji, w którym odrębnie mowa jest o Sejmie (ust. 1) i o komisjach (ust. 3). Rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę ogranicza możliwość utożsamienia, czy też zamiennego traktowania, Sejmu – jako konstytucyjnego organu państwa oraz jego organów wewnętrznych. Wyklucza także dopuszczalność przypisywania komisjom zadań, które Konstytucja powierzyła wprost Sejmowi działającemu na posiedzeniach. Tutaj zakres swobody regulacyjnej jest bardzo niewielki. To Sejm ma uchwalić ustawę, i to w trzech czytaniach. Nie można tak określonej normy konstytucyjnej modyfikować na poziomie regulaminowym (art. 112 Konstytucji), dopuszczając zastępcze wykonywanie kompetencji Sejmu nawet przez własny organ wewnętrzny.

10. Zaprezentowany powyżej sposób wykładni art. 119 Konstytucji, w tym przede wszystkim ust. 1 tego przepisu, w pełni koresponduje z brzmieniem art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji, w których ustrojodawca posłużył się pojęciem pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Wspomniane tutaj przepisy XII rozdziału Konstytucji dotyczą co prawda szczególnej procedury ustawodawczej. Nie zmienia to jednak tego, że takie same pojęcia użyte w stosunku do normowania elementów procesu legislacyjnego w jednym akcie normatywnym powinny być, co do zasady, rozumiane jednakowo.

Ustrojodawca uregulował także dalsze elementy proceduralne związane z pierwszym czytaniem projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 3 i 5 Konstytucji). Pierwsze czytanie, o którym mowa w art. 235 ust. 3 Konstytucji niewątpliwie powiązane jest z posiedzeniem Sejmu. Nie ma tu żadnej możliwości odbycia „czytania” na posiedzeniu komisji sejmowej.

11. Przyjęta przeze mnie wykładnia art. 119 Konstytucji, w kontekście pojęcia „czytanie”, związana jest także z rolą komisji sejmowych, będących kolegialnymi organami pomocniczymi izby.

Ustęp 3 tego przepisu wyraźnie przewiduje udział komisji w rozpatrywaniu projektu ustawy. Udział ten jest jednak subsydiarny. Chodzi tu o organy powołane do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium (art. 17 ust. 1 regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M. P. z 2012 r., poz. 32 ze zm., dalej: regulamin Sejmu RP). Komisje są organami, których skład nie zawsze odzwierciedla proporcje polityczne całej izby. Może rozpatrzyć określoną sprawę na posiedzeniu, w którym bierze udział już co najmniej jedna trzecia

ogólnej liczby jej składu (art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu RP).

Należy przy tym zwrócić uwagę na specyfikę rozpatrywania spraw na posiedzeniach komisji sejmowych. O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji informowani są, co do zasady, tylko jej członkowie (art. 152 ust. 5 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu RP), choć w praktyce informacje te dostępne są również szerszemu gronu posłów. Posłowie spoza składu komisji co prawda mogą wziąć udział w jej posiedzeniu, zabierać głos w dyskusji i składać wnioski. Nie mają jednak prawa udziału w głosowaniu (art. 154 ust. 1 regulaminu Sejmu RP). Należy przy tym podkreślić, że udział w pracach komisji posłów spoza jej składu uwarunkowany jest rytmem prac Sejmu oraz harmonogramem posiedzeń tych komisji, do których zostali wybrani. Może to znacznie utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać, im uczestnictwo w posiedzeniach komisji sejmowych, które w ramach pierwszego czytania mają rozpatrzyć określony projekt ustawy. Ma to w konsekwencji istotne znaczenie także z punktu widzenia realizacji przez posłów prawa do zgłaszania poprawek (art. 119 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu RP). Nie bez znaczenia jest tu to, że w drugim czytaniu posłowie mogą zgłaszać poprawki już tylko kolegialnie (art. 45 ust. 1 regulaminu Sejmu RP).

Posiedzenia komisji sejmowych nie są dostępne liczniejszemu gronu odbiorców (jest to nieporównywalne z posiedzeniami izby), a to nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia art. 113 zdania pierwszego Konstytucji. Z posiedzeń komisji nie przeprowadza się transmisji telewizyjnej, a osobisty udział obywateli w jej pracach uzależniony jest od formalnego zaproszenia prezydium komisji lub jej przewodniczącego (art. 154 ust. 3 regulaminu Sejmu RP). Może być niekiedy uwarunkowany czynnikiem obiektywnym, jakim jest wielkość konkretnej sali obrad. Prowadzi to do sytuacji, w której – ujmując to ogólnie – dostęp do prac komisji sejmowych oraz pozyskiwanie informacji o wynikach prowadzonych przez nie działań jest w znacznym stopniu ograniczony zarówno dla posłów spoza składu danej komisji, jak i innych osób zainteresowanych tematyką prac tego organu pomocniczego izby.

Mając na względzie takie uwarunkowania prawne i ustrojowe relacje między komisjami a Sejmem, jako podmiotem mającym wyłączność w zakresie uchwalania ustaw, bardzo wątpliwe jest przekazywanie przez regulamin zastępczego wykonywania kompetencji Sejmu jego organom wewnętrznym, nawet o charakterze kolegialnym. Problem ten nie dotyczy wyłącznie polskiego konstytucjonalizmu, o czym świadczy wypowiedź niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego dotycząca relacji Bundestag – komisja – deputowany (zob. wyrok z 28 lutego 2012 r., sygn. 2 BvE 8/11, pkt 125).

12. Konstytucjonalizacja pojęcia „czytanie” w takim kształcie, jaki wynika z treści obowiązującej Konstytucji, ma bezpośrednie znaczenie dla Sejmu w odniesieniu do normowania przez izbę szczegółowych elementów procedury legislacyjnej na poziomie regulaminowym. Na podstawie art. 112 Konstytucji Sejm nie może w taki sposób określać porządku swoich prac, który nie uwzględniałby pojęć użytych w Konstytucji bądź zmieniał ich treść. Art. 119 Konstytucji nie wyłącza zatem autonomii regulaminowej, ale ustanawia jej ograniczenie związane z nadrzędną rolą Konstytucji w całym porządku prawnym.

Z treści art. 119 ust. 1 Konstytucji wynika, że rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm wiąże się z koniecznością przeprowadzenia każdego z trzech czytań, co do zasady, na posiedzeniu plenarnym izby. Nie wykluczam zatem możliwości przyjęcia wyjątku od niej, czyli istnienia – jak to się w literaturze przedmiotu ujmuje – dwupostaciowości. Oprócz art. 119 ust. 1 Konstytucji obowiązują bowiem także inne przepisy konstytucyjne, które wyrażają choćby zasadę rzetelności i sprawności działania organów państwa (por. wstęp do Konstytucji). Widziany z tej perspektywy wyjątek może dotyczyć wszakże tylko pierwszego czytania (jako początkowego etapu prac ustawodawczych) i odnosić się do

projektów ustaw normujących sprawy o mniejszym znaczeniu ustrojowym. Nie przesądzam zatem o konstytucyjności rozwiązania przyjętego w art. 37 regulaminu Sejmu RP. Regulacja ta cieszy się domniemaniem konstytucyjności i nie była przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie. Musi być jednak interpretowana w zgodzie z treścią art. 119 ust. 1 Konstytucji, najpełniej oddając jego sens i treść.

Brak poddania procedurze pierwszego czytania projektu ustawy regulującej ustrój władzy sądowniczej musi być oceniany przede wszystkim w perspektywie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie w tym wypadku również regulaminu Sejmu, czego TK ani uczestnicy postępowania nie kwestionowali, nie może być postrzegane „jedynie” jako pozostawione swobodnej ocenie i uznaniu Sejmu. W niniejszej sprawie nie chodziło głównie o to, że Sejm naruszył treść art. 37 ust. 2 swojego regulaminu. Problem polegał na tym, że ów przepis regulaminowy stanowił uszczegółowienie art. 119 ust. 1 Konstytucji. Tym samym naruszenie przez Sejm – w tym wypadku – regulaminowych wymogów dotyczących czytań stanowiło jednocześnie uchybienie art. 119 ust. 1, a przez to i art. 7 Konstytucji. Należało zatem uznać, że 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) doszła do skutku niezgodnie z konstytucyjnym trybem stanowienia ustaw.