

UCHWAŁA NR 234/2024
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 23 kwietnia 2024 r.

w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) i zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138 z późn. zm.) wraz z wnioskiem o zabezpieczenie.

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:
 - art. 41b § 3b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) dalej w skrócie: p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP,
 - art. 112b ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP,
 - art. 114 § 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może złożyć sprzeciw od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP,;
 - art. 114 § 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia

postępowania dyscyplinarnego jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP;

- art. 114 § 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że wskazania Ministra Sprawiedliwości we wniesionym sprzeciwie co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego jest niezgodny z art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP;

- art. 114 § 12 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać od rzecznika dyscyplinarnego przesłania materiałów zebranych w toku czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego, a zawierających dokumenty z akt sądowych, zaś rzecznik dyscyplinarny jest zobowiązany do niezwłocznego przesłania tych materiałów jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP;

- § 573 ust. 3 i ust. 4 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138 z późn. zm.), dalej w skrócie: zarządzenie MS, jest niezgodny z art. art. 148 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.) i art. 128 p.u.s.p. w związku z art. 128 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 37 z późn. zm.). a przez to jest niezgodny z art. 93 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) w zw. z art. 730¹ § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., wnosi o udzielenie zabezpieczenia do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia, w sprawie inicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez:

a. zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do powstrzymywania się od jakichkolwiek działań zmierzających do wykonywania uprawnień Ministra Sprawiedliwości

- określonych w art. 112 § 3 i art. 112b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.)
- b. wstrzymanie wykonania decyzji wydanych na podstawie art. 112b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) o powołaniu do pełnienia funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości;
 - c. zakazanie osobom powołanym na podstawie art. 112b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) do pełnienia funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości podejmowania czynności i zadań stanowiących realizację uprawnień, zadań i kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości,
 - d. nakazanie Ministrowi Sprawiedliwości i wszystkim organom władzy publicznej powstrzymania się od jakichkolwiek działań uniemożliwiających wykonywanie uprawnień, zadań i kompetencji przysługujących Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępcom Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a także zastępcom rzecznika dyscyplinarnego działającym przy sądach apelacyjnych i zastępcom rzecznika dyscyplinarnego działającym przy sądach okręgowych.
3. Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Sejm, Prokuratora Generalnego a jednocześnie Ministra Sprawiedliwości i innych uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nowych tez.
4. Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku Krajowa Rada Sądownictwa upoważnia sędziego dra Macieja Nawackiego, sędzię Joannę Kołodziej-Michałowicz oraz sędzię dr Annę Dalkowską.

UZASADNIENIE

I.

Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia z wnioskiem w niniejszej sprawie

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także jako: „KRS” lub „Rada”) wywodzi swoją legitymację w przedmiocie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wskazanych przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji RP (stanowi on podstawę normatywną uprawnienia Rady do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) i art. 191 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP wskazującego Radę jako podmiot legitymowany do wszczynania przedmiotowego postępowania.
2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), stwierdził, że „Rada - jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W skazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału”. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok z 28.11.2007 r., sygn. K 39/07 (OTK-A 2007, Nr 10, poz. 129). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stanowi utrwaloną linię orzeczniczą; również w uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2023 r. sygn. akt K 1/23,

Trybunał przypominał, w sytuacji zakwestionowania legitymacji Rady przez Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „KRS – stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji – stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wyłącznie w tych sprawach może wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji).”

3. Zaskarżone przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczą postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i asesorów, a tym samym stanowią grupę przepisów, bezspornie bezpośrednio oddziałujących na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, przepisów stanowiący istotny element ustrojowy sądownictwa, co w konsekwencji legitymuje Krajową Radę Sądownictwa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotową skargą o dokonanie oceny zgodności z Konstytucją przepisów aktu normatywnego w zakresie, w jakim dotyczy on właśnie niezawisłości sędziów i niezależności sądów.
4. Także w literaturze wskazuje się, że przepisy poddane kontroli we wniosku Rady muszą dotyczyć sytuacji prawnej sądów lub sędziów. Przepisy te muszą też oddziaływać, chociażby potencjalnie, na sferę niezależności sądów i niezawisłość sędziowską (zob. Z. Gromek, *Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 62). Nadto Konstytucja RP, jak również ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) nie wymagają wykazania przez Radę związku kwestionowanego przez nią aktu normatywnego z jej zakresem działania, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP, jak to ma miejsce w wypadku legitymacji podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji.
5. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP akt normatywny będący zarządzeniem ministra, co do zasady ma charakter wewnętrzny (akt wewnętrzny) i obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe danemu ministrowi. Zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji RP prawo wewnętrzne podlega jednakże kontroli co do zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Taką kontrolę może prowadzić Trybunał Konstytucyjny w formach przewidzianych dla kontroli konstytucyjności (legalności) aktów normatywnych (tak P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 93, s. 329). Krajowa Rada Sądownictwa uprawniona jest tym samym do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę zgodności zaskarżonych przepisów zarządzenia z aktami prawa powszechnie obowiązującymi, w szczególności w sytuacji, w której zarządzenie ministra jako akt wewnętrzny nie jest skierowany do podległych ministrowi organów i wkracza w materię ustawową.

6. Należy nadto zauważyć, iż możliwość niepodporządkowania się przez sędziów – rzeczników dyscyplinarnych zaskarżonym przepisom zarządzenia MS, wynikająca wprost z podległości sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) nie eliminuje ostatecznie i z mocą powszechnie obowiązującą przepisów zarządzenia z polskiego systemu prawa, a tym samym nie wyłącza ryzyka podporządkowania się rzeczników dyscyplinarnych, w szczególności rzeczników ad hoc, treści zarządzenia. Przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją RP, zniesienie uprzywilejowania procesowego Ministra Sprawiedliwości wymaga zatem wystąpienia z przedmiotowym wnioskiem w zakresie przepisów zarządzenia MS przez Krajową Radę Sądownictwa.
7. Powyższe oznacza, że jeśli przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy ustawy i zarządzenia, które dotyczą niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a budzą przy tym uzasadnioną wątpliwość co do zgodności tak ukształtowanych mechanizmów z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa jest legitymowana do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego z przedstawionymi na wstępie zarzutami. Z tego względu wystąpiono z wnioskiem o kontrolę ze wzorcem konstytucyjnym w zakresie oznaczonym w petitum wniosku.

II.

Treść normatywna kwestionowanych przepisów

8. Wniosek składany przez Radę obejmuje cały kompleks przepisów, z których każdy stanowi niedopuszczalne, w świetle przywoływanych w petitum wniosku wzorców konstytucyjnych, uprzywilejowanie Ministra Sprawiedliwości względem innych stron, uczestników postępowań dyscyplinarnych i jednocześnie przedstawia nadmierną ingerencję organu władzy wykonawczej w funkcjonowanie sądów powszechnych.

9. Kwestionowany kompleks przepisów to uprawnienia Ministra Sprawiedliwości:

- prawo rozpoznawania skarg na działalność Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 41b § 3b p.u.s.p.)
- arbitralne prawo powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości o szczególnych uprawnieniach względem innych rzeczników dyscyplinarnych (art. 112b p.u.s.p.)
- dedykowane wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości prawo wniesienia sprzeciwu i związanie rzeczników dyscyplinarnych treścią sprzeciwu (art. 114 § 9 p.u.s.p.)
- prawo żądania przesłania akt postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 12 p.u.s.p.)
- obowiązek doręczenia Ministrowi Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym wszystkich pism i decyzji procesowych (§ 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia MS)

10. Z uwagi na powiązanie między przepisami kreującymi kompleks uprawnień Ministra Sprawiedliwości, w ocenie Rady, analizie powinna podlegać nie tylko treść pojedynczej normy, statycznie zapisanej w tekście ustawy, ale również ocenie powinno podlegać to, czy dana instytucja wykreowana przez skarżony przepis, istniejąc i - co istotne - działając w systemie prawnym, nieuchronnie nie prowadzi do niekonstytucyjnego skutku, polegającego w tym wypadku na naruszeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a w konsekwencji, na zagrożeniu konstytucyjnego prawa do sądu (podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3). Rada stoi na stanowisku, iż nie chodzi o eliminację jednostkowych, niekonstytucyjnych rozstrzygnięć wydanych na podstawie skarżonych przepisów, lecz o usunięcie mechanizmu w całości, stanowiącego nieuprawnioną, nadmierną ingerencję czynnika politycznego – Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej w kompetencje władzy sądowniczej i jej organów.

Art. 41b § 3b Prawa o ustroju sądów powszechnych

11. Art. 41b § 3b p.u.s.p. jest zamieszczony w Rozdziale 5a „Tryb rozpatrywania skarg i wniosków” Działu I „Sądy powszechne” tego aktu prawnego, integralnie jest jednakże związany z przepisami Rozdziału 3 Działu II, dotyczy bowiem rozpoznawania skarg na działalność Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (dalej także jako:

„rzecznik nadzwyczajny”, „rzecznik *ad hoc*”). Zgodnie z jego treścią:

Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest Minister Sprawiedliwości.

12. Kwestionowany przepis art. 41b § 3b p.u.s.p. stanowi wyjątek od ogólnej właściwości organów uprawnionych do rozpoznania skarg dotyczących działalności rzeczników dyscyplinarnych. W konsekwencji skargi na rzecznika nadzwyczajnego nie podlegają rozpoznaniu przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, ani przez Krajową Radę Sądownictwa, tj. organy właściwe w odniesieniu do skarg na działalność rzeczników dyscyplinarnych sędziów powszechnych.
13. Właściwość Ministra Sprawiedliwości w stosunku do skargi na działalność nadzwyczajnego rzecznika stanowi o podporządkowaniu rzecznika nadzwyczajnego temu organowi władzy publicznej. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 257 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa. W odniesieniu do skarg składanych na działalność rzeczników dyscyplinarnych, jako ze swojej istoty dotyczących sądów i sędziów, zwierzchni nadzór sprawuje Krajowa Rada Sądownictwa. Prowadzi to do niedopuszczalnej i nieusuwalnej na drodze wykładni sytuacji, w której zwierzchni nadzór nad rozpoznaniem skargi przez Ministra Sprawiedliwości przysługuje Krajowej Radzie Sądownictwa, nie zaś Prezesowi Rady Ministrów (art. 257 k.p.a. *in fine*).
14. W zakresie skarg na naruszenie ochrony danych osobowych w postępowaniach prowadzonych przez rzeczników dyscyplinarnych, w tym rzecznika nadzwyczajnego z racji art. 55 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.) wyłączona jest właściwość pozasądowych organów nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych. Skargi w tym zakresie na działalność rzecznika nadzwyczajnego nie może rozpoznać Minister Sprawiedliwości, jedynym organem właściwym będzie Krajowa Rada Sądownictwa.

15. W orzecznictwie sądów administracyjnym utrwalona jest nadto linia orzecznicza, iż akty i czynności związane z realizacją skarg określonych w p.u.s.p. nie są formami działalności administracji publicznej ani aktami lub czynnościami „z zakresu administracji publicznej”, wiążą się bowiem z działalnością wymiaru sprawiedliwości (postanowienie WSA w Poznaniu z 13.02.2014 r., II SA/Po 104/14, postanowienie WSA w Warszawie z 1.04.2014 r., IV SAB/Wa 64/14, postanowienie WSA w Białymstoku z 2.06.2014 r., II SA/Bk 438/14). W odniesieniu do skarg związanych z działalnością wymiaru sprawiedliwości wyłączony jest tryb przewidziany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, jedynym właściwym trybem postępowania jest tryb stanowiący przepisami rozdziału 5a Prawa o ustroju sądów powszechnych, co również uzasadnia brak właściwości sądów administracyjnych, jak również brak właściwości Ministra Sprawiedliwości jako organu administracji. Minister Sprawiedliwości, nie będący organem sądu nie może stosować do rozpoznawania skarg sądowego trybu ich procedowania określonego przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych.
16. Tak odtworzona treść normatywna art. 41b § 3b p.u.s.p. w kontekście nieusuwalnych w drodze wykładni sprzeczności, uzasadnia jego kontrolę w oparciu o wzorzec konstytucyjny przewidziany w art. 2, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 112b Prawa o ustroju sądów powszechnych – instytucja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (rzecznik nadzwyczajny, rzecznik *ad hoc*)

17. Zgodnie z treścią przepisu art. 112b p.u.s.p.

§ 1 Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego,

Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego, albo, w sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sędziego lub prokuratora.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

§ 4. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego.

§ 5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne.

18. Przywołany przepis art. 112b p.u.s.p. reguluje instytucję Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Rzecznika nadzwyczajnego Minister Sprawiedliwości może powołać do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego, przy czym powołanie to wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie, w tym również centralnych rzeczników dyscyplinarnych powoływanych przecież bezpośrednio przez ten sam organ władzy wykonawczej.
19. Zgodnie z art. 112b § 2 p.u.s.p. rzecznik nadzwyczajny może zostać powołany nie tylko spośród sędziów sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego według oceny Ministra Sprawiedliwości znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego rzecznik nadzwyczajny może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. Ministrowi Sprawiedliwości przyznano w tym przepisie uprawnienie do wyznaczenia innego rzecznika nadzwyczajnego w uzasadnionych przypadkach – śmierci, ale również przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji rzecznika nadzwyczajnego. Zarówno sposób powołania rzecznika *ad hoc*, wyłączenie innych rzeczników od podejmowania czynności, jak również możliwość powołania prokuratora do pełnienia tej funkcji,

możliwość swobodnej zmiany osoby rzecznika nadzwyczajnego wskazuje na wyłączenie instytucji rzecznika nadzwyczajnego z systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – niezależny rzecznik dyscyplinarny (sędzia) zostaje zastąpiony osobą faktycznie podległą Ministrowi Sprawiedliwości, w tym podporządkowanym służbowo prokuratorem.

20. Powołanie rzecznika nadzwyczajnego stanowi sposób na odebranie sprawy dyscyplinarnej innym rzecznikom nie podlegającym kontroli Ministra Sprawiedliwości, w przypadku wstąpienia rzecznika do toczącego się już postępowania (art. 112b § 3 w zw. z art. 112b § 2 p.u.s.p.).
21. Funkcja rzecznika nadzwyczajnego wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne (art. 112b § 5 p.u.s.p.). Rzecznik nadzwyczajny powołany przez Ministra Sprawiedliwości, co jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego (art. 112b § 4 p.u.s.p.), motywowany jest tym samym do przedstawienia zarzutów dyscyplinarnych sędziemu, złożenia do sądu dyscyplinarnego wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej w sprawach, w których Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych, zastępcy rzecznika nie znajdują nawet podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Z chwilą zakończenia sprawowania funkcji rzecznika nadzwyczajnego sędzia, prokurator tracą bowiem dodatek funkcyjny przyznawany przez Ministra Sprawiedliwości. Sam wybór osoby rzecznika nadzwyczajnego przez Ministra Sprawiedliwości może być dyktowany określonymi zapatrywaniami tej osoby na wynik powierzanej sprawy dyscyplinarnej.
22. Nadto rzecznik nadzwyczajny nie podlega kontroli organów sądu, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, czy Krajowej Rady Sądownictwa – kontekst funkcjonowania tej instytucji wyznacza również kwestionowany przez Radę art. 41b § 3b p.u.s.p., który w praktyce uniemożliwia złożenie skutecznej skargi na działanie rzecznika *ad hoc*, skarga może być rozpoznana wyłącznie przez Ministra Sprawiedliwości. Opisana konstrukcja instytucji rzecznika nadzwyczajnego pozwala tym samym na utrzymywanie sędziów w stanie permanentnego oskarżenia o delikty dyscyplinarne, co samo w sobie może stanowić element represji wobec sędziów.

Art. 114 § 9 Prawa o ustroju sądów powszechnych (instytucja sprzeciwu)

23. Zaskarżony przepis obok przesłanek wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego zawiera instytucję sprzeciwu, stanowiącego środek zaskarżenia tego postanowienia przysługujący wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z treścią przepisu art. 114 § 9 p.u.s.p.:

§ 9 Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu. Odpis postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie trzydziestu dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

24. Przepisy o postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych sędziów wskazują, że rzecznik dyscyplinarny jest związany żądaniem uprawnionego organu tylko w zakresie wszczęcia postępowania wyjaśniającego. Żądanie podjęcia „czynności dyscyplinarnych” nie przesądza więc o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i przedstawieniu zarzutów sędziemu. Rzecznik dyscyplinarny może wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub o umorzeniu postępowania (art. 114 § 10 p.u.s.p.) Wówczas, na mocy art. 114 § 11 p.u.s.p., w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, i właściwemu kolegium służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego. Zażalenie powinno być rozpoznane w terminie 7 dni od dnia wniesienia zażalenia do sądu (art. 114 § 11 p.u.s.p.). **Instytucja sprzeciwu** przysługująca wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości stanowi zatem **wyjątek od zasady braku związania rzecznika dyscyplinarnego żądaniem podjęcia „czynności dyscyplinarnych”**, jak również **wyjątek od ogólnych reguł zaskarżenia postanowień rzecznika dyscyplinarnego.**

25. Obowiązek wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, związanie rzecznika dyscyplinarnego wskazaniami Ministra Sprawiedliwości wykracza poza porównywalne instytucje dotyczące pozycji prokuratora jako gospodarza procesu karnego na etapie postępowania przygotowawczego. Zgodnie z art. 7 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1360 z późn. zm.) jeżeli prokurator nie zgadza się z poleceniem dotyczącym treści czynności procesowej, może żądać zmiany polecenia lub wyłączenia go od wykonania czynności albo od udziału w sprawie. Wskazany przepis stanowi gwarancję niezależności prokuratora, której to niezależności pozbawiony jest rzecznik dyscyplinarny poprzez konstrukcję instytucji sprzeciwu przyjętą w art. 114 § 9 p.u.s.p.
26. **Możliwe jest również** wystąpienie sytuacji, w której sąd dyscyplinarny nie zezwala na pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej w oparciu o przepis art. 80 § 2c p.u.s.p., odmawia uchylenia immunitetu sędziemu wobec braku dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez sędziego przestępstwa, jednocześnie skutkującego brakiem podstaw do przyjęcia zaistnienia deliktu dyscyplinarnego. Konsekwencją poszanowania prawomocnego rozstrzygnięcia sądu dyscyplinarnego (art. 128 p.u.s.p. w związku z art. 17 § 1 pkt 11 Kodeksu postępowania karnego) jest odmowa wszczęcia, umorzenie postępowania dyscyplinarnego. Prawo Ministra Sprawiedliwości do wniesienia **sprzeciwu** w sposób rażący **godzi tym samym w skuteczność prawomocnych rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych**, wkracza wprost w materię orzeczniczą przypisaną wyłącznie sądom dyscyplinarnym. Tożsama naruszenie będzie miało miejsce w odniesieniu do złożeniu sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości w sprawie, w której sąd dyscyplinarny uchylił tzw. wytyk judykacyjny (art. 40 § 2b p.u.s.p.) lub tzw. wytyk administracyjny (art. 37 § 5 p.u.s.p.) – wniesienie sprzeciwu będzie godziło w zasadę związania prawomocnymi rozstrzygnięciami sądu kształtującymi sytuację prawną sędziego (art. 128 p.u.s.p. w zw. z art. 8 § 2 k.p.k.); zasadę znajdującą zastosowanie w czynnościach rzecznika dyscyplinarnego, pomijaną przez Ministra Sprawiedliwości.
27. W tym miejscu należy poczynić uwagę, iż sprzeciw stanowiony zaskarżonym przepisem art. 114 § 9 p.u.s.p. stanowi odmienną instytucję prawną od sprzeciwów wnoszonych od wyroków nakazowych, nakazów w procedurze karnej i procedurze cywilnej. W wymienionych procedurach sprzeciw przysługuje bowiem w sprawach, w których nie

zachodzą negatywne przesłanki procesowe (podstawy umorzenia, odrzucenia pozwu, oddalenia powództwa) zebrany materiał dowodowy pozwala zaś na rozstrzygnięcie merytoryczne bez konieczności przeprowadzenia rozprawy. Sprzeciw przysługujący Ministrowi Sprawiedliwości dotyczy zaś sytuacji, w której w ocenie rzecznika dyscyplinarnego wystąpiły negatywne przesłanki prowadzenia postępowania dyscyplinarnego.

28. Naruszenie zasady niezależności rzeczników dyscyplinarnych, uprzywilejowanie Ministra Sprawiedliwości stanowi o zasadności kontroli przepisu art. 114 § 9 p.u.s.p. w zakresie zgodności z przywołanym w petitum wniosku wzorcem konstytucyjnym.

Art. 114 § 12 Prawa o ustroju sądów powszechnych

29. Zgodnie z treścią tego przepisu:

§ 12. Na żądanie organu uprawnionego do wniesienia zażalenia albo sprzeciwu, rzecznik dyscyplinarny niezwłocznie przesyła lub w inny sposób udostępnia materiały zebrane w toku czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego.

30. Zakwestionowana regulacja art. 114 § 12 p.u.s.p. stanowi zatem, iż na żądanie Ministra Sprawiedliwości, który również jest organem uprawnionym do wniesienia zażalenia, a jedynym uprawnionym do wniesienia sprzeciwu, rzecznik dyscyplinarny, w tym także rzecznik nadzwyczajny jest zobowiązany nie tylko do udostępnienia materiałów zebranych w toku czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego (przejrzenie akt w siedzibie rzecznika), ale nade wszystko do **niezwłocznego ich przesłania**.

31. Materiały zebrane w toku czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego to w rzeczywistości akta sądowe rzecznika dyscyplinarnego, w tym załączone dokumenty z innych postępowań sądowych. Do istoty postępowań dyscyplinarnych należy również badanie deliktów dyscyplinarnych, których dopuszczają się sędziowie i asesory uczestnicząc w postępowaniach sądowych, w tym wykonując funkcje orzecznicze. Delikty tego rodzaju należą do najpoważniejszych, ich zaś rozpoznanie przez rzeczników dyscyplinarnych wymaga załączenia dokumentów z akt sądowych, w tym również postępowań będących w toku.

32. Akta co do zasady dokumentują istnienie, przebieg i wynik sprawy, pozwalają na ustalenie nie tylko stanu faktycznego leżącego u podstaw danej sprawy, lecz także dostarczają wiele innych informacji. Z tej przyczyny dostęp do akt sprawy sądowej w danych zakresie i na równych prawach przysługuje jedynie określonym w ustawie podmiotom. Zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego prawo przeglądania akt sprawy i otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z tych akt przysługuje stronom i uczestnikom postępowania. Z kolei art. 525 k.p.c. przewiduje, że akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto dostatecznie usprawiedliwi potrzebę przejrzenia akt.
33. Podobnie w postępowaniu karnym akta sprawy sądowej udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym oraz daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom (art. 156 k.p.k.). Nie istnieje zaś obowiązek niezwłocznego przesłania akt, a tym bardziej obowiązek przesłania akt jednemu uprzywilejowanemu podmiotowi. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, w którym podkreślono, że przejście instytucji wywodzących się z prawa karnego i postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom ochronnym. „Ustawodawca biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego uznał, że zasadne jest sięgnięcie do tych instytucji i zasad prawnych zawartych w kodeksie postępowania karnego, które stwarzają możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego. (...) Przepisy kodeksu postępowania karnego stosuje się [odpowiednio] przede wszystkim ze względu na ich funkcje ochronne.” Wyjście poza zakres unormowania stosowanego w procedurze karnej, przez wprowadzenie instytucji w praktyce uprzywilejowującej Ministra Sprawiedliwości, nie służy realizacji **funkcji ochronnej**.
34. Przepis art. 114 § 12 p.u.s.p. wykracza poza przyjęte w procedurach sądowych reguły dostępu do akt sądowych; w odniesieniu do Ministra Sprawiedliwości, zważywszy na opisane wyżej: zależność rzeczników dyscyplinarnych od Ministra Sprawiedliwości, podległość służbową rzecznika nadzwyczajnego Ministrowi Sprawiedliwości, czyni Ministra Sprawiedliwości podmiotem uprzywilejowanym ponad prawa innych uczestników postępowania, w tym Krajowej Rady Sądownictwa. W konsekwencji stanowi to naruszenie zasady zakazu nadmiernej ingerencji stanowionej art. 2 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej, art. 173 i art. 178 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

§ 573 ust. 3 i ust. 4 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości

35. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS z 2019 r. poz. 138 z późn. zm.), dalej w skrócie: zarządzenie MS, zostało wydane na podstawie art. 148 § 1 p.u.s.p., zgodnie z którym:

„Minister Sprawiedliwości określi, w drodze zarządzenia, organizację i zakres działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej, sposób zapewnienia obsługi kancelaryjnej postępowań sądowych, w tym stosowane urzędnienia ewidencyjne i podział spraw na kategorie, a także kategorie pracowników sądowych obowiązanych do noszenia stroju urzędowego lub oznak i warunki ich przydziału, uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowej obsługi administracyjnej i kancelaryjnej sądów oraz potrzebę wprowadzenia podziału spraw na kategorie obejmujące sprawy o zbliżonym stopniu skomplikowania i pracochłonności.”

36. Zgodnie z treścią przepisu § 537 ust. 3 zarządzenia:

„Rzecznik dyscyplinarny oraz zastępca rzecznika dyscyplinarnego przesyłają niezwłocznie Ministrowi Sprawiedliwości kopie wszystkich decyzji procesowych podjętych w toku czynności wyjaśniających oraz w toku postępowania dyscyplinarnego, a także informacje o uprawomocnieniu się orzeczeń kończących postępowanie w sprawie.”

Minister Sprawiedliwości w § 537 ust. 4 zarządzenia zawarł zaś następującą treść:

„Prezes sądu dyscyplinarnego przesyła niezwłocznie Ministrowi Sprawiedliwości odpisy wszystkich orzeczeń sądu dyscyplinarnego, a także kopie wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej (art. 80 u.s.p.), wniosków o przeniesienie na inne miejsce służbowe z uwagi na wzgląd na powagę stanowiska (art. 75 § 1 pkt 3 u.s.p.), zarządzeń prezesa sądu o natychmiastowej przerwie w czynnościach służbowych (art. 130 u.s.p.), wniosków o wznowienie postępowania dyscyplinarnego (art. 125 i 126 u.s.p.), a także informacje o uprawomocnieniu się orzeczeń kończących postępowanie w sprawie.”

37. Zaskarżony § 537 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia MS stanowi kompleks uprawnień Ministra Sprawiedliwości jako uczestnika postępowań dyscyplinarnych do otrzymania wszystkich decyzji procesowych, orzeczeń, wniosków i informacji o uprawomocnieniu się orzeczeń kończących postępowania w sprawie oraz obowiązków rzeczników dyscyplinarnych i prezesów sądów dyscyplinarnych przesyłania tych dokumentów. Zarządzenie MS w zaskarżonym przepisie wprowadza uprzywilejowanie Ministra Sprawiedliwości względem innych uczestników postępowania.
38. Obowiązki przesyłania orzeczeń, zarządzeń, dokumentów i informacji nałożone zostały na organy postępowania dyscyplinarnego, zaskarżone przepisy zarządzenia MS nie stanowią zaś określenia organizacji i zakresu działania sekretariatów sądów, innych działów administracji sądowej, sposobu zapewnienia obsługi kancelaryjnej postępowań sądowych (w tym także dyscyplinarnych), nie służą określeniu stosowania urzędzeń ewidencyjnych. Obowiązki te wprost wkraczają w materię postępowania dyscyplinarnego regulowaną przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych i odpowiednio na podstawie art. 128 p.u.s.p. wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w p.u.s.p. przepisami procedury karnej – Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie zaś z art. 128 § 1 Kodeksu postępowania karnego orzeczenia i zarządzenia doręcza się w uwierzytelnionych odpisach, jeżeli ustawa nakazuje ich doręczenie.
39. Zgodnie z § 576a zarządzenia MS przepisy nakładające obowiązki przesyłania orzeczeń, zarządzeń, dokumentów i informacji na zastępcę rzecznika dyscyplinarnego stosuje się do Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Przepis ten został dodany z dniem 17 lutego 2024 r., podobnie jak pozostałe przepisy zarządzenia MS nie podlegał uprzednim konsultacjom z Krajową Radą Sądownictwa.
40. Doręczenia orzeczeń, zarządzeń i innych dokumentów zgodnie z przywołanymi przepisami rangi ustawowej winne być doręczane w postępowaniu dyscyplinarnym jeżeli ustawa tak stanowi. Uzasadnia to kontrolę zaskarżonych przepisów zarządzenia MS w odniesieniu do wskazanego przepisu ustawy, zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, przepisów ustawy regulujących obowiązek doręczeń orzeczeń i zarządzeń w postępowaniu dyscyplinarnym oraz kontrolę zgodności z normami konstytucyjnymi rekonstruowanymi z przepisu art. 93 ust. 2 Konstytucji, dotyczącego treści ustawowych upoważnień oraz art.

176 ust. 2 Konstytucji RP wskazującego na wyłączność ustawowej regulacji postępowań sądowych.

III.

Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji RP

Uwagi ogólne

41. Krajowa Rada Sądownictwa jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych wskazuje w pierwszej kolejności podstawowe zasady ustrojowe sądownictwa – jego odrębność i niezależność art. 173 Konstytucji, niezawisłość sędziowską – art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, jak również zasadę demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP i zasadę równoważenia się władz – art. 10 Konstytucji RP. Uwagi odnoszące się do wskazanych wzorców konstytucyjnych odnoszą się do wszystkich kwestionowanych przepisów, w odniesieniu do których przywołano tożsame wzorce.

Zakaz nadmiernej ingerencji – art. 2 Konstytucji RP

42. Krajowa Rada Sądownictwa podziela pogląd, iż zasada zakazu nadmiernej ingerencji wywodzona z art. 2 Konstytucji RP rozciąga się także na relacje między władzą wykonawczą i władzą sądowniczą. (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15, OTK-A 2015, nr 9, poz. 147). Zasada ta, określana też jako zasada proporcjonalności, ma na celu nie tylko ochronę konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw jednostek, lecz także obejmuje ona relację między władzami publicznymi. (zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; z 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38).
43. Należy zauważyć, iż zasada proporcjonalności w odniesieniu do relacji władzy wykonawczej z władzą sądowniczą przekłada się bezpośrednio na ochronę praw jednostek, tj. na realizację prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. **Nadmierna**

ingerencja władzy wykonawczej skutkuje ograniczeniem możliwości realizacji prawa do sądu, jako sądu prawidłowo ukształtowanego, wolnego od wpływów innych władz – sądu niezależnego.

44. Zasada zakazu nadmiernej ingerencji stanowiąca element składowy zasady państwa prawnego, zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu ma służyć dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy **z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów** albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11). Zachowanie proporcjonalności jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy ustawodawca wkracza w taką sferę kompetencji określonego organu władzy, która przesądza o jego istocie i możliwości dalszego funkcjonowania – w odniesieniu do sądów sferą tą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (sfera orzecznicza).
45. Postępowanie dyscyplinarne nie stanowi wyłącznej reakcji na przewinienia służbowe (delikty dyscyplinarne). Najpoważniejsze delikty dyscyplinarne, jako wyczerpujące jednocześnie znamiona przestępstw podlegają reakcji prawnokarnej. Postępowanie przygotowawcze prowadzone jest zaś przez podporządkowane władzy wykonawczej organy prokuratury, przy udziale również podporządkowanych władzy wykonawczej służb – Policji, służb specjalnych. Minister Sprawiedliwości a jednocześnie Prokurator Generalny posługując się podporządkowaną mu prokuraturą ma możliwość efektywnego reagowania na najpoważniejsze czyny dokonywane przez sędziów, a wyczerpujące w ocenie władzy wykonawczej znamiona przestępstw. We wskazanym kontekście normatywnym analizie podlega celowość wprowadzania regulacji prawnych, w których Ministrowi Sprawiedliwości przyznano szereg uprawnień w postępowaniu dyscyplinarnym, wykraczających poza prawa stron, uczestników tych postępowań, badaniu podlega kwestia nadmierności ingerencji.
46. Z założenia postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów, podobnie jak odpowiedzialność dyscyplinarna w innych zawodach prawniczych, ma służyć zapewnieniu właściwego poziomu rzetelności zawodowej i etyki środowiska sędziowskiego. Ponadto ma

przeciwdziałać potencjalnym negatywnym zachowaniom sędziów, które obniżają prestiż zawodu i powodują utratę społecznej akceptacji, niezbędnej dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w ogóle (tak J. Sawiński [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, red. A. Górski, Warszawa 2013, art. 107, s. 549). Konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów, niezawisłości sędziów, a przez to na straży właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest Krajowa Rada Sądownictwa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 269 z późn. zm.) do zadań Rady we wskazanym zakresie, realizujących konstytucyjny obowiązek należy nie tylko **uchwalanie zbioru zasad etyki zawodowej sędziów i asesorów sądowych**, ale również **czuwanie nad ich przestrzeganiem**.

47. Postępowanie dyscyplinarne w sprawach sędziów, dedykowane temu postępowaniu organy – rzecznicy dyscyplinarni i sądy dyscyplinarne stanowią element ustroju sądownictwa. Nie bez przyczyny ustawodawca ujął przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne w ustawie ustrojowej. O ile ustrój sądownictwa określany jest przez władzę ustawodawczą (art. 176 ust. 2 Konstytucji RP), to władza wykonawcza nie jest uprawniona do ingerencji w te elementy ustrojowe, nie może bowiem zależność od władzy wykonawczej realizować oczywistego celu, którym jest utrzymanie niezależności organizacyjnej (ustrojowej) sądów, pozwalającej na realizację prawa do sądu. Cel władzy wykonawczej w postaci ścigania przestępstw realizowany jest zaś w postępowaniu karnym (punkt 45).
48. Ministrowi Sprawiedliwości jako organowi władzy wykonawczej w świetle przywołanych przepisów i wskazanej konstytucyjnej roli Krajowej Rady Sądownictwa nie przysługuje zatem uprawnienie do realizacji celu w postaci zapewnienia przestrzegania zasad deontologicznych przez sędziów, cel ten pozostaje poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem władzy wykonawczej. Cel taki może realizować Minister Sprawiedliwości jedynie w ramach Krajowej Rady Sądownictwa, jest bowiem jej członkiem. Nie jest również wykluczone ustawowe ujęcie udzielenia pomocy przez Ministra Sprawiedliwości jako przedstawiciela władzy wykonawczej organom władzy sądowniczej lub Krajowej Radzie Sądownictwa w kreacji organów postępowania dyscyplinarnego, tj. rzeczników dyscyplinarnych. Zaskarżone jednakże przepisy, pozwalające na arbitralność działań Ministra Sprawiedliwości, wyłączające jakkolwiek

udział organów sądów, Krajowej Rady Sądownictwa są sprzeczne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

49. Arbitralne prawo Ministra Sprawiedliwości powoływania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b p.u.s.p) jako realizujące cel, który pozostaje poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem władzy wykonawczej (czuwanie nad przestrzeganiem zasad etyki przez sędziów) narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, iż w szczególności powołanie rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc* może służyć wymuszaniu określonego postępowania sędziów przez władze wykonawczą wbrew treści zbioru zasad etyki sędziów oraz z naruszeniem wiążącej interpretacji jedyne go organu uprawnionego do egzekucji zasad deontologicznych sędziów – Krajowej Rady Sądownictwa.
50. W zakresie rozpoznawania skarg na działalność rzecznika nadzwyczajnego (art. 41b § 3b p.u.s.p.) zaskarżony przepis nie realizuje celu zgodnego z zakresem władzy wykonawczej. Rzecznik nadzwyczajny podobnie jak inni rzecznicy dyscyplinarni wykonuje czynności procesowe, w tym czynności orzecznicze, Działalność rzeczników ingeruje częstokroć w istotę władzy sądowniczej – w funkcję orzeczniczą sądów, jeżeli postępowania dyscyplinarne dotyczą deliktów dyscyplinarnych popełnianych poprzez orzekanie lub w trakcie orzekania. Rozpoznawanie skarg przez Ministra Sprawiedliwości oznacza tym samym niedopuszczalną ingerencję w istotę władzy sądowniczej, szczególnie jeżeli w wyniku rozpoznania Minister Sprawiedliwości podejmuje czynności nadzorcze. Celem władzy wykonawczej nie jest zapewnienie prawidłowości nadzoru judykacyjnego.
51. Podobnie dedykowane wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości prawo wniesienia sprzeciwu i związanie rzeczników dyscyplinarnych treścią sprzeciwu (art. 114 § 9 p.u.s.p.), w zakresie wniesienia sprzeciwu znoszącego decyzję procesową rzecznika dyscyplinarnego, nie realizuje celu zgodnego z zakresem władzy wykonawczej – ingeruje w działalność orzeczniczą rzeczników dyscyplinarnych. Sprzeciw nie stanowi bowiem zwykłego środka zaskarżenia, uprzywilejowuje Ministra Sprawiedliwości w porównaniu do innych uczestników postępowań dyscyplinarnych. To przedstawiciel władzy wykonawczej, nie sąd dyscyplinarny, dokonuje w sytuacji sprzeciwu oceny rozstrzygnięcia sędziego i podejmuje decyzję o jej bezskuteczności, co wkracza już w dziedzinę nadzoru judykacyjnego.

Sprzeciw może również godzić bezpośrednio w orzeczenia sądów dyscyplinarnych (patrz punkt 26).

52. W zakresie związania rzeczników dyscyplinarnych zawartymi w sprzeciwie żądaniami Ministra Sprawiedliwości co do przebiegu postępowania dyscyplinarnego, jego kierunku, podejmowanych czynności procesowych stanowi nadmierną ingerencję. Oczywiście strony postępowań sądowych, w tym także dyscyplinarnych mogą wnosić o przeprowadzenia określonych czynności, w szczególności dowodowych, mogą przedstawiać swoje stanowisko zawierając interpretację określonych faktów, przepisów, wskazywać możliwe kierunki postępowania, jednakże związanie tymi żądaniami rzecznika dyscyplinarnego stanowi o naruszeniu jego pozycji jako *dominus litis* procesu dyscyplinarnego. Rzecznik dyscyplinarny jako gospodarz procesu ma za zadanie wszczęcie i przeprowadzenie czynności wyjaśniających, zgromadzenie materiału będącego na późniejszym etapie podstawą do orzekania, przedstawienie sędziemu zarzutu, a następnie zainicjowanie postępowania przed sądem, bądź podjęcie decyzji o umorzeniu (tak A. Roch, *Rzecznik dyscyplinarny sędziów jako dominus litis postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego*, Prokuratura i Prawo nr 4-5 z 2020 r., s. 42). Brak możliwości podjęcia samodzielnej decyzji przez rzecznika dyscyplinarnego co do odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, związanie w tym zakresie sprzeciwem Ministra Sprawiedliwości, skutkuje odebraniem rzecznikowi roli gospodarza procesu – rzeczywistym gospodarzem procesu staje się organ władzy wykonawczej.
53. Prawo żądania przesłania akt postępowania dyscyplinarnego (art. 114 § 12 p.u.s.p) stanowi zaś nadmierną ingerencję w działalność władzy sądowniczej (art. 2 Konstytucji RP), z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności wystarczające jest bowiem zapoznanie się Ministra Sprawiedliwości z aktami postępowania w siedzibie danego rzecznika dyscyplinarnego bez wiążącego rzecznika żądania ich przesyłania. Każdorazowe żądanie przesłania akt wyłącza bowiem możliwość dostępu do akt innych uczestników postępowania, narusza równowagę stron postępowania. Wyjście poza unormowanie udostępniania akt przewidziane przepisami procedury karnej nie stanowi również realizacji przez Ministra Sprawiedliwości funkcji ochronnej (patrz punkt 33).

Naruszenie zasady podziału i równowagi władzy – art. 10 ust. 1 Konstytucji RP i zasady niezależności władzy sądowniczej – art. 173 Konstytucji RP

54. Z zakazem nadmiernej ingerencji określającym relację między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą ściśle związana jest zasada podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji RP) przywołana przez Radę jako wzorzec kontroli. Zasada ta 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; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29; 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121, z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK-A 2015, nr 9, poz. 147).
55. Krajowa Rada Sądownictwa akceptuje przyjęte w orzecznictwie Trybunału rozumienie podziału władz jako oznaczającego, 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; formuła zaś „równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. W konsekwencji każda z władz powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej hamować działania władz pozostałych (formuła checks and balances) (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03) Korelatem równoważenia się władz jest wymóg ich współdziałania, o którym mowa w preambule do Konstytucji - poszczególne władze są zobowiązane do współpracy w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (TK w wyroku z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK-A 2015, nr 9, poz. 147).
56. Ogólna reguła podziału i równowagi władzy doprecyzowana jest w odniesieniu do władzy sądowniczej **zasadą niezależności sądów i trybunałów wynikającą z art. 173 Konstytucji RP**. O ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje przenikanie się kompetencji władz, której wyrazem przykładowo jest proces

stanowienia prawa, kompetencje prawodawcze władzy wykonawczej, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz. Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy bowiem, że jest on sprawowany wyłącznie przez sądy, zaś władze wykonawcza i ustawodawcza nie mogą władczo ingerować w tę dziedzinę. Znajduje to uzasadnienie w szczególnym powiązaniu władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostek (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04, z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15).

57. Zestawiając tak rekonstruowaną normę konstytucyjną z zaskarżonymi przepisami należy zauważyć, iż powołanie rzeczników nadzwyczajnych (ad hoc) narusza nie tylko minimum wyłączności kompetencyjnej, nie służy równoważeniu się władz, ale nade wszystko narusza niezależność sądów. Mechanizm postępowania dyscyplinarnego nie służy równoważeniu władzy wykonawczej z władzą sądowniczą, przeciwnie stanowi o dominacji władzy wykonawczej, która może przez postępowanie dyscyplinarne wpływać na działalność orzeczniczą sądów, a przez to godzić w ochronę praw i wolności jednostek. O ile działalność rzeczników dyscyplinarnych ograniczona byłaby do sfery działalności administracyjnej sądów, do kwestii przestrzegania dyscypliny budżetowej, właściwego gospodarowania powierzonymi środkami materialnymi, właściwej polityki kadrowej i związanych z tym relacji z podwładnymi, współpracownikami i szeroko rozumianym kręgiem interesariuszy, to wówczas uprawnienia kreacyjne Ministra Sprawiedliwości nie dotykałyby istoty władzy sądowniczej – sfery orzeczniczej. Rzecznicy dyscyplinarni uprawnieni są jednakże także do reakcji w odniesieniu do deliktów dotyczących sfery orzeczniczej i samego procesu sądowego. To proces sądowy generuje zaś najwięcej sytuacji konfliktowych, przekładających się na pracę rzeczników dyscyplinarnych. W tego rodzaju sprawach związanych ze sferą orzeczniczą, począwszy od uchybień w sprawności prowadzenia postępowań, naruszania kultury sali rozpraw, naruszeń ochrony danych osobowych, naruszania praw stron, aż po sprawy korupcyjne i zbrodnie sądowe rzecznicy dyscyplinarni wykonują czynności. Uprawnienia kreacyjne Ministra Sprawiedliwości bezpośrednio dotyczą zatem jądra kompetencyjnego władzy sądowniczej, ingerują w

funkcje orzecznicze, a tym samym nie tylko naruszają zasadę równoważenia się i podziału władzy, ale godzą w zasadę niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP).

58. Uprawnienia kreacyjne Ministra Sprawiedliwości nie są przy tym ograniczone kryteriami wyboru sędziów, czy też obowiązkiem współpracy z innymi organami państwa, jak Krajowa Rada Sądownictwa. Na konieczność współpracy Ministra Sprawiedliwości z Krajową Radą Sądownictwa wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do Szefa Biur Krajowej Rady Sądownictwa z 17 stycznia 2020 r., VII.510.14.2020, nie zdecydował się jednakże na zaskarżenie przepisów o wyborze rzeczników dyscyplinarnych jako sprzecznych ze wzorcem konstytucyjnym.
59. Kompetencja przysługująca Ministrowi Sprawiedliwości wyboru rzeczników *ad hoc* nie ma zatem charakteru uprawnienia dyskrejonalnego, stanowi uprawnienie czysto arbitralne. Dowodzi tego również aktualna praktyka Ministra Sprawiedliwości - powierzenie funkcji rzecznika dyscyplinarnego *ad hoc* sędziemu powołanemu na urząd jeszcze przez Radę Państwa PRL, a któremu ostateczną uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa odmówiono wyrażenia zgody na dalsze orzekanie po osiągnięciu przez niego wieku stanu spoczynku. W sposób oczywisty osoba ta jest pozbawiona kompetencji do wykonywania funkcji rzecznika dyscyplinarnego i nie uzyskałaby akceptacji Rady.
60. Normy kompetencyjne zawarte w przepisie art. 112b p.u.s.p, stanowiące uprawnienia kreacyjne Ministra Sprawiedliwości, w szczególności do powoływania rzeczników *ad hoc*, są zatem rażąco sprzeczne z wzorcem konstytucyjnym opartym o przepis art. 10 ust. 1 Konstytucji (zasada równoważenia się i podziału władzy) i art. 173 Konstytucji RP (zasada niezależności sądów i trybunałów).
61. Podobnie Rada ocenia pozostałą grupę przepisów – rozpoznawanie skarg na rzeczników *ad hoc* przez Ministra Sprawiedliwości, instytucję sprzeciwu i prawo żądania przesłania akt postępowania dyscyplinarnego. Rozpoznawanie skarg stanowi co do zasady wewnętrzną funkcję wymiaru sprawiedliwości – rozpoznawane są one przez prezesów sądów, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Powszechnych i finalnie Krajową Radę Sądownictwa, skargi mogą bowiem dotyczyć sprawowania przez sędziów funkcji orzeczniczej i postępowań w tym zakresie prowadzonych przez rzeczników dyscyplinarnych. Wyjęcie z sytemu skarg – skargi na czynności rzecznika *ad hoc* i powierzenie rozpoznania tego rodzaju skargi Ministrowi Sprawiedliwości (art. 41b § 3b p.u.s.p.) nie znajduje

uzasadnienia poza sprawowaniem niedopuszczalnej kontroli nad czynnościami nadzwyczajnych rzeczników dyscyplinarnych i odebraniem tej kontroli Krajowej Radzie Sądownictwa. Poddanie rzeczników ad hoc kontroli w systemie skargowym Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Powszechnych, czy też Krajowej Rady Sądownictwa pozwalałoby bowiem na powstrzymywanie rzeczników Ministra Sprawiedliwości przed wkraczaniem w funkcję orzeczniczą sądów. Przepis art. 41b § 3b p.u.s.p stanowi zatem dodatkowy element uzupełniający kreację rzeczników ad hoc przez Ministra Sprawiedliwości pozwalający na niedopuszczalną ingerencję organu władzy wykonawczej w istotę władzy sądowniczej – funkcję orzeczniczą. Przywołany przepis jest zatem niezgodny z analizowanym wzorcem z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP i art. 173 Konstytucji RP.

62. Możliwość bezpośredniej ingerencji w materię orzeczniczą sądów dyscyplinarnych poprzez zastosowania przez Ministra Sprawiedliwości instytucji sprzeciwu – brak poszanowania ich orzeczeń kształtujących sytuację prawną sędziego został przedstawiony w punkcie 26. Skutek ten, ukształtowania instytucji sprzeciwu jako bezwzględnie wiążącej rzeczników dyscyplinarnych co do kierunku prowadzonego postępowania wbrew stanowisku sądów dyscyplinarnych, obok bezskuteczności orzeczenia rzecznika dyscyplinarnego dotkniętego sprzeciwem – wyjęcia tego orzeczenia spod kontroli sądu dyscyplinarnego i obok nadzwyczajnego charakteru środka przysługującego wyłącznie jednemu z uczestników postępowania – Ministrowi Sprawiedliwości stanowi o naruszeniu równowagi władz, niedopuszczalnej ingerencji organu władzy wykonawczej w jądro kompetencyjne władzy sądowniczej, a tym samym o sprzeczności art. 114 § 9 p.u.s.p. z normą konstytucyjną opartą art. 10 ust. 1 Konstytucji RP i art. 173 Konstytucji RP. **To sądy dyscyplinarne powołane są do rozstrzygania co do trafności orzeczenia rzecznika dyscyplinarnego co do biegu postępowania dyscyplinarnego, uczestnicy postępowania są związani rozstrzygnięciami sądów, w tym także Minister Sprawiedliwości, który bez naruszenia zasady niezależności sądów i bez zachwiania równowagi władz nie jest władny decydować o skuteczności rozstrzygnięcia sądu dyscyplinarnego, a tym bardziej o tym, który organ jest sądem dyscyplinarnym.**
63. Prawo Ministra Sprawiedliwości żądania przesłania akt postępowania dyscyplinarnego wiążące rzecznika dyscyplinarnego w zakresie niezwłocznego przesłania akt (art. 114 § 12

p.u.s.p) odbiera organowi sądowemu – rzecznikowi dyscyplinarnemu kontrolę nad postępowaniem. Regulacja dostępu do akt postępowania, czuwanie nad równym dostępem stron, stanowione przepisami Kodeksu postępowania karnego znajdującymi odpowiednie zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym, są bowiem - co do zasady - funkcją gospodarza procesu – rzecznika dyscyplinarnego. Odebranie akt skutecznie paraliżuje proces sądowy, a tym samym kontrola nad aktami jest kluczowa z punktu widzenia podstawowej funkcji władzy sądowniczej – sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości nawet nie powołując rzeczników ad hoc poprzez żądanie przesłania akt i zatrzymanie akt skutecznie może odsunąć Rzecznika Dyscyplinarnego Sądów Powszechnych, jego dwóch Zastępców, pozostałych zastępców rzeczników od prowadzenia określonych spraw. Ingerencja władzy wykonawczej pozwalająca na faktyczne, nielimitowane czasowo odebranie akt postępowania dyscyplinarnego rzecznikom dyscyplinarnym godzi w zasadę równoważenia się i podziału władzy i zasadę niezależności sądów. Przepis art. 114 § 12 p.u.s.p. jest zatem sprzeczny z wzorcem konstytucyjny rekonstruowanym w oparciu o art. 10 ust. 1 Konstytucji RP i art. 173 Konstytucji RP.

Naruszenie zasady niezawisłości sędziego – art. 178 ust. 1 Konstytucji RP

64. Przywołany 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 (wyodrębnienie sądów w strukturze organów państwowych, ustawowe ustalenie zakresu właściwości poszczególnych sądów, gwarancje materialne działania wymiaru sprawiedliwości,

odrębność budżetowa) i funkcjonalnym (autonomia sądów w zakresie orzecznictwa - zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 671).

65. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swoich orzeczeń wskazuje, 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 (w tym powołanego ochrony niezawisłości konstytucyjnego organu – Krajowej Rady Sądownictwa) i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. m.in. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 i 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99).
66. Zarzut sformułowany przez Krajową Radę Sądownictwa dotyczy zatem niezawisłości sędziowskiej rozumianej jako niezależność wobec organu pozasądowego - Ministra Sprawiedliwości, samodzielność sędziego wobec wymienionego organu władzy wykonawczej w podejmowanych w ramach funkcji rzecznika dyscyplinarnego czynnościach procesowych w postępowaniu dyscyplinarnym, niezależność od wpływu czynników politycznych wyrażanych poprzez działanie Ministra Sprawiedliwości, będącego czynnym politykiem oraz poprzez działania organizacji sędziowskich współpracujących ściśle z Ministrem Sprawiedliwości, a prowadzących niedopuszczalną działalność naruszającą zasadę apolityczności sędziów.
67. Naruszenie konstytucyjnego wzorca niezawisłości sędziego określonego w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy każdego z zaskarżonych przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych. W ocenie Rady nie da się pogodzić ze wskazanym wzorcem – **właściwości Ministra Sprawiedliwości do rozpoznania skarg na działalność nadzwyczajnego rzecznika** (art. 41b § 3b p.u.s.p.). Przepis ten poddaje kontroli politycznej Ministra Sprawiedliwości rzecznika *ad hoc*, poprzez kontrolę czynności rzecznika nadzwyczajnego

narusza jego niezależność od organu pozasądowego, poprzez możliwość bezpośredniej ingerencji w ramach postępowania skargowego wyznaczonej treścią art. 41c § 2 p.u.s.p. pozwalającej na podjęcie czynności z zakresu nadzoru administracyjnego w przypadku ustalenia zasadności skargi.

68. Powyższa analiza odnosi również do **instytucji rzecznika nadzwyczajnego** (art. 112b p.u.s.p.), którego pozycja jest słabsza od pozycji pozostałych rzeczników dyscyplinarnych formalnie chronionych kadencyjnością pełnionych funkcji. W odniesieniu do rzeczników ad hoc nie można mówić o spełnieniu wzorca niezależności wobec organów (instytucji) pozasądowych, samodzielności wobec władz i innych organów sądowych, niezależności od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, jak również o wewnętrznej niezależności sędziego, który godzi się podjąć funkcję rzecznika nadzwyczajnego.
69. Powierzenie funkcji rzecznika ad hoc sprowadza się do polecenia wszczęcia i prowadzenia określonego postępowania dyscyplinarnego. Sędzia, który godzi się przyjąć funkcję rzecznika nadzwyczajnego jednocześnie akceptuje polecenie ze strony Ministra Sprawiedliwości. Nie sposób mówić o wewnętrznej niezależności sędziego, który akceptuje konstrukcję instytucji rzecznika ad hoc zawierającą w sobie obowiązek przyjęcia i wykonania polecenia przez sędziego, polecenia pochodzącego od organu władzy wykonawczej. Nadto nie do pogodzenia ze wzorcem wewnętrznej niezależności sędziego jest akceptacja faktu odebrania sprawy dyscyplinarnej zwyczajnemu rzecznikowi, który nie zgadza się ze stanowiskiem jednej ze stron postępowania – Ministra Sprawiedliwości (zachowuje wewnętrzną niezależność). **Nie jest wewnętrznie niezależny sędzia, który akceptuje gwałt zadany niezależności drugiego sędziego.**
70. Konstrukcja instytucji rzecznika ad hoc zakłada jego powołanie przez organ władzy wykonawczej – czynnik polityczny Ministra Sprawiedliwości, przyjęcie dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie tej funkcji od Ministra Sprawiedliwości, tj. zależność od czynnika politycznego, brak samodzielności – wykonywanie czynności w ramach polecenia odebrania spraw innym rzecznikom, wszczęcia postępowania, umorzenia postępowania, czy też polecenia zmiany stanowiska prezentowanego przez rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym. Każdorazowe powołanie rzecznika ad hoc jest ukierunkowane na realizację celu założonego przez Ministra

Sprawiedliwości. Działanie nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego jest faktycznie działaniem przedstawiciela władzy wykonawczej, działaniem za Ministra Sprawiedliwości. Nie sposób w tej sytuacji twierdzić, iż funkcja rzecznika nadzwyczajnego spełnia jakiegokolwiek kryteria niezależności w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, a tym samym przepis art. 112b p.u.s.p. jest w całości sprzeczny z przywołanym wzorcem konstytucyjnym.

71. W odniesieniu do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, jego dwóch Zastępców i pozostałych zastępców rzeczników podobną funkcję do polecenia stanowiącego istotę powołania rzecznika ad hoc stanowi instytucja sprzeciwu we wszystkich jej aspektach, tj.

- w zakresie, w jakim przepis art. 114 § 9 p.u.s.p. przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może złożyć sprzeciw od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania;
- w zakresie, w jakim przewiduje, że wniesienie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego;
- oraz w zakresie, w jakim przewiduje, że wskazania Ministra Sprawiedliwości ujęte we wniesionym sprzeciwie co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

72. Wyłączne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wniesienia sprzeciwu czyni ten nadzwyczajny środek zaskarżenia narzędziem oddziaływania władzy wykonawczej, a tym samym czynnikiem politycznego na czynności rzeczników dyscyplinarnych. Działanie rzecznika dyscyplinarnego jest prawnie uzależnione od akceptacji Ministra Sprawiedliwości. Jedynie od wewnętrznej niezależności sędziów - rzeczników w tym stanie rzeczy zależy prowadzenie czynności postępowania bez uwzględniania przewidywanego lub zapowiadanego stanowiska organu władzy wykonawczej, oczekującej wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

73. Konstrukcja sprzeciwu stanowi również naruszenie bezstronności rzecznika dyscyplinarnego, który podejmując czynności w następstwie wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia przez Ministra Sprawiedliwości działa w interesie

jednej, w dodatku silniejszej strony postępowania. Stwarza to obraz powiązania rzecznika z organem władzy wykonawczej, działania celem pozbawienia obwinionego przynależnych mu praw procesowych z pogwałceniem funkcji ochronne procesu.

74. Obowiązek wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, obowiązek zastosowania się do wskazań Ministra Sprawiedliwości przez rzecznika dyscyplinarnego to wykonanie poleceń organu władzy wykonawczej, w tym polecenia niezastosowania się przez rzecznika do prawomocnych orzeczeń sądów dyscyplinarnych (patrz punkt 26). Z tych przyczyn przepis art. 114 § 9 p.u.s.p. narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej.
75. Wiążące polecenia organu władzy wykonawczej względem rzecznika dyscyplinarnego przewiduje również zaskarżony art. 114 § 12 p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że Minister Sprawiedliwości może żądać od rzecznika dyscyplinarnego przesłania materiałów zebranych w toku czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego, a zawierających dokumenty z akt sądowych, zaś rzecznik dyscyplinarny jest zobowiązany do niezwłocznego przesłania tych materiałów. Wieloaspektowe oddziaływanie Ministra Sprawiedliwości jako czynnika politycznego żądającego przesłania akt oraz następstwa procesowe przekazania akt sprawy przedstawiono w punkcie 68. Jednoznacznie dyktowana treścią zaskarżonego przepisu czynność nie jest samodzielnym działaniem sędziego, administratora danych, dysponenta akt postępowania. Zasadność przesłania akt, w kontekście zapewnienia równego dostępu do akt wszystkim uczestnikom postępowania, w tym także Krajowej Radzie Sądownictwa, nie podlega ocenie rzecznika dyscyplinarnego. Nie jest on władny decydować o formie i czasie udostępnienia akt, co również istotne zważywszy na bieg terminów procesowych, w tym terminów do zaskarżenia orzeczeń i innych czynności.
76. Uprzywilejowanie Ministra Sprawiedliwości w zakresie żądania przesłania akt godzi również w bezstronność rzecznika dyscyplinarnego postrzeganego jako współdziałającego z organem władzy wykonawczej. Przepis art. 114 § 12 p.u.s.p. w zakresie, w którym pozbawia rzeczników kontroli akt jest sprzeczny z wzorcem konstytucyjnym niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Niezgodność § 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia z art. 93 ust. 1 i 2, art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

77. Zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora zarządzenia granic upoważnienia ustawowego był już przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok TK z 12. grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 132., wyrok TK z 14 kwietnia 2014 r., sygn. U 8/13, OTK-A 2014, nr 4, poz. 39. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 77, wyrok TK z 1 grudnia 1998 r. sygn. K 21/98, OTK ZU nr 7/1998 poz. 116). Krajowa Rada Sądownictwa podziela zapatrywania wyrażone w utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wszystkie akty prawa wewnętrznie obowiązujące muszą odpowiadać wymogom ujętym w art. 93 Konstytucji RP. Wskazany przepis stanowi bowiem nie tylko podstawę do wydawania uchwał przez Radę Ministrów oraz zarządzeń przez premiera i ministrów, ale też traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i bezwzględnie wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym.
78. Trybunał Konstytucyjny ustalił następujące modelowe cechy aktu wewnętrznego: może on obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP), może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP), podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji RP), nie może też stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP), ponieważ w żadnym wypadku nie może wiązać podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt. Zarządzenie winno być zatem wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym tym upoważnieniem. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.
79. W przywołanym wyroku w sprawie o sygn. K 21/98 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że punktem wyjścia dla określenia kompetencji organu państwowego do wydawania aktów o charakterze wewnętrznym musi być wskazanie, czy można mówić o podległości

podmiotów (organów), które mają być adresatami takich aktów. W wyroku z 28 czerwca 2000 r. sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141 Trybunał Konstytucyjny odczytał treść normatywną terminu „podległość”, stwierdzając, iż jest to „*więdz ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków*”. Trybunał Konstytucyjny nadto uznał, że „*kryterium «organizacyjnej podległości», (...) od spełnienia którego zależy dopuszczalność stanowienia aktów prawa wewnętrznego, należy rozumieć szerzej niż «hierarchiczne podporządkowanie» w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym*”. Warunkiem *sine qua non* konstytucyjnej dopuszczalności wydania aktu prawa wewnętrznego jest istnienie stosunku organizacyjnej podległości pomiędzy wydającym akt a jego adresatem.

80. Potencjalna możliwość funkcjonowania podległości służbowej Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, zastępców rzecznika, rzeczników nadzwyczajnych Ministrowi Sprawiedliwości należy analizować w kontekście art. 173 Konstytucji RP, tj. nadrzędnej zasady odrębności i niezależności sądów od innych władz, w tym od organów władzy wykonawczej. Podległość taka jest wprost wykluczona przez przywołany przepis stanowiący wzorzec konstytucyjny; podległość wyklucza bowiem niezależność organu, sama odrębność organizacyjna nie stanowi o realizacji normy art. 173 Konstytucji RP.
81. Istnienie kompleksu przepisów skutkujących faktycznie podległością rzeczników dyscyplinarnych sędziów Ministrowi Sprawiedliwości, a będący przy tym przedmiotem zaskarżenia we wniosku Rady, nie może zatem skutkować stwierdzeniem podległości sądów powszechnych i ich organów Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z zasadą *ex iniuria ius non oritur* z faktu nieprawidłowego ukształtowania relacji między Ministrem Sprawiedliwości, a rzecznikami dyscyplinarnymi sędziów, w szczególności z rzecznikami nadzwyczajnymi nie można wyprowadzić wniosku o prawnie dopuszczalnej podległości, a przez to kompetencji Ministra Sprawiedliwości do regulowania w drodze aktu wewnętrznego praktyki działań rzeczników.
82. W odniesieniu do uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądów powszechnych, właśnie z uwagi na zasadę odrębności i niezależności sądów używa się terminu „nadzór

zewewnętrzny” o denotacji węższej niż termin „podległość”. Z uwagi na zasadę odrębności i niezależności sądy, ich organy, w tym rzecznicy dyscyplinarni, nie są jednostkami, organami podległymi Ministrowi Sprawiedliwości.

83. Nadzór zewnętrzny określony jest przepisami art. 9 i 9a p.u.s.p. Dokonując analizy pojęcia „nadzór administracyjny nad sądami” Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. o sygn. K 45/07 wskazał, że pojęcie to 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 Ministra Sprawiedliwości 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”. W konsekwencji warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest wszakże to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli.
84. Nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości nie obejmuje tym samym prawa do ingerencji w działalność podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i zakresie, przy przyjęciu dowolnych prawnie dopuszczonych środków. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nie może wkraczać w materię prowadzonych postępowań sądowych, w tym także w postępowania dyscyplinarne prowadzone przez rzeczników dyscyplinarnych. W postępowaniach dyscyplinarnych Ministrowi Sprawiedliwości co do zasady przysługują uprawnienia strony. Brak podległości w rozumieniu art. 93 ust.1 Konstytucji RP wyłącza uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wydanie aktu prawa wewnętrznego – zarządzenia skierowanego do Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Powszechnych, zastępców rzecznika, a także nadzwyczajnych rzeczników dyscyplinarnych.
85. Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega występujący tu **problem systemowy** dotyczący braku uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do wydania w oparciu o art. 93 ust. 1 Konstytucji RP zarządzenia z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej – aktu prawa wewnętrznego skierowanego do sądów, a w znacznej części dotyczącego postępowań

sądowych, braku uprawnienia właśnie z uwagi na brak podległości sądów, ściśle konstytucyjną niedopuszczalność podległości sądów (art. 173 Konstytucji RP). Celem Rady nie jest jednakże destabilizacja systemu sądownictwa powszechnego, która mogłaby zaistnieć w sytuacji usunięcia wszystkich przepisów zarządzenia MS z systemu prawa polskiego, bez zastąpienia ich właściwym aktem prawnym w randze ustawy, czy rozporządzenia. Zaskarżeniu podlegają w konsekwencji wyłącznie przepisy § 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia MS, jako ściśle powiązane z kompleksem przepisów statuujących uprzywilejowanie Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym w porównaniu do innych uczestników. Pozostałe przepisy zarządzenia MS mogą być przedmiotem zmian legislacyjnych bez szkody dla realizacji prawa do sądu.

86. W ocenie Rady zaskarżonego regulacje zawarte w zarządzeniu w sposób oczywisty wykraczają poza zakres delegacji ustawowej. Przepis art. 93 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość „zaprogramowaną” przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora zarządzenia (podobnie jak rozporządzeń) wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Zadaniem zarządzenia jest techniczne wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to - z jakiegokolwiek punktu widzenia - celowe lub pożądane. Wzajemne relacje pomiędzy ustawą a zarządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Może on być wydany tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Ustrojodawca - w art. 93 ust. 2 Konstytucji RP - wyraził wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawa podustawowego (wewnętrznego) i w tym celu nałożył na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania zarządzeń - obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Akt wewnętrzny jest tym samym ściśle związany z wolą

ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji. Modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze zarządzenia nie mogą być usprawiedliwiane (podobnie Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do rozporządzeń w wyroku z 30.04.2009 r., U 2/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 56.)

87. Odnosząc te uwagi to treści normatywnej kwestionowanych przez Radę przepisów zarządzenia MS należy zauważyć, iż nie odnoszą się one do zakresu delegacji ustawowej zawartej w art. 148 § 1 p.u.s.p. tj. obsługi kancelaryjnej i administracyjnej procesów sądowych i innych czynności sądu. Wykraczają poza zakres przedmiotowy upoważnienia, wyrażający się terminem „biurowość” i podmiotowy, nie są bowiem skierowane do urzędników sądowych obsługujących procesy, a ześrodkowanych w sekretariatach wydziałów i oddziałach – wprost skierowane są do rzeczników dyscyplinarnych i nakładają na nich konkretne obowiązki zastrzeżone na korzyść Ministra Sprawiedliwości jako strony procesu dyscyplinarnego.
88. Oczywistym jest zgodnie z przywołanym wzorcem konstytucyjnym – art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, iż akt prawa wewnętrznego nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Przepisy zarządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Zarządzenie nie może zatem uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom (podobnie w odniesieniu do rozporządzeń Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12). Zarządzenie nie może stanowić źródła praw i obowiązków dla obywateli, osób prawnych i innych podmiotów.
89. § 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia MS w sposób odmienny kształtują zasadę doręczania orzeczeń i zarządzeń w postępowaniu dyscyplinarnym niż przepisy rangi ustawowej - t.j. art. 128 p.u.s.p. w związku z art. 128 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Wymieniony przepis procedury karnej znajdujący zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym nakazuje doręczenie wymienionych decyzji procesowych, jeżeli ustawa nakazuje ich doręczenie. Kwestionowane przepisy zarządzenia MS wykraczają zatem poza regulację ustawową, stanowią obowiązek nieznaną ustawie –

doręczania pism, decyzji procesowych i informacji, wprowadzając uprzywilejowanie jednego uczestnika postępowania dyscyplinarnego – Ministra Sprawiedliwości.

90. Brak zgodności § 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia z art. 128 p.u.s.p. w zw. z art. 128 § 1 Kodeksu postępowania karnego, skutkuje naruszeniem normy konstytucyjnej wynikającej z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, a co za tym idzie koniecznością usunięcia tych przepisów z polskiego systemu prawa. Nadto zachodzi sprzeczność ze wzorcem konstytucyjnym wynikającym z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, statuującym wyłączność ustawowej regulacji postępowania przed sądami. Kwestia doręczeń zarządzeń, orzeczeń, pismo procesowych, informacji Ministrowi Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym, które stanowi rodzaj postępowania przed sądem i ma podstawowe znaczenia dla ustroju wymiaru sprawiedliwości, może być uregulowana wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawowej. Nie jest dopuszczalne uzupełnianie tych przepisów w drodze rozporządzenia, a tym bardziej aktu prawa wewnętrznego – zarządzenia ministra.
91. Zaskarżone przepisy zarządzenia MS w sposób niedopuszczalny, w sprzeczności z normą wynikającą z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, noszą charakter prawa powszechnie obowiązującego - w myśl zaś art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP zarządzenia nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Przekazywane Ministrowi Sprawiedliwości dokumenty i informacje w rzeczywistości stanowią informacje o obywatelach, przepisy zarządzenia rozstrzygają zatem o prawach obywateli do ochrony ich danych osobowych, do ograniczonego zakresu przetwarzania tych danych przez Państwo (art. 51 ust. 5 Konstytucji RP - zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji o obywatelach, w tym także Ministrowi Sprawiedliwości, może określać tylko ustawa).
92. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, iż kwestia przekazywania informacji przez sąd w sprawie indywidualnej (orzeczeń, zarządzeń, pism procesowych itp.) Ministrowi Sprawiedliwości była również przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał ten w wyroku z 9 grudnia 2012 r., 42856/06, Kinsky v. Czechy stwierdził, iż naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), tj. prawa do sądu polegało właśnie na nieuprawnionym żądaniu i przekazywaniu informacji przez sądy ministrowi sprawiedliwości, a przez to politykom, w

zakresie wykraczającym poza administrowanie sądami. Stanowi to dodatkowy argument za koniecznością eliminacji zaskarżonych przepisów zarządzenia.

93. Podsumowując przedstawione wyżej wykroczenie przepisów § 573 ust. 3 i ust. 4 zarządzenia poza ustawowe upoważnienie do wydania zarządzenia - art. 148 §1 p.u.s.p., sprzeczność z regulacją ustawową doręczeń zarządzeń i orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym - art. 128 p.u.s.p. w zw. z art. 128 § 1 Kodeksu postępowania karnego, brak umocowania Ministra Sprawiedliwości do wydania zarządzenia względem organów – rzeczników dyscyplinarnych, prezesów sądów dyscyplinarnych, które mu nie podlegają skutkuje brakiem zgodności ze wzorcem konstytucyjnym – art. 93 ust. 1 i 2 i art. 173 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

IV. Uzasadnienie wniosku o zabezpieczenie

94. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, w tym przywołane przepisy dotyczące zabezpieczenia roszczeń. Krajowa Rada Sądownictwa jako wnioskodawca uprawniona jest do złożenia wniosku o zabezpieczenie (art. 732 k.p.c.). Przepis procedury cywilnej - art. 730¹ § 1 i 2 w zw. z art. 732 i art. 755 § 1 k.p.c., dotyczące zabezpieczenia na podstawie przywołanego odesłania znajdują zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Uprawnienie do zastosowania zabezpieczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowi utrwaloną linię orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, m.in. postanowieniem z 30 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. akt K 34/15 Trybunał stwierdził dopuszczalność zabezpieczenia w sprawach na wniosek grupy posłów, czy w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi.
95. Konieczność wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wynika z faktu, iż instytucja nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości według zapowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej, ustawodawczej, a nawet niektórych sędziów ma zostać wykorzystana do represjonowania sędziów za wydane orzeczenia, jak

również za legalne działania na stanowiskach prezesów sądów, rzeczników dyscyplinarnych, czy nawet w ramach Krajowej Rady Sądownictwa. (np. <https://oko.press/naprawic-sady-po-pis-zadania-dla-bodnara> „minister sprawiedliwości może też powołać swojego specjalnego rzecznika dyscyplinarnego, który może wytoczyć sprawy dyscyplinarne Schabowi, Lasocie i Radzikowi. (...) Po postawieniu im zarzutów dyscyplinarnych minister sprawiedliwości może ich zawiesić”). Wypowiedzi tej treści pochodziły również ze strony organizacji, których przedstawiciele i współpracownicy zajmują obecnie stanowiska sekretarzy i podsekretarzy w Ministerstwie Sprawiedliwości.

96. W postanowieniu z 15 grudnia 2023 r. w sprawie o sygn. akt XII K 43/20, wychodząc poza zakres swojej właściwości i granice rozpoznawanej skargi, Sąd Okręgowy w Warszawie wyraził żądanie powołania przez Ministra Sprawiedliwości nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego właśnie celem represjonowania członka Krajowej Rady Sądownictwa za wykonywanie czynności w ramach Rady, w tym za referowanie stanowiska komisji Rady. W tym samym postanowieniu sam sąd zaprzeczając swojemu żądaniu przyznał, iż „nie ulega wątpliwości sądu, że wprowadzona nowelizacją ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych z dniem 3 kwietnia 2018 roku procedura, zakładająca udział Ministra Sprawiedliwości w powołaniu rzecznika dyscyplinarnego budzi zastrzeżenie sądu, z uwagi na systemowe powiązanie w art. 112b ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych konkretnej sprawy z sędziem z indywidualnym aktem powołania rzecznika dyscyplinarnego przez władzę wykonawczą”.

97. Fakt represjonowania jest niewątpliwym wobec rzeczników dyscyplinarnych, którym Minister Sprawiedliwości cofnął powierzenie obowiązków prezesów sądów właśnie z uwagi na wykonywanie funkcji obowiązków rzecznika dyscyplinarnego niezgodnie z koncepcją obecnej władzy wykonawczej, czy też zawiesił w wykonywaniu funkcji prezesa sądu, występując o zaopiniowanie wniosku o odwołanie z funkcji prezesa sądu do kolegium właściwego sądu. Na ryzyko instrumentalnego posłużenia się do instytucją nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego, ryzyko przerwania kadencji Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców wskazują uzasadnienia tych aktów Ministra Sprawiedliwości. Jako przesłanki odwołania prezesów, wiceprezesów wskazywane były okoliczności znane i akceptowane przez Ministra Sprawiedliwości w chwili powierzenia sędziemu funkcji prezesa lub wiceprezesa. Zmiana zaś osoby

sprawującej urząd Ministra Sprawiedliwości nie może stanowić przesłanki do odmiennej oceny kwalifikacji, dorobku zawodowego, przebiegu służby sędziego sprawującego funkcję. Zmiana oceny sędziego przez nową osobę sprawującą urząd Ministra Sprawiedliwości wskazuje na pozorność przesłanek wszczęcia procedury odwołania prezesów, wiceprezesów sądów, na niedopuszczalną w relacjach władzy wykonywanej z władzą sądowniczą motywację polityczną, a tym samym godzi w niezależność władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP), a przez to w niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie czyni to w pełni uzasadnionym wnioszek o dokonanie zabezpieczenia.

98. Fakt prawnie niedopuszczalnego działania Ministra Sprawiedliwości względem rzeczników dyscyplinarnych, pełniących jednocześnie funkcje prezesów sądów, uzasadnianego podejmowaniem przez rzeczników czynności procesowych, do których są zobowiązani, podlegał również ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z 1 lutego 2024 r. w sprawie o sygn.. Ts 19/24 Trybunał zawiesił obowiązywanie decyzji Ministra Sprawiedliwości i zakazał Ministrowi wydania decyzji o zawieszeniu Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Powszechnych w pełnieniu funkcji Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Przywołane i kolejne postanowienia o zabezpieczeniu Trybunału Konstytucyjnego nie zostały wykonane przez Ministra Sprawiedliwości.
99. Instytucja rzecznika nadzwyczajnego w praktyce nie była stosowana przez ostatnie lata – od zmian w postępowaniu dyscyplinarnym wprowadzonych w 2018 r. Można ją było poczytywać jako instrument prawny stosowany w sytuacji, w której z obiektywnych przyczyn nie mogą wykonywać czynności rzecznicy dyscyplinarni powołani w zwyczajnym trybie, tj. głównie w sytuacji, w której rzecznicy zostali pokrzywdzeni działaniami innych sędziów. Począwszy od stycznia 2024 r. Minister Sprawiedliwości powołał rzeczników nadzwyczajnych m.in. w następujących sprawach:
- ewentualnych przewinień dyscyplinarnych o znamionach przestępstw z oskarżenia publicznego, polegających na działaniach sędziów lub asesorów Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie, którzy wszczęli i prowadzili postępowanie wykonawcze w sprawie II K 784/10,
 - rozpoznawanych przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego (IOZ SN) pod sygnaturami I ZSK 17/23, I ZSK 23/23, I ZSK 37/22, I ZSK 36/22, I ZSK 26/23,

- zarejestrowane pod sygnaturami RDSP 712-14/18, RDSP 711-69-2/18, RDSP 711-69/1-18, RDSP 711-20/19, RDSP.8011.4.2021, RDSP.8011.12.2022, RDSP.8011.24.2022, RDSP.8011.20.2023, RDSP.8011.5.2021, RDSP.711-105/19, RDSP 711-2/19, RDSP 711-2/1-19, RDSP 711-2/3-19, RDSP.8011.20.2021, RDSP 711-51/18, RDSP 711-19/19, RDSP.8011.30.2023, RDSP.8011.28.2023.

100. Już sama liczba przejętych postępowań przez rzeczników *ad hoc* wskazuje, iż instytucja ta w praktyce służy całkowitej eliminacji z systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców, jako sędziów niezależnych od władzy wykonawczej, a w szczególności od Ministra Sprawiedliwości, częściowo chronionych przed wpływem władzy wykonawczej zasadą kadencyjności funkcji. Podporządkowani Ministrowi Sprawiedliwości i wykonujący jego polecenia rzecznicy *ad hoc* mają w ten sposób zastąpić niezależnych rzeczników dyscyplinarnych. Pobudki leżące u podstaw powołania rzeczników nadzwyczajnych są oczywiste, wynikają z treści informacji Ministra Sprawiedliwości – rzecznicy *ad hoc* zostali powołani by zapewnić bezkarność określonej grupie sędziów. Nadto samo upublicznianie przez Ministra Sprawiedliwości faktu powołania rzeczników *ad hoc* i odebrania spraw Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępcom, podana przy tym argumentacja nosi znamiona zorganizowanej akcji dyfamacyjnej, godzącej w dobre imię sędziów sprawujących od lat wymienione funkcje.
101. Szczególne zaniepokojenie Krajowej Rady Sądownictwa budzi odebranie sprawy dyscyplinarnej SD 1/24 dotyczącej postępowania wykonawczego w sprawie II K 784/10. W sprawie karnej z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością doszło do bezprawnego pozbawienia wolności osób, względem których uprzednio Prezydent RP zastosował prawo łaski. **Postępowanie wykonawcze, a wcześniej rozpoznawcze prowadzone było z rażącym pogwałceniem posiadających moc powszechnie obowiązującą i ostatecznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego - wyroku z 26 czerwca 2019 r. sygn. K 8/17, wyroku z 17 lipca 2018 r. sygn. K 9/17, postanowienia z dnia 2 czerwca 2023 r. sygn. akt Kpt 1/17.**
102. Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w komunikacie Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego przy Sądzie Okręgowym w Warszawie, z którego nadto wynika, iż nadzwyczajnego Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości powołano 26

stycznia 2024 r. z przekroczeniem zakresu kompetencji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, a odbierana sprawa dotyczy m.in. naruszenia prerogatywy Prezydenta RP – prawa łaski oraz naruszenia art. 190 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niezastosowanie się do ostatecznych i powszechnie obowiązujących orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroku z 17 lipca 2018 r. K 9/17. Zagwarantowanie poszanowania prerogatyw Prezydenta RP orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce sądów stanowi kluczową kwestię porządku konstytucyjnego, a tym samym budzi uzasadnioną wątpliwość powołanie rzecznika nadzwyczajnego do sprawy, która dotyczy również osoby Ministra Sprawiedliwości, który miał być przesłuchany w sprawie.

103. Minister Sprawiedliwości jest zatem bezpośrednio zainteresowany postępowaniem dyscyplinarnym jako strona sporu politycznego towarzyszącego postępowaniu w sprawie II K 784/10, osoba wykonująca czynności w postępowaniu w przedmiocie łaski. Odebranie w tej sytuacji sprawy dyscyplinarnej przez rzecznika *ad hoc* stanowi bezpośrednią realizację interesu politycznego formacji, do której przynależy osoba piastując urząd Ministra Sprawiedliwości.
104. Zapowiedzi represji ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej dotyczą także grupy sędziów powołanych na urząd na podstawie wniosków Krajowej Rady Sądownictwa po 2017 roku. Wymienieni sędziowie mają być usunięci z zawodu, poddani procedurze weryfikacji, czy cofnięcia na wcześniej zajmowane stanowiska sędziowskie. Przykładem stygmatyzacji tej grupy sędziów przez władzę wykonawczą jest Projekt z 15 grudnia 2023 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (nr z wykazu B800), w którym wyłącza się od przydziału określonej kategorii spraw, a tym samym od orzekania właśnie tę grupę sędziów.
105. Powołanie nadzwyczajnych rzeczników Ministra Sprawiedliwości w powyższych okolicznościach będzie zatem służyło represjonowaniu sędziów, którzy cechują się niezawisłością, a w szczególności pozostają niezależni od władzy wykonawczej oraz zapewnieniu bezkarności sędziów, którzy dopuścili się deliktów dyscyplinarnych a powiązani są z władzą wykonawczą.
106. Uzasadniona jest również ocena, iż występuje ryzyko powołania przez Ministra Sprawiedliwości zależnych od władzy wykonawczej rzeczników dyscyplinarnych, w

sytuacji przerwania kadencji dotychczasowych rzeczników. Brak zabezpieczenia może zatem skutkować licznymi postępowaniami dyscyplinarnymi wobec sędziów o charakterze represji, w przyszłości zaś pociągać za sobą konieczność wznowienia postępowań dyscyplinarnych na podstawie dyspozycji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Może również pociągać za sobą niedopuszczalną ingerencję w toczące się postępowania sądowe, co stanowiłoby naruszenie przepisu art. 178 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP.

107. Odpowiednio stosowany art. 755 § 1 k.p.c. daje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do zabezpieczenia wniosku w taki sposób, „jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”. Ponadto w zaistniałej sytuacji spełniony został warunek udzielenia zabezpieczenia, określony w art. 730¹ § 2 k.p.c. tzn. „brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia”, w sytuacji, w której dojdzie do instrumentalnego wykorzystania instytucji nadzwyczajnego rzecznika dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości i przerwania kadencji rzeczników dyscyplinarnych. Wnioskowany sposób zabezpieczenia jest stosowny do opisanych okoliczności, nakazanie Ministrowi Sprawiedliwości powstrzymywania się od wykonywania uprawnień wynikających z przepisów art. 112 § 3 p.u.s.p. i kwestionowanego art. 122b p.u.s.p. nie wywrze negatywnego skutku w stosunku do aktualnie funkcjonującego systemu dyscyplinarnego; postępowania będą w sposób niezakłócony prowadzone przez dotychczasowych rzeczników dyscyplinarnych, sprawy dyscyplinarne będą podlegać rozpoznaniu przez sądy dyscyplinarne. Proponowane zabezpieczenie wyłącza jedynie możliwość powoływania nadzwyczajnych rzeczników dyscyplinarnych Ministra Sprawiedliwości, wstrzymuje wykonanie decyzji wydanych na podstawie art. 112b § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.) o powołaniu do pełnienia funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości i zapobiega przerwaniu kadencji rzeczników dyscyplinarnych sędziów i powołaniu w ich miejsce nowych rzeczników dyscyplinarnych spolegliwych wobec władzy wykonawczej.

V. Konkluzja

108. W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych i Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej są niezgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi.