

UCHWAŁA NR 649/2024
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 26 lipca 2024 r.

w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz art. 77 § 4 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. 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. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, (dalej w skrócie: p.u.s.p.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i ust 2, i art. 178 ust. 1, art. 179, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 65 art. 144 pkt 17, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

- art. 77 § 4 zdanie 2 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i ust 2, i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 65 Konstytucji RP;

II. 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.

III. Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku Krajowa Rada Sądownictwa upoważnia sędziego dra Annę Dalkowską, oraz sędziego Joannę Kołodziej-Michałowicz, dra Macieja Nawackiego.

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 p.u.s.p. 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. KRS jest konstytucyjnym organem kolegialnym o szczególnym charakterze. W jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich trzech władz, a jej zadaniem jest pośredniczenie w podejmowaniu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą najważniejszych decyzji dotyczących sądownictwa, a przede wszystkim ochrona niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 389). Ustrojodawca powierzył KRS szczególną rolę; wprost bowiem sprecyzował, że ma ona stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale również współdecydować i współdziałać w kwestiach związanych z jej konstytucyjnym zakresem działania w powiązaniu z innymi organami państwa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04). Jej rola ma zatem fundamentalne znaczenie z perspektywy zasad ustrojowych, albowiem Rada nie tylko stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest ona także gwarantem realizacji zasady trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP. Konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma także zabezpieczać możliwość prawidłowej realizacji prawa do sądu gwarantowanego każdemu w art. 45 Konstytucji RP. Tym samym KRS, realizując zadanie powierzone jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, przyczynia się pośrednio do zachowania zasady trójpodziału władzy oraz gwarantuje możliwość zrealizowania jednego z fundamentalnych praw człowieka, jakim jest prawo do sądu. Nakaz stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów dotyczy sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz Sądu

Najwyższego i ogółu kadry, w tym sędziów pracujących w tych sądach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2015 r., K 35/15; K. Szczucki, *uwagi do art. 186*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, Nb. 10).

3. Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 1) i może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów (ust. 2). Wskazane uprawnienie Rady potwierdza dodatkowo art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, a także art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.; dalej: „ustawa o KRS”), na mocy którego Rada wykonuje ponadto inne zadania określone w ustawach, a w szczególności podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
4. Ustrojodawca w art. 186 ust. 2 Konstytucji RP przewidział możliwość wystąpienia przez KRS do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazuje się, że jest to nawet nie tyle uprawnienie Rady, co jej obowiązek (K. Zawiślak, *Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2012, nr 3, s. 121). Odwołanie do art. 186 ust. 2 Konstytucji RP znalazło się także w jej art. 191 ust. 1, wskazującym katalog podmiotów legitymowanych do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Legitymacja Krajowej Rady Sądownictwa ograniczona jest zakresem jej działania (art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP), na co wskazano już w art. 186 ust. 2. Taki stan prawny oznacza, że Rada może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego tylko wtedy, gdy kwestionowane przepisy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa jest podmiotem legitymowanym do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowań w sprawach objętych jej zakresem działania – jej legitymacja jest ograniczona do tego przedmiotu.
5. 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. Wskazał, 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).

6. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stanowi utrwaloną linię orzecniczą; 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).”
7. W wyroku z 16 maja 2024 r. sygn. U 1/24 Trybunał Konstytucyjny potwierdził swą wcześniejszą linię orzecniczą wskazując, że „pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych) (wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129)”. Jednocześnie podkreślił, że funkcje Rady, określone na poziomie konstytucyjnym, zostały doprecyzowane na szczeblu ustawowym przez przyznanie KRS kompetencji opiniodawczych – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie, wskazując przy tym na uzasadnienie wyroku z 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23, w którym 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)”.

8. Zaskarżone przepisy tj. art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 i art. 77§ 4 u.s.p. zawierają normy, z których wynikają dwie grupy kompetencji przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości dotyczące instytucji delegacji sędziego. Po pierwsze z treści art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 wynika kompetencja Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego sądu powszechnego do innych sądów powszechnych (równorzędnych, wyższego oraz niższego szczebla), do Sądu Najwyższego oraz do sądów administracyjnych w celu pełnienia przez Niego obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów za czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony. Po drugie na podstawie art. 77§ 4 u.s. Minister Sprawiedliwości wyposażony został w kompetencję do odwołania z delegacji sędziego sądu powszechnego w każdym czasie bez zachowania okresu uprzedzenia, na podstawie nieobiektywnych dowolnych, niejasnych i nieokreślonych i przesłanek bez zagwarantowanie sędziemu prawa do skutecznej ochrony sądowej.
9. **Zaskarżone przepisy bezspornie bezpośrednio dotyczą sądów zarówno w płaszczyźnie organizacyjnej, jak i orzeczniczej, oddziałują na niezależność sądów i niezawisłość sędziów, wpływają na realizację podstawowej funkcji orzeczniczej sądów, co w konsekwencji legitymuje Krajową Radę Sądownictwa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z przedmiotową skargą o dokonanie oceny zgodności z Konstytucją przepisu aktu normatywnego w zakresie, w jakim dotyczy on właśnie niezawisłości sędziów i niezależności sądów.**
10. 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.

11. Skoro zatem przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy ustawy dotyczące kompetencji Ministra Sprawiedliwości do kształtowania składu sądu i zmiany jurysdykcji sędziego nawet bez jego zgody (w przypadku odwołania z delegacji) to po pierwsze zaskarżone przepisy wprost oddziałują na niezawisłość sędziów i niezależność sądów i po drugie budzą przy tym uzasadnioną wątpliwość co do ich zgodności ze wskazywanymi w petitum wniosku wzorcami konstytucyjnymi. Wskazane przesłanki determinują zatem legitymację Krajowej Rady Sądownictwa do wystąpienia ze wnioskiem 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 kwestionowanego przepisu i jego kontekst normatywny

- 12.** Treść normatywna kwestionowanego przepisu wynika z art. 77 § 1, pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. i dotyczy uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego sądu powszechnego do pełnienia obowiązków sędziego lub do czynności administracyjnych do innego lub równorzędnego sądu powszechnego, do Sądu Najwyższego i do sądu administracyjnego.
- 13.** Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów - - na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony
- 14.** Zgodnie z art. 77 § 1 pkt 4 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w Sądzie Najwyższym na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego - na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony.
- 15.** Na podstawie art. 77 § 1 pkt 5 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w sądzie administracyjnym - na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony.

16. Zgodnie z art. 77 § 4 p. u.s.p. sędzia delegowany na podstawie § 1 pkt 2-2c oraz § 2a, na czas nieokreślony, może być odwołany z delegowania lub z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. W pozostałych przypadkach delegowania sędziego, odwołanie lub ustąpienie sędziego następuje bez zachowania okresu uprzedzenia.
17. Uregulowana w art. 77 u.s.p. instytucja delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości została wprowadzona do polskiego systemu prawnego rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 6 lutego 2028r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U.1964.6.40) – dalej w skrócie: r.p.u.s.p. z 1928 r.
18. W projekcie Prawa o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną w 1924 r. przewidywano, iż kompetencje w zakresie delegowania sędziów spełniał będzie - zgodnie z zasadami Konstytucji marcowej (art. 2) - Sąd Najwyższy, usytuowany wówczas na szczycie struktury sądów powszechnych. Dopiero zmiana koncepcji ustrojowej państwa dokonana w drugiej połowie lat 20. spowodowała, że kompetencję tę przyznano Ministrowi Sprawiedliwości
19. Instytucja delegacji początkowo zawarta była w treści art. 105 r.p.u.s.p., następnie od 1950 r. w art. 68, a od 1964 r. w art. 63. **Celem jej wprowadzenia było zapewnienie ciągłości funkcjonowania sądów w zakresie sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości na wypadek braków kadrowych w innych sądach. Cecha czasowości oraz zastępczości instytucji delegacji, wprowadzonej po raz pierwszy w Dwudziestoleciu Międzywojennym jednoznacznie identyfikowała ją jako narzędzie szybkiej reakcji Ministra Sprawiedliwości na braki kadrowe w wymiarze sprawiedliwości w celu zapewnienia sprawności i szybkości postępowań sądowych.**
20. Zgodnie z art. 105. § 1 r.p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości mógł delegować sędziego za jego zgodą do **zastępczego pełnienia w innym sądzie obowiązków sędziego** lub czynności administracyjnej, albo do czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii kolegium administracyjnego właściwego sądu. Zgodnie z § 2. R.p.e.s.p. w nagłych wypadkach Minister Sprawiedliwości mógł i bez opinii kolegium administracyjnego delegować sędziego za jego zgodą i po wysłuchaniu kierownika właściwego sądu, jednakże na czas nie dłuższy niż trzy miesiące. Na podstawie § 3. w okręgu tego samego sądu apelacyjnego, prawo wymienione w § 2 służyło także prezesowi sądu apelacyjnego, ale jedynie w zakresie czynności sędziowskich. Minister Sprawiedliwości mógł także zgodnie z § 4. delegować sędziego nawet wbrew jego woli, jednakże na czas nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu trzech lat.

21. Podobnie przedstawiała się regulacja delegowania sędziego pod rządem art. 66 p.u.s.p. z 1985 r., a od 1990 r. uregulowana w treści art. 63. Delegowanie przez Ministra Sprawiedliwości mogło nastąpić albo za zgodą sędziego, albo bez jej uzyskania. Za zgodą sędziego delegowanie następowało do **zastępczego pełnienia w innym sądzie powszechnym obowiązków sędziego lub prokuratora** (w latach 1932–1950), czynności administracyjnej albo czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, a od 1964 r. (do chwili obecnej) także w innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej. Od 1998 r. możliwe jest także delegowanie sędziego na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – do Sądu Najwyższego.
22. Zgodnie z art. 105 § 4 p.u.s.p. z 1928 r. (od 1950 r. – art. 68 § 2, a od 1964 r. – art. 63 § 2), art. 66 § 2 p.u.s.p. z 1985 r. oraz art. 77 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości mógł zawsze delegować sędziego nawet bez jego zgody, jednakże na czas nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu roku (do 1964 r. – w ciągu trzech lat). Uprawnienie do delegowania sędziego bez uzyskania jego zgody do pełnienia obowiązków sędziego na obszarze właściwości sądu wojewódzkiego uzyskali w 1964 r. także prezesi sądów wojewódzkich, jednak na czas nie dłuższy niż miesiąc w ciągu roku (art. 63 § 3 p.u.s.p. z 1928 r., art. 66 § 3 p.u.s.p. z 1985 r.). Od 1997 r. prezesi sądów wojewódzkich (okręgowych) i apelacyjnych musieli uzyskać na takie przeniesienie zgodę odpowiednio kolegium sądu wojewódzkiego (okręgowego) i apelacyjnego (zob. W. Kozielewicz, *Instytucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie – aspekty ustrojowe i procesowe* (w:) *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesora Zofii Świdy*, red. J. Skorupka, Warszawa 2009, s. 184).

III.

Instytucja delegowania a aktualnym stanie prawnym - uwagi ogólne.

23. W obecnym stanie prawnym instytucja delegacji sędziego uregulowana jest w art. 77 p.u.s.p. Na przestrzeni niespełna 100 lat funkcjonowania w polskim porządku prawnym, a zwłaszcza w ostatnim okresie instytucja delegacji straciła zasadniczą cechę ją identyfikującą tj. cechę tymczasowości i cechę zastępowalności, a także instrumentu reakcji kadrowej w ramach nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości.
24. Delegacja sędziego to przekazanie mu, w całości lub też w z góry określonym zakresie spraw, kompetencji na mocy odpowiedniego aktu, przez wskazany w ustawie organ

(często w drodze porozumienia z innymi organami), a więc uprawnień i jednocześnie obowiązku pełnienia funkcji poza stałym miejscem jej wykonywania, na określony czas, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

- 25. Delegowanie sędziego jest aktem kierownictwa wewnętrznego z zakresu administracji sądowej, mającym na celu realizowanie polityki kadrowej w wymiarze sprawiedliwości.** Decyzję w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, jak też w sprawie jego delegowania, podejmuje Minister Sprawiedliwości. W odróżnieniu od przeniesienia, delegowanie sędziego odbywa się wyłącznie na jego wniosek, co ma mieć znaczenie gwarancyjne z punktu widzenia zachowania stabilności pełnionej służby przez sędziego, stabilności służby traktowanej jako jedna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej.
- 26.** Instrument delegacji, w którym organ władzy wykonawczej posiada wyłączną kompetencję do trwałego przeniesienia sędziego wykonywania czynności orzeczniczych poza obszar jego jurysdykcji wyznaczony, na podstawie pozaustawowych kryteriów i bez zapewnienia sędziemu prawa do skutecznej ochrony sądowej stał się narzędziem nagrody i kary, a także środkiem do uzyskania awansu. Wskazane rozwiązanie stanowi najbardziej jaskrawy przykład naruszenia konstytucyjnej zasady równowagi władz, naruszenia niezależności sądów i niezależności sędziów. Obecny mechanizm delegacji sędziego pozbawiony cechy tymczasowości i zastępczości stanowi skuteczny środek oddziaływania władzy wykonawczej (tj. Ministra Sprawiedliwości) na niezawisłość sędziów i niezależność sądów, a poprzez dowolne kształtowanie przez organ władzy wykonawczej składu sądów narusza określone w art. 45 Konstytucji RP konstytucyjne prawo obywatela do sądu. Delegowanie sędziów na podstawie art. 77 u.s.p. stało się instrumentem planowanego awansu sędziów, a odwołanie z delegacji instrumentem swoistej kary. Fakt, że sędzia, który chce ubiegać się o wyższe stanowisko, w pierwszej kolejności musi zostać zaaprobowany przez władzę wykonawczą, jest w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nie do zaakceptowania z zasadą demokratycznego państwa prawa, gdyż narusza konstytucyjne prawo do niezależnego i niezawisłego sądu.
- 27. U podstaw decyzji Ministra o delegowaniu sędziego do innego sądu leżą potrzeby dotyczące racjonalnego wykorzystanie kadr sędziowskich oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów.. Decyzja Ministra Sprawiedliwości dotycząca zarówno delegowania, jak i odwołania sędziego z delegacji ma charakter całkowicie uznaniowy. Ustawa nie przewiduje**

opiniowania ani jakiejkolwiek innej formy współdecydowania organów władzy sądowniczej lub samorządu sędziowskiego. Decyzja taka nie podlega również kontroli sądowej.

28. Mechanizm odwołania z delegacji pozwalający na trwałe przeniesienia sędziego do innego sądu stanowi naruszenie art. 180 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko służbowe wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Narusza gwarancje niezawisłości sędziowskiej, jakie wynikają z ustawy zasadniczej, tj. gwarancję nieusuwalności (art. 180 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli (art. 180 ust. 2 Konstytucji RP).
29. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. oraz art. 77 § 4 p.u.s.p., swobodnej kompetencji do delegowania sędziego poza jego dotychczasowe miejsce służbowe narusza konstytucyjną zasadę podziału władz oraz zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Prowadzi do sytuacji, w której o zakresie władzy sądowniczej i prawie wydawania przez sędziego orzeczeń, w określonych sprawach, na określonym obszarze i w określonym czasie, może swobodnie decydować naczelny organ administracji rządowej. Nieprzenoszalność sędziego jest jedną z konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Odstępstwo w tej mierze może być dokonane "na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie i nie może być oddane samodzielnej decyzji władzy wykonawczej.
30. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do odwołania sędziego w każdym czasie, bez obiektywnych kryteriów, bez uzasadnienia i z pozbawieniem skutecznej ochrony sądowej narusza niezawisłość sędziowską, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji i to w dwojaki sposób: bezpośredni – poprzez pozbawienie konkretnego sędziego dotychczasowej jurysdykcji oraz pośredni – poprzez oddziaływanie na innych sędziów (efekt mrozący) znajdujących się na takiej delegacji w sferze orzeczniczej (w kontekście orzekania zgodnie z wolą polityczną władzy)
31. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanie instytucji delegacji w jej pierwotnym kształcie określonym rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928r. w na przestrzeni jej historycznego funkcjonowania wypaczyło jej istotę. **Delegacja, z instrumentu czasowego środka reakcji będącej odpowiedzią na potrzeby kadrowe poszczególnych sędziów, mieszczącego się w granicach dopuszczalnego nadzoru**

administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, stała się instrumentem ingerencji władzy wykonawczej w sferę w niezawisłość sędziowską, w sferę orzeczniczą sądów, co wprost narusza konstytucyjną zasadę podziału władz, nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Obecny sposób wykorzystania delegacji Ministra Sprawiedliwości prowadzący do utrwalonych i wieloletnich zmian w składach sędziowskich narusza również kompetencje Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa jako jedynych organów władzy publicznej posiadających kompetencje konstytucyjne w procesie nominacyjnym sędziów

32. Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że w zaskarżone przepisy mają wymiar niekonstytucyjności „ustrojowej”, która polega na stworzeniu przez prawodawcę wadliwego mechanizmu relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, w części obejmującej nadzór zwierzchni ministra nad działalnością administracyjną sądów (por. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Trybunał Konstytucyjny, oceniając zarzut niekonstytucyjności, w wyroku w sprawie K 45/07 podkreślił, że w analogicznej sytuacji należy rozważyć „nie tylko treść pojedynczej normy, statycznie zapisanej w tekście ustawy, ale także ocenić, czy 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.”
33. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny dokonał już częściowej oceny instytucji delegacji wyrokiem z 15 stycznia 2009 r. o sygnaturze K 45/07. Orzekł między innymi, że art. 9 u.s.p. jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał szerokiej analizy zagadnienia nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. Wskazał, że może istnieć taka sfera działania sądów, w obrębie której ingerencja Ministra Sprawiedliwości, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, pod warunkiem jednak, że dokonywana jest wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i właściwie uzasadniona merytorycznie. Jednocześnie Trybunał przesądził, że nadzór Ministra Sprawiedliwości

nie może dotyczyć sfery orzekania przez sądy, a zatem nie może wkraczać w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości. Ustanawiając nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością poza orzeczniczą sądów powszechnych, p.u.s.p. kreuje mechanizm mający podstawowe znaczenie dla działania sądownictwa powszechnego, a którym posługiwanie się przez Ministra może być różne, w tym może wykroczyć poza ramy ustawowe, w więc być niekonstytucyjne.

IV.

Zarzut niezgodności art.77§1 pkt1, pkt3, pkt 4 u.s.p. z art.2 Konstytucji.

34. Zakwestionowane przepisy art. 77§1 pkt1, pkt3, pkt 4 u.s.p. regulują zagadnienie delegowania przez Ministra Sprawiedliwości sędziego sądu powszechnego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie powszechnym: równorzędnym, niższym lub wyższym; delegowania sędziego sądu powszechnego do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Najwyższym – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz delegowania sędziego sądu powszechnego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.
35. Elementem różnicującym delegacje w trybie przepisów art. 77§1 pkt1, pkt3, pkt 4 u.s.p. od innych delegacji, znajdujących umocowanie w pozostałych przepisach art.77 u.s.p. jest wykonywanie obowiązków orzecznich, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.
36. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziego tylko w tym sądzie, do którego został powołany stanowi fundamentalną zasadę, nierozdzielnie związaną z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa: przywiązania sędziego do urzędu, nieusuwalności i nieprzenoszalności. Elementy te prowadzą do wniosku, że każda ingerencja dotycząca miejsca służbowego sędziego ma charakter ustrojowy i winna odbywać się z respektem także dla zasady demokratycznego państwa prawnego, z której wywodzone są w szczególności zasady: nadmiernej ingerencji i prawidłowej legislacji, w tym określoności prawa.
37. Krajowa Rada Sądownictwa podnosi naruszenie wzorca wynikającego z treści art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji, jak też naruszenia zasady określoności prawa.
38. Zasada zakazu nadmiernej ingerencji, rozciąga się w szczególności 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 relację między władzami publicznymi. (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38).

39. Rada zauważa, 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.
40. 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 przedmiotowe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., sygn. 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).
41. Z art. 9 i 9a §2 p.u.s.p. wynika upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r., K 45/07(OTK-A 2009, nr 1, poz. 3), wskazał, że art.173 Konstytucji nie znosi podstawowej zasady ustrojowej jaką jest równowaga się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz nie prowadzi do całkowitej izolacji (a nawet izolacji) sądownictwa od innych organów państwa. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował dopuszczalności powierzenia przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, tylko o ile działania nadzorcze nie będą wkraczać

w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Z tego względu ustawodawca w art. 9b p.u.s.p. ustanowił gwarancję, zgodnie z którą czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. (wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3, orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37).

42. Gwarancje niezawisłości sędziego statuowane w art.180 Konstytucji, wyrażające się zakazem pozbawienia czy zawieszenia sędziego sprawowanego urzędu i zakazem przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko, wprowadzone – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r., K 45/07 - nie mają charakteru absolutnego. Wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego ustawodawca zobligowany jest określić precyzyjnie, tworząc jednocześnie właściwe gwarancje proceduralne, osłabiające skutki ingerencji w stabilność urzędu sędziego.
43. Zasadą jest, że zmiana miejsca służbowego sędziego odbywa się w sytuacji zmiany stanowiska sędziowskiego w drodze awansu na urząd sędziego wyższego szczebla (art.55 §3 u.s.p.). Zmiana miejsca służbowego bez zmiany stanowiska sędziego może być dokonana wyłącznie w przypadkach i trybie określonym w art. 75 u.s.p.
44. Wśród elementów różnicujących sytuację zmiany miejsca służbowego sędziego od delegowania sędziego za jego zgodą do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie należy wyróżnić kryterium trwałości (nieograniczoności w czasie) zmiany miejsca służbowego sędziego; nadto arbitralność decyzji w przedmiocie delegowania sędziego oraz brak przewidzianej kontroli sądowej decyzji Ministra Sprawiedliwości w sytuacji negatywnej oceny ubiegania się o delegowanie. Dla uwypuklenia istoty niekonstytucyjności instytucji delegowania, należy zwrócić uwagę, że z chwilą dokonania przez Ministra Sprawiedliwości przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe całkowicie ustaje element zależności sędziego od Ministra Sprawiedliwości; podczas gdy sędzia delegowany przez cały okres delegowania pozostaje zależny od Ministra Sprawiedliwości co do czasu trwania, kontynuowania delegowania.
45. Delegowanie sędziego za jego zgodą (art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 u.s.p.) do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie umożliwiać ma szybką odpowiedź organu władzy wykonawczej (zobowiązanego ustrojowo do wykonania budżetu w zakresie funkcjonowania sądownictwa) na potrzeby kadrowe sądów, które tymczasowo zaspokoić można w drodze delegowania sędziów. Podstawową przesłanką

wprowadzenia kwestionowanych przepisów była potrzeba zapewnienia sprawności postępowań sądowych, umożliwienia awaryjnego reagowania w sytuacjach wynikających z potrzeby w miarę szybkiego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądów, w tym zabezpieczenia sprawności toczących się już postępowań sądowych. (wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3).

46. Przedstawiony powyżej cel instytucji delegowania sędziego można sprowadzić do stwierdzenia, że delegowanie sędziego do innego sądu odbywa się niejako na zastępstwo, w sytuacji rzutujących na sprawność postępowań sądowych braków kadrowych w jednostce, do której delegowanie następuje. Tak przedstawiona idea delegowania sędziego zachowuje tożsamość z pierwotnym celem przedmiotowej instytucji, zawartej w rozporządzeniu Prezydenta z 6 lutego 1928 r, zmaterializowanej w przesłance „zastępczego pełnienia w innym sądzie powszechnym obowiązków”.
47. Odwołując się do tezy przytoczonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 45/07, że o ile powołanie na urząd sędziego to nadanie prawa jurysdykcji (wydawania wyroków i podejmowania innych czynności jurysdykcyjnych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej), o tyle miejsce służbowe (siedziba) określa jej zakres, czyli obszar działania sędziego oraz rodzaj spraw wynikających z przepisów o właściwości rzeczowej, **Rada podnosi, że wyposażenie Ministra Sprawiedliwości – jako organu władzy wykonawczej w prawo delegowania sędziego do innego sądu, skutkuje realnym wpływem Ministra Sprawiedliwości na kategorie spraw, w których delegowany sędzia będzie orzekał oraz z jakiego obszaru terytorialnego będzie rozpoznawał sprawy. Zatem Minister sprawiedliwości, będąc uprawnionym do delegowania sędziego do innego sądu, także wyższego rzędu dysponuje narzędziem, które oddziałuje na zakres jurysdykcji sędziego (co do obszaru wykonywania władzy sądowniczej i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw).**
48. Dostrzec należy jeszcze ten aspekt, że system delegacji przez Ministra Sprawiedliwości stanowi uprawnienie kształtujące dostęp do sądu poza pierwotnym zakresem inwestytury sędziego. Sytuacja taka w sposób szczególny godzi w ustrojowe zasady powoływania sędziów, zważywszy, że delegowanie sędziego nastąpić może nawet na czas nieokreślony. Zatem poprzez decyzje kadrowe Minister Sprawiedliwości może istotnie wpływać na działalność orzeczniczą sądów.

49. Rada nie kwestionuje, że delegowanie sędziego nie stanowi pobawienia go miejsca służbowego, nie wpływa też na status sędziego wynikający z powołanie na urząd sędziego, choć oddziałuje na zakres jego inwestytury; wątpliwości Rady związane są z wyposażeniem Ministra Sprawiedliwości w narzędzia, które są ściśle powiązane z zakresem jurysdykcji sędziego i odnoszą się do sprawowania przez sędziego wymiaru sprawiedliwości, nie pozostając bez wpływu na sferę niezawisłości sędziego.
50. Na przestrzeni funkcjonowania instytucji delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości wykształciła się praktyka, która wykracza poza opisane wyżej cele delegacji. Brak jednolitych precyzyjnych kryteriów delegacji doprowadził do sytuacji, że instytucja ta jest stosowana w sposób zdeformowany, oderwany od pierwotnego założenia.
51. Rada podnosi, że poprzez instytucję delegacji Minister Sprawiedliwości nadmiernie ingeruje w sferę niezależności sądów oraz narusza niezawisłość sędziowską w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu jakim jest zapewnienie sprawności sądownictwa, adekwatnej czasowo reakcji na problemy kadrowe sądów poprzez zabezpieczenia sprawności toczących się już postępowań sądowych. O ile Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, to władza wykonawcza nie jest uprawniona do ingerowania w te elementy ustrojowe, które związane są ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, niezawisłością sędziego i realizacją prawa do sądu. Zaskarżone przepisy, przewidujące arbitralne podejmowanie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości co do tego, któremu konkretnemu sędziemu zostaną powierzone obowiązki orzecznicze, w którym Sądzie i na jak długo są sprzeczne z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art.2 Konstytucji. Przedmiotowy zarzut jest tym bardziej zasadny w sytuacji gdy instytucja delegacji utraciła przymiot tymczasowości i cechę szybkiej reakcji na braki kadrowe na rzecz instrumentu uzyskania awansu.
52. Przepis art. 77 §1 pkt 1 p.u.s.p. posługuje się kryterium racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego oraz kryterium potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, co uprawnia do twierdzenia, że **delegowanie sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie powszechnym możliwe jest wyłącznie jako reakcja na problemy kadrowe sądów, ukierunkowane na**

zagwarantowanie obywatelom realizacji wyrażonego w art.45 Konstytucji prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Dodatkowo elementem różnicującym delegację do sądu wyższego rzędu od pozostałych delegacji powinno być zaistnienie szczególnie uzasadnionego wypadku. Przytoczone dyrektywy nie występują w sytuacji delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Najwyższym na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i w sądzie administracyjnym – na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

53. Kwestionowane regulacje zatem w ograniczonym zakresie (delegowanie do innego sądu powszechnego) potwierdzają tezę, że delegowanie winno mieć miejsce wyłącznie z uwagi na konieczność zapewnienia wzmocnienia orzeczniczego w sądzie, do którego delegowanie ma nastąpić.
54. Kwestionowane przepisy nie zawierają przesłanek materialnoprawnych delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości; brak jest przepisów, zapewniających jasne, transparentne i przejrzyste reguły delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości; tym samym przepis art. 77 § 1 pkt 1 pkt 3 i pkt 4 p.u.s.p. narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności prawa. Znaczenie przytoczonej zasady określoności przepisów prawnych nabiera szczególnego znaczenia, zważywszy, że odnosi się do określoności przepisów prawa, kształtujących ustroj sądów i co równie ważne gdy instytucja delegowania sędziego jest ściśle powiązana z gwarancjami ustrojowymi i procesowymi niezawisłości sędziego (art. 178, art. 179 i art. 180 Konstytucji).
55. Z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa, realizujących prawem określone funkcje, a przez to ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. (...) Starannej realizacji dyrektyw wynikających z zasad przyzwoitej legislacji należy wymagać od ustawodawcy zwykłego zwłaszcza przy reglamentacji prawnej tych sfer, które zostały uznane za szczególnie newralgiczne przez samego ustrojodawcę (wyroki z: 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).
56. Delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do orzekania w innym sądzie wpływa na zakres jurysdykcji sędziego delegowanego. Delegowanie przekłada się

bezpośrednio na kategorie spraw, w których sędzia orzeka (w sytuacji delegacji do sądu wyższego lub niższego); nadto z jakiego obszaru terytorialnego sprawy sędzia delegowany będzie rozpoznawał. Nie można nie dostrzec, że odnosi się także do kwestii ukształtowania składu orzekającego w konkretnej sprawie.

- 57. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do decydowania o zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości należy traktować jako uprawnienie organu władzy wykonawczej do działania w obszarze władzy sądowniczej, co może mieć miejsce tylko wyjątkowo, w ramach współdziałania władz, a wyjątek ten musi być ściśle i precyzyjnie unormowany oraz interpretowany w wąskim zakresie. Standardów tych przepisy regulujące instytucję delegowania sędziego nie spełniają nawet w minimalnym zakresie.**
- 58.** Zasada demokratycznego państwa prawnego zawiera w sobie zasadę prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, która nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2. 9, 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 12 września 2005 r., sygn. SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05 OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23, z 29.05.2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012, nr 5, poz. 53.). Stanowiący rozwinięcie i uzupełnienie tej zasady przepis art. 176 ust. 2 Konstytucji RP stanowi wymóg zupełności regulacji ustawowej ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami. (...) nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Poza aspektami proceduralnymi, zasady przyzwoitej legislacji obejmują również wymaganie należytej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).
- 59.** Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i

stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki z: 21 marca 2001 r., K 24/00, 30 października 2001 r., K 33/00, 22 maja 2002 r., K 6/02, 24 lutego 2003 r., K 28/02, 29 października 2003 r., K 53/02, 11 maja 2004 r., K 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 17 maja 2005 r., P6/04, 17 maja 2006 r., K 33/05 i 18 kwietnia 2011 r., K 4/09).

- 60. Przepisy art. 77 § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 p.u.s.p. nie spełniają wymienionych założeń; w drodze wykładni nie sposób odtworzyć przesłanek materialnych delegowania sędziego.** Pierwotne założenie wprowadzenia instytucji delegowania jako środka służącego zapobieżeniu „zapaści” orzeczniczej innego sądu – jak dowodzi praktyka - zostało zdominowane jako substytut awansu na urząd sędziego wyższego szczebla, czy też możliwość zdobycia doświadczenia w orzekaniu w sprawach wyższego szczebla, ewentualnie odwołanie z delegacji - przez pryzmat tych ostatnich kryteriów – staje się swoistą karą; wykracza zatem poza dopuszczalny zakres regulacji, ograniczony racjonalnością ustawodawcy. Z uwagi na treść art. 176 ust. 2 Konstytucji RP przepisy art. 77 § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 u.s.p. nie mogą być uzupełniane w drodze aktów podustawowych, w drodze analogii, czy przez odwołanie się do treści uzasadnienia projektu ustawy, wprowadzającej tę instytucję.
- 61. Z przepisów art. 77 § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 p.u.s.p. nie ma także możliwości odkodowania w drodze wykładni jakie kryteria musi spełniać sędzia aby ubiegać się o delegację do orzekania w innym sądzie.** Rada zauważa, że kwestionowane przepisy nie tylko nie określają kryteriów jakie musi spełniać sędzia aby ubiegać się o delegację, ale nie przewidują także sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości. Nie można wykluczyć sytuacji, że sędzia bezskutecznie ubiega się o delegację lub wolę delegowania do innego sądu wyraża więcej niż jeden sędzia.
- 62.** Istotnym zaprzeczeniem pierwotnie zakładanego celu instytucji delegowania sędziego jako szybkiej reakcji na niedobory kadry orzeczniczej, na czas i w związku z niemożnością zapewnienia stronom realizacji ich prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jest okoliczność, że delegowanie możliwe jest na czas nieokreślony. Zaskarżony przepis jest niespójny, nieprecyzyjny, niejasny i niepełny.
- 63.** Skala zjawiska jak i stosowanie instytucji delegowania niezgodnie z założonym celem tej instytucji w powiązaniu z brakiem precyzyjnych zasad regulujących delegowanie

prować musi do konkluzji, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

64. Rada podnosi, że brak precyzyjnych, jasnych przepisów dotyczących kryteriów delegowania sędziów, przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej, czyni możliwym wykluczenie ze skutecznego ubiegania się o delegowanie sędziów o określonych poglądach; alternatywnie podejmowanie decyzji o delegowaniu wyłącznie osób prezentujących poglądy akceptowalne dla Ministra Sprawiedliwości, czyniąc tym samym realne zagrożenie dla realizacji konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Na tożsamą ocenę zasługiwałoby ewentualne prezentowanie przez sędziów ubiegających się o delegację zachowań obliczonych na przypodobanie się władzy wykonawczej.
65. W odniesieniu do zagadnienia wpływu delegacji sędziego przez Ministra Sprawiedliwości na realizację wyrażonego w art. 45 ust.1 Konstytucji prawa do sądu prawidłowo ukształtowanego Rada dostrzega, że poprzez instytucję delegacji władza wykonawcza dysponuje instrumentem wpływu na kształtowanie składu Sądu, zwłaszcza bezpośrednio po objęciu przez sędziego delegowanego obowiązków orzeczniczych w sądzie, do którego zostaje delegowany oraz bezpośrednio po odwołaniu z delegacji w tym sądzie. Wyrażona w art. 47a ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2021r (Dz. U. 2024. 334 t.j.) ogólna zasada, że sprawy są przydzielane sędziom i asesorum sądowym losowo, przy pomocy Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS), ma ten skutek, że sędzia bezpośrednio po rozpoczęciu delegowania w innej jednostce, przy założeniu że nie jest dla niego tworzony referat oczekujący, z dużą dozą prawdopodobieństwa, będzie losowany częściej od pozostałych orzeczników w Wydziale, aż do osiągnięcia stanu referatu na poziomie odpowiadającym pozostałym sędziom. Podobny mechanizm będzie miał miejsce w jednostce macierzystej, po odwołaniu z delegacji, a jednocześnie z chwilą odwołania z delegacji sędzia nie będzie brał udziału w losowaniu spraw, w sądzie do którego delegacja miała miejsce. Oznacza to w praktyce, że nie sposób wykluczyć sytuacji, że określone decyzje Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie delegowania do innego Sądu, w sytuacji gdy do tego Sądu wpłynąć ma konkretna sprawa mogą być wyrazem jego ukierunkowanego, celowego działania obliczonego na zwiększenie prawdopodobieństwa wylosowania

przez sędziego delegowanego tej konkretnej sprawy; ewentualnie wyeliminowania możliwości wylosowania sprawy przez tego sędziego w macierzystym sądzie, z którego delegowanie następuje. Analogiczny schemat działania możliwy jest poprzez decyzję o odwołaniu z delegacji.

66. Brak jasnych i precyzyjnych przepisów regulujących instytucję delegowania sędziego czyni niemożliwym ustalenie transparentnych i jednolitych kryteriów delegowania sędziego, a zważywszy na brak jakiegokolwiek procedury zapewniającej sądową kontrolę braku pozytywnej decyzji w przedmiocie delegowania czyni przedmiotowy akt rozstrzygnięciem dyskrejonalnym i całkowicie arbitralnym, służącym realizacji celów całkowicie sprzecznych z pierwotnym założeniem tej instytucji.

67. Na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się takie kryteria, jak: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te tworzą tzw. test określoności prawa, którego przepisy art. 77 § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 u.s.p. zadość nie czynią. Z tej przyczyny art. 77 § 1 pkt 1, pkt 3, pkt 4 u.s.p. jako niezgodny z art. 2 w zw. z art. 173 i art. 176 ust 2 Konstytucji RP powinien zostać usunięty z krajowego porządku prawnego.

V.

Zarzut niezgodności art. 77 § 4 zdanie drugie u.s.p. z art. 2 Konstytucji.

68. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje na naruszenie wzorca wynikającego z treści art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie naruszenia zasady określoności prawa także w odniesieniu do przepisu art. 77 § 4 zdanie drugie u.s.p.

69. Przepis art. 77 § 4 stanowi, że sędzia delegowany na podstawie § 1 pkt 2-2c oraz § 2a, na czas nieokreślony, może być odwołany z delegowania lub z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. W pozostałych przypadkach delegowania sędziego, odwołanie lub ustąpienie sędziego następuje bez zachowania okresu uprzedzenia.

70. Rada kwestionuje konstytucyjność przepisu art. 77 § 4 zdanie drugie u.s.p., zgodnie z którym bez zachowania okresu uprzedzenia następuje odwołanie sędziego sądu

powszechnego delegowanego przez Ministra Sprawiedliwości do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie powszechnym: równorzędnym, niższym lub wyższym; w Sądzie Najwyższym – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz w sądzie administracyjnym na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

71. Treść zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, wyrażającej nakaz formułowania przepisów w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, oraz kryteria jakie winny być dochowane, by dany przepis spełniał wymogi poprawnej legislacji zostały szeroko omówione powyżej i zachowują aktualność przy ocenie naruszenia art. 77 § 4 zdanie drugie u.s.p. wzorca wynikającego z treści art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego w aspekcie naruszenia zasady określoności prawa. Podkreślić należy, że znaczenie ogólnej zasady określoności przepisów prawnych rysuje się szczególnie wyraźnie gdy ocenia się określoność przepisów prawa, kształtujących ustrój sądów, a do takich zalicza się przepis art. 77 § 4 zdanie drugie.
72. Kwestionowany przepis w żadnej mierze nie spełnia dyrektywy sformułowania przepisu w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Standardu tego omawiany przepis nie spełnia nawet w minimalnym zakresie. W oparciu o przepis art. 74 § 4 zdanie drugie nie sposób ustalić jakichkolwiek kryteriów, warunkujących decyzję o odwołaniu z delegacji sędziego w innym sądzie powszechnym (równorzędnym, niższym lub wyższym), w Sądzie Najwyższym oraz w sądzie administracyjnym. Konstrukcja prawna odwołania z delegacji ma charakter całkowicie arbitralny, uznaniowy, bo nie znajdujący oparcia w jakichkolwiek merytorycznych przesłankach, pozbawiony nie tylko uzasadnienia, ale również możliwości sądowej kontroli podjętej decyzji.
73. Zadaniem Rady całkowicie nieuprawniona, dowolna i nieoparta na przepisach prawa, byłaby ewentualna próba wyinterpretowania, że odwołanie z delegacji następuje wyłącznie wtedy, gdy w sądzie, do którego delegowanie nastąpiło ustała potrzeba dodatkowego wsparcia orzeczniczego.
74. W sytuacji gdy aktualnie delegowanie sędziego do innego sądu utraciło pierwotny walor szybkiej reakcji na problemy kadrowe sądów możliwość natychmiastowego, bez zachowania uprzedzenia odwołania w sposób rażący godzi w niezawisłość sędziowską i realizowanie prawa do sądu.
75. W literaturze wskazuje się, że zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) 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). Wymienione gwarancje nie mogą być w pełni zapewnione w sytuacji gdy sędzia, w ramach delegacji, nie ma pełnej swobody orzekania zgodnie ze swoim sumieniem, sprawowania wymiaru sprawiedliwości, pozostając wiernym Konstytucji i ustawom. Orzekanie przez sędziego delegowanego, który ma świadomość, że rozstrzygnięcie jakie zapadnie z jego udziałem odbiega od poglądów prezentowanych przez władzę wykonawczą, nie odbywa się w warunkach zapewniających standardy niezawisłości. Fakt, że sędzia delegowany, który w każdej chwili, bez ustalonych obiektywnych kryteriów, bez możliwości odwołania może zostać z tej delegacji odwołany nie pozostaje bez wpływu na sferę orzeczniczą sędziego. Oddziałuje też na innych sędziów delegowanych, wywołując efekt mrozący, wyrażający się świadomością nieuchronności odwołania z delegacji w sytuacji orzekania w sposób niezgodny z oczekiwaniami władzy wykonawczej. Wielość odwołań z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości po dacie 13 grudnia 2023 r. prowadzi do oceny, że poczynione rozważania nie mają charakteru wyłącznie hipotetycznego, lecz wymiar realny.

76. Zważywszy na lawinową liczbę decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania z delegacji po dniu 13 grudnia 2023 r, poczynione wyżej rozważania jawią się już nie tylko jako teoretyczne, ale nakazują realnie zadać pytanie o motywy tych decyzji, zwłaszcza że równolegle podejmowane są decyzje o delegowaniu sędziów skupionych wokół zaangażowanych politycznie stowarzyszeń sędziowskich.
77. Rada zwraca uwagę, że brak precyzyjnych, obiektywnych i jednolitych kryteriów odwołania sędziego z delegacji w powiązaniu z faktem, że odwołanie z delegacji możliwe jest ze skutkiem natychmiastowym, bez zapewnionej skutecznej kontroli sądowej stanowi bardzo poważne zagrożenie dla zapewnienia prawa do sądu. Odwołanie sędziego z delegacji w danym sądzie jest równoznaczne z pozbawieniem tego sędziego udziału w przydziale kolejnych spraw. Nie można więc wykluczyć sytuacji, że odwołanie z delegacji pozostanie w związku czasowym z wpływem konkretnej sprawy do Sądu, do którego sędzia był delegowany, by w ten sposób wyeliminować możliwość udziału tego sędziego w losowym przydziale tej sprawy. Zatem poprzez instytucję odwołania z delegacji możliwe jest wpływanie przez władzę wykonawczą na skład sądu w konkretnych sprawach.

78. W świetle poczynionych rozważań nie ulega wątpliwości, że znaczenie ogólnej zasady określoności przepisów prawnych ma fundamentalne znaczenie w odniesieniu do przepisów kształtujących ustrój sądów. W zakresie obowiązku ustawodawcy tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych, zarówno pod względem ich treści, jak i formy, przepis art. 77 § 4 zdanie drugie nie spełnia minimalnych standardów określoności prawa. Z tej przyczyny art. 77 § 4 zdanie drugie u.s.p. jako oczywiście niezgodny z art. 2 w zw. z art. 45 ust.1, art 173 i art.176 ust 2 Konstytucji RP powinien zostać usunięty z krajowego porządku prawnego.

VI.

Zarzut niezgodności z art. 7 z art. 179, art. 144 pkt 17, art. 180 ust 2 Konstytucji

79. Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że żaden organ władzy publicznej nie może domniemywać kompetencji. Jednym słowem, co nie jest dozwolone jest zabronione. Obowiązek ten oznacza zobowiązanie poszanowania całego systemu prawnego obowiązującego na terenie RP, w tym oczywiście przede wszystkim Konstytucji i jej interpretacji wynikającej z orzecznictwa TK. Adresatami zasady legalizmu są wszystkie organy władzy publicznej, w tym również Minister Sprawiedliwości, będąc zobowiązanymi do działania na podstawie prawa i w jego granicach. Organy te są związane zatem każdym obowiązującym aktem prawnym, niezależnie od jego rangi, jak również orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego.
80. Artykuł 7 stanowi dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje wykładni rozszerzającej w zakresie przepisów kompetencyjnych i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej, czy też stosowania analogii. Wykluczone jest działanie organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. Art. 7 Konstytucji RP rodzi obowiązek działania wówczas, gdy zaktualizują się przesłanki wskazane w podstawie prawnej. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji. Oznacza to także, iż w stosunku do systemu delegacji sędziów przez Ministra Sprawiedliwości, stanowiących zaskarżonym przepisami, nie można doszukiwać się analogii w delegowaniu pracowników, czy nawet urzędników państwowych.

81. Z zakazu domniemania kompetencji określonego w art. 7 Konstytucji wynika również zasada, iż **dwa organy nie mogą posiadać jednocześnie takiej samej kompetencji do działania w danej sprawie**. Urzeczywistnieniu tej zasady służą procedury eliminacji sporów kompetencyjnych, czego tylko jednym z elementów jest kompetencja Trybunału Kompetencyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP).
82. Eliminując spór kompetencyjny Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2020 r. (sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60) odniósł się do inwestytury sędziego, podkreślił, iż: „w polskim porządku prawnym nie ma przepisów prawnych, które przyznawałyby kompetencję do podważania aktu powołania i wynikającej z tego aktu inwestytury do orzekania przez sędziego jakimukolwiek organowi władzy publicznej, w tym także Sądowi Najwyższemu. **Konstytucyjny kształt kompetencji, wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji**, wyklucza nie tylko możliwość kwestionowania ważności aktu powołania, lecz **nie pozwala również na kwestionowanie zakresu uprawnień osoby powołanej przez Prezydenta do pełnienia urzędu sędziego**. Przyjęcie odmiennego poglądu pozbawiałoby tę kompetencję Prezydenta jej materialnej istoty, albowiem nie jest wykonaniem tej kompetencji powołanie sędziego, który mimo wydania postanowienia w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego nie mógłby być piastunem władzy sądowniczej.”
83. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony, przy czym akt urzędowy powołania sędziego przez Prezydenta zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP jako realizacja jego prerogatywy nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja jednoznacznie wskazuje zatem, że kompetencję powołania sędziego do pełnienia urzędu posiada Prezydent Rzeczypospolitej. Zgodnie z przywołanym wyżej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna kompetencja Prezydenta Rzeczypospolitej, jej materialna istota to nadanie sędziemu określonego zakresu uprawnień – inwestytury sędziowskiej.
84. W orzecznictwie podkreśla się, że istota powołania sędziego do pełnienia urzędu (z jednoczesnym wyznaczeniem mu miejsca służbowego) sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury (imperium władzy sądowniczej), która stanowi nie tylko legitymację do sprawowania przez sędziego władzy sądowniczej, lecz także określa zakres sprawowania tej władzy. Istnieje bowiem ścisły związek między przyznaniem

sędziemu prawa do "wymierzania sprawiedliwości" a koniecznością precyzyjnego (niebudzącego żadnych wątpliwości) ustalenia zakresu sprawowanej przez niego jurysdykcji. Tym samym sędzia nie jest powoływany przez Prezydenta RP do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto*. Wręcz przeciwnie, skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta RP na podstawie art. 179 Konstytucji jest powołanie sędziego jedynie do rozstrzygania przez niego konkretnych spraw, a więc wyznaczenie go do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ściśle oznaczonym obszarze jurysdykcyjnym." (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 10 grudnia 2015 r., III KRS 116/12, tak też Sąd Najwyższy w wyroku z 25 stycznia 2016 r., sygn. III KRS 65/13). Zgodnie z jedną z fundamentalnych zasad ustroju sądów, mającą także wymiar konstytucyjny (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), sędzia może i powinien wykonywać władzę tylko w tym w sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe. To miejsce, określane także jako "siedziba sędziego", jest jednym z czynników kształtujących status sędziego; powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza miejsce służbowe sędziego, które może być zmienione tylko w wyjątkowych wypadkach i w ściśle określonym trybie" (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 17 lipca 2007 r., III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154).

85. Wyłącznie kompetencją Prezydenta RP jest zatem określenie zakresu uprawnień sędziego – do rozstrzygania konkretnych spraw, w ściśle oznaczonym obszarze jurysdykcyjnym. Delegacja sędziego do orzekania przez Ministra Sprawiedliwości zmienia zaś zakres rozstrzyganych spraw (delegacja do sądu wyższej instancji, do Sądu Najwyższego, do pionu sądownictwa administracyjnego) i obszar jurysdykcyjny (także delegacje do sądów równorzędnych). **Delegacje z uwagi na ich długotrwałość, utrzymują się nawet przez okres nawet kilku i kilkunastu lat i nie łączą się z udziałem sędziego w konkursie przez Krajową Radą Sądownictwa na zajmowane faktycznie stanowisko sędziowskie, są porównywalne w zakresie skutków do powołania na ten sam urząd sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej.** Delegacje sędziów w rzeczywistości zastępują instytucję powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Zaskarżone przepisy o delegacji sędziów podlegają zatem ocenie co do zgodności z tak zrekonstruowanym wzorcem konstytucyjnym z wynikającej z określonej w art. 7 Konstytucji RP zasady legalizmu zasady wyłączności kompetencyjnej jednego organu w danym zakresie działania władzy państwowej, w odniesieniu do powierzenia inwestytury sędziowskiej – wyłączności kompetencji Prezydenta RP wynikającej z art. 179 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.

86. Inwestytura sędziego nie jest niezmienna w czasie pełnienia urzędu przez sędziego, co wynika ze zmian w obowiązującym prawie – określone kategorie spraw mogą być przenoszone nawet pomiędzy pionami sądownictwa powszechnego i administracyjnego, ze zmian granic obszarów jurysdykcyjnych, ze znoszenia i tworzenia poszczególnych sądów, czy też ze zmiany całej struktury sądownictwa, która miała miejsce w sytuacji zniesienia ośrodków zamiejscowych NSA i stworzenia w ich miejsce wojewódzkich sądów administracyjnych. Zmiany inwestytury mają jednakże charakter heteronomiczny, zależne są od zmian prawa, a tym samym stanowią następstwo działania władzy ustawodawczej. Możliwość zmiany inwestytury sędziego w okresie po wydaniu aktu urzędowego przez Prezydenta Rzeczypospolitej nie oznacza jednakże swobody kształtowania tej inwestytury przez inny organ władzy wykonawczej, a konkretnie przez Ministra Sprawiedliwości.
87. **Delegowanie sędziego bezterminowe (trwale), na czas określony (długotrwałe), jak również odwołanie sędziego z delegacji stanowi pozaustawową zmianę inwestytury sędziowskiej w drodze aktu z zakresu nadzoru administracyjnego przez organ wykonawczy tj. Ministra Sprawiedliwości.** Prawodawca nie może zaś dowolnie „przydzielać” kompetencji poszczególnym organom, lecz powinien to czynić, mając na uwadze „rolę i pozycję ustrojową danego organu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r, sygn. K 4/06). Analizie zgodności z zasadą legalizmu – art. 7 Konstytucji RP winna podlegać kwestia, czy przyznanie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie delegowania sędziego, w rzeczywistości wyposaża ten organ w instrumenty, które pozwalają sięgać w realizacji funkcji władczych państwa poza podstawę prawną, czy jest zatem legitymowane. Zadaniem Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej nie jest zaś kształtowanie składu sądu, nie jest określanie inwestytury sędziego, a akt powołania i odwołania z delegacji nie mieści się w granicach ustawowego nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości.
88. Podkreślenia wymaga fakt, iż w orzecznictwie dostrzegano, iż instytucja delegacji sędziego stanowi wyłom w odniesieniu do zasady niezależności sądów i jej utrzymanie w ustroju sądownictwa jest co najmniej wątpliwe. Sąd Najwyższy konkludował, iż „oddawanie uprawnień do delegowania sędziego organom władzy wykonawczej nie jest zjawiskiem częstym, a jeżeli występuje, to głównie na zasadzie tradycji ustrojowej. Podobnie jest w Polsce, choć trzeba pamiętać, że w projekcie Prawa o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną w 1924 r.

przewidywano, iż kompetencje w zakresie delegowania sędziów spełniał będzie - zgodnie z zasadami Konstytucji marcowej (art. 2) - Sąd Najwyższy, usytuowany wówczas na szczycie struktury sądów powszechnych. Dopiero zmiana koncepcji ustrojowej państwa dokonana w drugiej połowie lat 20. spowodowała, że kompetencję tę przyznano Ministrowi Sprawiedliwości (art. 105 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jedn. tekst: Dz U z 1932 r. Nr 102, poz. 863-dalej: "Pr. o u.s.p. z 1928 r.,). Nie ulega wątpliwości, że decyzja ta, zgodnie z ówczesnymi tendencjami, miała na celu ograniczenie niezależności władzy sądowniczej na rzecz władzy wykonawczej. Kierując się tymi samymi motywami postępował ustawodawca w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Uchwała SN z 17.07.2007 r., III CZP 81/07, OSNC 2007, nr 10, poz. 154." Delegowanie sędziów przez Ministra Sprawiedliwości jest zatem pozostałością po komunistycznym systemie prawnym.

89. Systemowi delegacji, pozostałemu po systemie prawnym PRL, należy przeciwstawić standard zmiany inwestytury sędziego ukształtowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji m.in. zmiany ustroju sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2005 r. sygn. P 20/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 111, na standard ten składa się przyznanie kompetencji organowi sądowemu, w tej konkretnej sytuacji był to Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przenoszący sędziów oraz możliwości odwołania od decyzji do sądu, którym był Sąd Najwyższy. Przyznanie kompetencji Prezesowi NSA uwzględniało zatem rolę i pozycję tego organu w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP.
90. **Standardu tego nie spełnia przyznanie kompetencji do zmiany inwestytury sędziego Ministrowi Sprawiedliwości. Jest to organ władzy wykonawczej, polityczny, nie zaś organ władzy sądowniczej, czy też skupiający przedstawicieli wszystkich władz, jak Krajowa Rada Sądownictwa. Wykonywanie kompetencji do zmiany inwestytury sędziowskiej (delegowania sędziego) przez Ministra Sprawiedliwości nie daje zatem gwarancji zachowania niezależności sądu, niezawisłości sędziego. Sama tradycja ustrojowa, głównie z okresu PRL, nie może uzasadniać zachowania instytucji delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości w porządku prawnym. Pozycja ustrojowa Ministra Sprawiedliwości, pozbawionego bezpośredniego mandatu demokratycznego, jest w porządku konstytucyjnym w sposób oczywisty niższa od pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej legitymującego się najsilniejszym mandatem demokratycznym.**

91. Wskazane wyżej argumenty prowadzą w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa do jednoznacznego stwierdzenia, iż zaskarżone przepisy tworzące system delegacji sędziów przez Ministra Sprawiedliwości są niezgodne ze wzorcem konstytucyjnym wynikającym z art. 7 w zw. z art. 189 i art. 144 ust 3 pkt 17 Konstytucji RP. Minister sprawiedliwości, zważywszy na jego rolę i pozycję ustrojową nie jest legitymowany do zmiany inwestytury sędziowskiej, jego działanie, jako zastępujące instytucję powołania sędziego bezpośrednio narusza wyłączną konstytucyjną kompetencję Prezydenta Rzeczypospolitej.

VII.

Zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów art. 178 ust 1 , art. 45 ust.1 i art. 78 Konstytucji RP.

92. Status sędziego w wymiarze ustrojowym i jurysdykcyjnym wynika z konstytucyjnych norm zawartych w art. 178 – 181 Konstytucji RP, które tworzą fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego tj zasadę odrębności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz zasadę odrębności ustrojowej pozycji sędziego w zakresie jego jurysdykcji w wymiarze sprawowanego przez sędziego wymiaru sprawiedliwości.
93. Przywołany przez Krajową Radę Sądownictwa jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 1 Konstytucji RP 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).
94. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swoich orzeczeń wielokrotnie wskazywał, 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).

95. 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 prezesa albo wiceprezesa sądu czynnościach służbowych oraz w czynnościach orzeczniczych podejmowanych jako sąd, 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.
96. Funkcja Ministra Sprawiedliwości określana jako zewnętrzny nadzór administracyjny została określona w art. 9 i 9a § 2 p.u.s.p. W utrwalonej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny przyjął dopuszczalność powierzenia przez ustawodawcę Ministrowi Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, o ile działania nadzorcze nie będą wkraczać w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Z tego względu ustawodawca w art. 9b p.u.s.p. ustanowił gwarancję, zgodnie z którą czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. (wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3, orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 OTK w 1993 r., cz. II, poz. 37). „Powierzenie funkcji nadzoru administracyjnego Ministrowi Sprawiedliwości może znaleźć merytoryczne uzasadnienie także z uwagi na odpowiedzialność polityczną, jaką władza wykonawcza

ponosi za sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi. O wyborze i przyjęciu któregoś z rozwiązań dotyczących nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powinno decydować m.in. to, w jaki sposób można najsprawniej zapewnić osiągnięcie zamierzonych celów. (...) Nadzór ministra może się rozciągać na działalność administracyjną organów władzy sądowniczej w znaczeniu organizacyjnym, jakkolwiek jest niedopuszczalny w stosunku do sprawowania władzy sądowniczej w znaczeniu funkcjonalnym”. (wyrok z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121).

97. Sędzia delegowany do pełnienia służby w sądzie równorzędnego szczebla dzięki decyzji Ministra Sprawiedliwości otrzymuje odpowiednio wyższe uposażenie, co w powiązaniu z możliwością odwołania sędziego z takiej delegacji nawet bez okresu uprzedzenia niewątpliwie stanowi istotny czynnik wpływający choćby na sytuację materialną sędziego. Już z tej tylko przyczyny trudno nie dostrzec zależności takiego sądu (sędziego delegowanego) od władzy wykonawczej.
98. Jedną z materialnych gwarancji niezawisłości sędziego jest pewność czyli stabilność stosunku służbowego. Sędzia powoływany jest przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego w konkretnym sądzie. Istoty powołania osoby do pełnienia urzędu sędziego nie można redukować do wyrażenia zgody na wykonywanie przez nią kompetencji sędziego. Akt powołania zawiera w sobie znacznie dalej idące konsekwencje ustrojowe. Prezydencki akt powołania sędziego nie tylko legitymuje osobę do sprawowania władzy sądenia, ale zarazem, co nie mniej ważne, określa zakres sprawowanej władzy sądenia. Sędzia nie jest powoływany do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto*, ale sprawuje wymiar sprawiedliwości tylko w obrębie jednej, konkretnie wyznaczonej siedziby, o określonym zakresie jurysdykcji, który jest określony w akcie powołania przez Prezydenta RP. Oznacza to, że sędzia nie pełni służby w dowolnym sądzie, ale tylko w takim miejscu, które zostało mu ściśle wyznaczone przez Prezydenta RP, Siedzibą sędziego jest bowiem konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sprawuje on wymiar sprawiedliwości.
99. Decyzja Ministra Sprawiedliwości dotycząca zmiany miejsca służbowego sędziego, choć nie można jej odmówić władczego charakteru, jest kierowana nie do osoby podległej służbowo Ministrowi, ale do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej władzy, powołanego przez Prezydenta RP i wydającego wyroki w roli piastuna władzy sądowniczej bezpośrednio w imieniu Rzeczypospolitej.

Wskazana w art. 75 § 3 p.u.s.p kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie jest decyzją administracyjną, lecz jest swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny. Decyzja ta jest wydawana w sprawie ustrojowej z zakresu władzy sądowniczej oraz właściwości miejscowej sądu. Rozstrzyga więc ona o zakresie władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Decyzja odmowna Ministra Sprawiedliwości co do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na jego wniosek dotyka praw i obowiązków sędziego określających treść stosunku służbowego sędziego, a zatem jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

- 100.** Rada wskazuje, że istota instytucji delegowania poddana zostało analizie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej p.u.s.p. z dnia 18 sierpnia 2011 r., gdzie wskazano, że nie może ona stanowić swoistego „szczebla awansowego” do sądu wyższego ani stanowić formy weryfikacji umiejętności sędziego. Rada podkreśla, że instytucja delegacji tym bardziej nie może stanowić instrumentu zastępującego akt powołania sędziego. Wieloletnie delegacje, przy braku elementu ich tymczasowości i wyjątkowości, w połączeniu w brakiem uruchamiania procedury konkursowej stanowią jaskrawy przykład naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.
- 101.** Naczelną zasadą ustrojową wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest nie tylko nieusuwalność sędziego z zajmowanego urzędu, lecz również to, że sędzia orzeka (sprawuje wymiar sprawiedliwości) tylko w obrębie jednej, konkretnie wyznaczonej siedziby, którą określa akt powołania przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 179 Konstytucji RP). Innymi słowy, sędzia danego szczebla sądownictwa powszechnego (rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego) nie pełni służby w "jakimkolwiek" miejscu służbowym (w dowolnym sądzie) ale tylko w takim miejscu, które zostało mu ściśle wyznaczone przez Prezydenta RP (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa). Wobec tego sędzia nie może być swobodnie przenoszony do innej siedziby (innego sądu). Siedziba sędziego to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sprawuje on wymiar sprawiedliwości, co jest jednym z wielu czynników kształtujących status sędziego. Sędzia otrzymuje od Prezydenta RP akt powołania do konkretnego sądu, a nie akt powołania na "jakieś" stanowisko sędziowskie (bez określenia obszaru jego jurysdykcji).
- 102.** Przedstawione zasady- co wynika z treści art. 180 ust. 5 Konstytucji RP - nie mają charakteru absolutnego, bo w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic

okręgów sądowych można przenieść sędziego (nawet wbrew jego woli) do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Z normy ustrojowej zawartej w tym przepisie nie można wywodzić, że Konstytucja zezwala na przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe (do innego sądu), bez jego zgody, na podstawie decyzji podejmowanej samodzielnie przez organ władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), z pominięciem udziału w tej czynności organów władzy sądowej (w szczególności Krajowej Rady Sądownictwa).

103. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do odwołania sędziego w każdym czasie i to bez uzasadnienia narusza niezawisłość sędziowską, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji i to w dwojaki sposób: bezpośredni – poprzez pozbawienie konkretnego sędziego prawa dalszego orzekania w sądzie wyższego rzędu oraz pośredni – poprzez oddziaływanie na sędziów znajdujących się na takiej delegacji w sferze orzeczniczej (w kontekście orzekania zgodnie z wolą polityczną władzy), skoro ich dalsze orzekanie i awans zawodowy uzależnione są od woli władzy wykonawczej.

104. Rada podkreśla, w także w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, że rozwiązaniem ustrojowo wadliwym jest pozostawienie w gestii Ministra Sprawiedliwości (par excellence organu władzy wykonawczej) swobody decyzyjnej w sprawach powoływania, awansowania czy przenoszenia sędziów, w tym powierzenie prawa decydowania o przeniesieniu sędziego, nawet przy zapewnieniu sędziemu gwarancji zaskarżalności decyzji do Sądu Najwyższego. Zasada nieusuwalności sędziów ma zapewnić stabilizację urzędu sędziego i tym samym wyklucza powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego. Jest to instrument, który służy zabezpieczeniu niezależności władzy sądowej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Odstępstwo od zasady nieusuwalności może nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych. [Wyrok SN z 7.04.2016 r., III KRS 45/12, LEX nr 2288955.]

105. W kontekście powyższych zarzutów interesujące stanowisko prezentował w 2020 roku Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar (obecnie Minister Sprawiedliwości w piśmie procesowym z dnia 24 marca 2020 r., do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie (sygn. akt VI Ko/Wa 10/20), który wskazywał, że *„biorąc pod uwagę szczególny charakter prawny odwołania z delegacji, powiązany ze sprawowaniem przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad funkcjonowaniem sądownictwa, przychyła się do wniosku Skarżącego o dopuszczenie*

kontroli sądowo-administracyjnej skarzonego aktu jako „innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten pozwala na kontrolę aktów innych niż te określone w art. 3 § 2 p.p.s.a., o ile podjęte one zostały w sprawie indywidualnej i mają charakter publicznoprawny³. Za dopuszczalnością drogi sądowej przemawiają także względy konstytucyjne przywołane wyżej, związane z koniecznością zapewnienia gwarancji poszanowania art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zarówno w jego wymiarze jednostkowym, jak i systemowym. Akt delegowania sędziego, a także decyzja o odwołaniu sędziego z delegowania, stanowią czynności prawne sui generis, których szczególny charakter wynika ze specyfiki stosunku prawnego występującego między Ministrem Sprawiedliwości a delegowanymi sędziami. Próba zakwalifikowania go w kategoriach zwykłej „nadrzędności lub podległości służbowej” stoi w sposób oczywisty w sprzeczności z konstytucyjną zasadą podziału władz oraz niezawisłości sędziego”.

- 106.** Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należało uwzględnić także konstytucyjne prawo do środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji RP. Prawo to wiąże się również z koniecznością rzeczywistego zapewnienia zgodności działania Ministra Sprawiedliwości, jako organu władzy publicznej, z prawem w zakresie ustawowych przesłanek możliwości odwołania sędziego z delegacji. Istotne w tej mierze jest także odpowiednie uzasadnienie decyzji. Obowiązek jego sformułowania wynika przy tym wyrażnie z art. 41 ust. 2 c Karty Praw Podstawowych UE, który znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie analogicznie do przepisu art. 47 KPP, tj. przede wszystkim z uwagi na związek kwestii ochrony niezawisłości sędziowskiej z prawem Unii (art. 2 oraz 19 ust. 1 ak. 2 TUE). Wprawdzie art. 41 ust. 1 Karty explicite wspomina o instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, niemniej w ujęciu funkcjonalnym, na organy „unijne” składają się nie tylko organy Unii sensu stricto, które bezpośrednio wdrażają przepisy prawa UE, ale również organy krajowe wykonujące przepisy prawa UE.
- 107.** Krajowa Rada Sądownictwa jako dodatkowe wzorce kontroli wskazuje przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – naruszenie prawa do sądu i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP – prawa do równego traktowania przez władze publiczne.
- 108.** Naruszenie prawa do sądu ma dwojaki aspekt. Po pierwsze sposób ukształtowania instytucji delegowania pozbawia osobę wobec której skierowano czynność kształtująca jej sytuację prawną skutecznej ochrony sądowej i kontroli działań

organów władzy wykonawczej. W drugiej strony mechanizm pozwalając dowolne kształtowanie jurysdykcji sędziego oraz składu sądu w wymiarze sprawiedliwości narusza prawo obywatela do rozpoznania jego sprawy przez sąd bezstronny i ustanowiony ustawą. Rada dostrzega bowiem, iż zarówno odmowa delegowania jak i odwołanie z delegacji godzi w dobra osobiste piastunów tych funkcji, a sama decyzja wywiera tym samym skutek w zakresie praw i wolności jednostki. Osoby wobec których organ władzy wykonawczej tj. Minister Sprawiedliwości skierował powyższe czynności winny mieć zapewnioną skuteczną ochronę sądową poprzez możliwość zainicjowania drogi kontroli sądowej powyższych decyzji organu władzy wykonawczej.

109. Za dopuszczalnością drogi sądowej przemawiają także względy konstytucyjne, związane z koniecznością zapewnienia gwarancji poszanowania art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób jest zaś racjonalnie uzasadnić takiego ograniczenia prawa do sądu. Ustawodawca powinien był zatem zagwarantować procedurę weryfikacji decyzji o odwołaniu sędziego z delegacji, a jej sądowa zaskarżalność pociągnęłaby za sobą konieczność jej uzasadniania. Decyzja o odwołaniu z delegacji powinna zatem być odpowiednio uzasadniona względami związanymi z prawidłową organizacją wymiaru sprawiedliwości.
110. Konieczność zapewnienia skutecznej ochrony sądowej obecny Minister Sprawiedliwości dostrzegał już w 2015r. W liście do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Borysa Budki z dnia 25 września 2015 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (Adam Bodnar) wskazał, że *obecne działania Ministra stanowią swoistą presję na cały wymiar sprawiedliwości i wydaje się, że ich celem jest tzw. efekt mrozący, możliwy do osiągnięcia poprzez „karanie” sędziów odwołaniem z delegacji.*
111. Dalej RPO wskazywał, że *decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania sędziego z delegacji jest decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jest ona bowiem władczym aktem stosowania prawa przez organ władzy wykonawczej skierowanym do określonego i zindywidualizowanego adresata oraz określającym jego status prawny (miejsce wykonywania władzy sądowniczej). Tym samym spełnia warunki dotyczące przymiotów orzeczeń i decyzji wynikających ze wskazanej normy konstytucyjnej. Zdaniem Rzecznika, w badanej sprawie ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji. Nie sposób jest bowiem wskazać racjonalnego uzasadnienia dla istnienia takiego ograniczenia. Ustawodawca*

winien był zatem zagwarantować procedurę służącą weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu sędziego z delegacji. Warto również zauważyć, że zaskarżalność decyzji Ministra o odwołaniu z delegacji „wymusi” uzasadnianie decyzji w tym zakresie, a tym samym urealni konieczność określenia na poziomie ustawowym czytelnych przesłanek dotyczących tej procedury.

- 112.** Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. akt K 21/99 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”. Odwołując się do takiej wykładni wskazanej normy konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, w sprawie z wniosku sędziego wojskowego, przeniesionego – bez jego zgody – na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa, uznał, że: „decyzje o przeniesieniu sędziego (wojskowego) nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęcie ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2002 r. o sygn. akt SK 29/01).
- 113.** Analiza wskazanego orzeczenia Trybunału oraz aksjologia Konstytucji pozwalają stwierdzić, że zakres przedmiotowy prawa do sądu niewątpliwie obejmuje również spory dotyczące oddelegowania sędziego bez jego zgody przez Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie, nie spełnione zostały żadne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie w analizowanej sprawie prawa sędziego do sądu.
- 114.** Dopuszczalność kształtowania składu (obsady) sądu orzekającego przez organ władzy wykonawczej, a przez to uzależnienie losu sędziego delegowanego od swobodnej decyzji polityka, wymaga skonfrontowania ze standardami sprawiedliwego i rzetelnego procesu przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem. Brak któregośkolwiek z wymienionych atrybutów w przypadku składu (obsady) sądu ukształtowanego w wyniku delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości może bowiem skutkować uznaniem nienależytej obsady sądu w rozumieniu art. 439 § 1

pkt 2 Kodeksu postępowania karnego albo sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego.

115. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie także wielokrotnie podkreślał, że elementy związane z niezależnością sędziowską mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania każdego systemu ochrony sądowej, stąd obowiązek skrupulatnego badania tej kwestii w wypadku powstania jakiegokolwiek wątpliwości. Kwestia ta może wyprzedzać postępowanie merytoryczne, albowiem gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego. Prawo to oznacza, że każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie wątpliwość.
116. Omawiany mechanizm delegacji budzi również poważne wątpliwości z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC).

VIII.

Zarzut naruszenia art. 173 w zw. z art. 10 ust 1 i 2, art. 32 ust 1 w zw. z art. 65

Konstytucji

117. Zaskarżone przepisy naruszają art. 173 w zw. z art. 10 ust 1 i 2, art. 32 ust 1 w zw. z art. 65 Konstytucji
118. Ustrój RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej wykonawczej i sądowniczej. Zgodnie z art. 173 Konstytucji Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zasadniczo ze względu na wskazane wzorce Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje udziału Ministra Sprawiedliwości w procedurze odwołania prezesów sądów w celu zapewnienia mu możliwości efektywnej reakcji na określone ustawowo zdarzenia. Wskazuje jednak na konieczny dla zgodności z powyższymi wzorcami udział Krajowej Rady Sądownictwa jako strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów, z zagwarantowanym mechanizmem kontroli i weryfikacji decyzji MS z możliwością jej skutecznego uniemożliwienia. Ocena przyjętych rozwiązań musi uwzględniać bezwzględny nakaz respektowania

zasady równowagi władz i odrębności sądów. Mechanizm odwołania prezesów, zawierający kompetencję MS nie może zawierać ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, a z taką sytuacją mamy miejsce w obecnym stanie prawnym, ukształtowanym normami zawartymi w kwestionowanych przepisach.

119. Art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi wynikającej z art. 10 Konstytucji RP podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule do Konstytucji).
120. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie w swym orzecznictwie, że odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które „pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że każda z wymienionych władz ma swoje minimum kompetencyjne, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady ich podziału.
121. Mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 11/93),
122. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi stanowi odstępstwo od zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Jest ustrojową realizacją zasady współdziałania i równoważenia się władz. Mechanizm odwołania prezesów wpisuje się w szerszy kontekst nadzoru MS nad sądami powszechnymi
123. Istota nadzoru Ministra Sprawiedliwości na sądami powszechnymi była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w wyroku w sprawie K 45/07.

Trybunał stwierdził, że art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego („obronnego”) wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu „organów państwa” do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. „Równoważenie się” władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. „Równoważenie się” władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi „współdziałanie władz” (o którym stanowi wstęp do Konstytucji).

124. **Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 p.u.s.p. oraz art. 77 § 4 p.u.s.p., swobodnej kompetencji do delegowania sędziego poza jego dotychczasowe miejsce służbowe narusza konstytucyjną zasadę podziału władz oraz zasadę niezależności sądów niezawisłości sędziów.**
125. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. W myśl art. 32 ust. 1 „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”
126. Przywołany art 65 Konstytucji RP powinien być analizowany w odniesieniu do innych konstytucyjnych zasad dotyczących pracy lub też rzutujących na treść stosunków pracy, w szczególności do zasady równości (art. 32) i ochrony pracy (art. 24). Sformułowane w nim podstawy indywidualnego prawa pracy określają zasadę wolności pracy, która obejmuje trzy wyodrębnione, ale funkcjonalnie powiązane wolności człowieka: wolność wyboru zawodu, wolność wykonywania zawodu, wolność wyboru miejsca pracy (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02, pkt III.5). Wolności te są prawami konstytucyjnie chronionymi (wyrok TK z 22 maja 2013 r., P 46/11, pkt III.1.1.2.4). Konstytucja z 1997 roku chroni zatem „pracę” już realnie wykonywaną, a nie abstrakcyjne „prawo do pracy”.
127. Pełna wolność pracy powinna być rozumiana jako „nie tylko brak przymusu, ale również **brak ograniczeń**, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, **nie przymuszając ich**

jednocześnie do robienia czegoś innego” (tak w wyrokach TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, pkt III.3, z 13 czerwca 2000 r., K 15/99, pkt III.7, z 29 listopada 2011 r. SK 15/09, pkt III.5).

- 128.** Zasada wolności pracy „obejmuje zarówno możliwość wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy), jak i decydowania o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny)” (wyroki TK z 23 czerwca 1999 r., K 0/98, pkt III.5, z 21 maja 2002 r., K 30/01, pkt III.2, z 27 lipca 2006 r., SK 43/04, pkt III.3).
- 129.** Aspekt kwalifikacyjny dotyczy między innymi swobody wyboru **rodzaju** pracy, czyli wolności wyboru zawodu i wolności wykonywania wybranego zawodu. Przyjmuje się, że ustawodawca ma „obowiązek zapewnić możliwość wyboru zawodu i miejsca pracy w sposób wolny od zewnętrznej ingerencji, w możliwie najszerszym zakresie” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., K 32/00, pkt III.4). Pojęciu „zawodu” Trybunał nadał szerokie znaczenie odpowiadające poszczególnym rodzajom – specjalnościom działalności zawodowej, gdyż wolność wykonywania danego zawodu polega na wolności „rzeczywistego wykonywania poszczególnych czynności zawodowych należących do istoty danego zawodu” (wyrok TK z 5 grudnia 2007 r., K 36/06, pkt III.2).
- 130.** Wolność wyboru zawodu (obejmująca wolność wyboru rodzaju pracy i specjalności działalności) odgrywa ważną rolę w zakresie samorealizacji jednostek i umożliwieniu im wykonywania działalności społecznie użytecznej (tak wyrok TK z 5 grudnia 2007 r., K 36/06, pkt III.2). Skoro treść wolności wyboru zawodu obejmuje swobodny dostęp do wykonywania zawodu w granicach istniejących miejsc pracy, w ramach swobody nawiązywania stosunku pracy (art. 11 kp), to wolność ta obejmuje rzeczywisty, swobodny dostęp do wykonywania specjalności zawodowej w granicach istniejących miejsc pracy, w ramach swobody kształtowania treści istniejącego stosunku pracy i zakresu obowiązków służbowych pracownika (art. 11 kp, art. 29³ kp, art. 42 kp).
- 131.** Wolność wyboru i wykonywania zawodu obejmuje również „generalny zakaz (...) wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz wyborze pracodawcy” (wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, pkt III.4). Swoboda zatrudnienia zakłada, że zgodne oświadczenia woli obu stron - równych wobec prawa - są niezbędne do zawarcia konkretnych stosunków pracy, ukształtowania ich treści i rozwiązania tychże stosunków (art. 11 kp), a ustawodawca

może ingerować we wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy wyłącznie w rozmiarze niezbędnym dla ochrony i realizacji innych wartości i zasad konstytucyjnych (np. ochrony macierzyństwa art. 180 kp, ochrony osób młodocianych art. 191 kp).

- 132.** Aspekt przestrzenny w wąskim znaczeniu obejmuje swobodę przemieszczenia się i świadomego (objętego swobodnie podjętą wolą stron) wyboru miejsca świadczenia pracy w rozumieniu art. 22 kp, 29 kp, 77⁵ kp i miejsca położenia stanowiska służbowego w rozumieniu art. 207¹ § 1 pkt 1 kp. W szerszym znaczeniu wolność decydowania o miejscu zatrudnienia obejmuje również swobodę wyboru zakładu pracy, dla którego ma być świadczona praca. Z uwagi na treść art. 3 kp i zawartą w nim definicję pracodawcy, którym jest również jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej należy przyjąć, że „do istoty wolności wyboru miejsca pracy należy (...) między innymi swoboda wyboru pracodawcy (podmiotu zatrudniającego)” (wyrok TK z 18 października 2011 r., SK 24/09, pkt III.3.1.2).
- 133.** Rada wskazuje, że wykonywanie obowiązków służbowych przez sędziego sądu powszechnego w innym sądzie niż wskazany w akcie jego powołania i w postanowieniu Prezydenta RP jest jednym ze sposobów wykonywania zawodu sędziego, który powinien pozostawać w zgodzie z prawem do wykonywania zawodu w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. również w aspekcie kwalifikatywnym, podmiotowym i przestrzennym.
- 134.** Ponieważ w ramach delegacji sędzia może orzekać w sądzie innej instancji lub w innym sądzie tej samej instancji, oczywistym być musi, że będzie orzekał w sprawach o innej właściwości rzeczowej tj. innym przedmiocie sprawy, innych roszczeniach (tak np. art. 17 kpc, 477⁸ kpc.), innej właściwości miejscowej (z innego obszaru właściwości), w innej siedzibie. Ulegnie zatem zmianie jego miejsce wykonywania pracy w rozumieniu art. 22 § 1 kp tj. miejsce wykonywania czynności służbowych w siedzibie sądu i miejsce wykonywania czynności służbowych poza siedzibą sądu na terenie właściwości miejscowej sądu (np. takich jak oględziny, wysłuchania i przesłuchania w miejscu zamieszkania lub pobytu).
- 135.** W czasie trwania delegacji specyficznemu przekształceniu ulegają także strony stosunku pracy. Wprawdzie stosunek pracy istniejący między sędzią jako pracownikiem a sądem jako pracodawcą istnieje nieprzerwanie, ale sąd będący pracodawcą doznaje istotnych ograniczeń w możliwości realizowania swych praw. Nie może bowiem przydzielać sędziemu jako pracownikowi zadań i obowiązków (np. spraw do rozpoznania i rozstrzygnięcia), choć jest zobowiązany do naliczania i wypłacania

wynagrodzenia, prowadzenia ewidencji czasu pracy, rozpoznawania wniosków o udzielenie urlopu, prowadzenia pracowniczych akt osobowych i realizowania wszelkich innych obowiązków o charakterze prawnym (np. z art. 94 kp) pod groźbą odpowiedzialności (art. 281 kp, art. 282 kp, art. 283 kp). Jednocześnie sąd, do którego sędzia jest delegowany jest uprawniony do przydzielania mu zadań i obowiązków służbowych.

136. Skoro zatem pełna wolność pracy powinna być rozumiana jako „nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia”, ów brak ograniczeń powinien odnosić się również do możliwości wykonywania zawodu sędziego w innym sądzie tej samej lub innej instancji w miarę jak pozwalają na to wolne etaty.
137. W obecnym stanie prawnym sędzia, który chce realizować swoje prawa do wyboru specjalizacji, miejsca pracy, aspiracje i ambicje może zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie (art. 57 usp) lub może ubiegać się o delegowanie go (art. 77 § 1 usp).
138. KRS podkreśla, że, sędzia, który chce zgłosić się na wolne stanowisko sędziowskie wiedzę o istnieniu wolnych stanowisk sędziowskich może z łatwością uzyskać. Wystarczy, że zapozna się z obwieszczeniami Ministra Sprawiedliwości o wolnych stanowiskach sędziowskich publikowanymi w Monitorze Polskim, który jest jawny i powszechnie, publicznie dostępny. Jeżeli natomiast sędzia natomiast chciałby być delegowany, to nie ma możliwości pozyskania wiedzy o wolnych stanowiskach dla delegatów, bo informacje takie nie są ogłaszane, ujawniane, publikowane.
139. Jeżeli sędzia zgłosi się na wolne stanowisko sędziowskie obwieszczone przez Ministra Sprawiedliwości, to poddawany jest kilkuetapowej ocenie kwalifikacji: przez sędziego wizytatora, kolegium sądu (art. 57a^h usp, art. 58 usp), Krajowej Rady Sądownictwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa). Owa ocena jest jawna w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym tzn. jest jawna dla sędziego – doręczana jest mu opinia wizytatora do której może złożyć zastrzeżenia i doręczana jest mu uchwała Krajowej Rady Sądownictwa, od której może złożyć odwołanie do Sądu Najwyższego. Jawność oceny w aspekcie zewnętrznym obejmuje obowiązek Rady doręczenia uzasadnienia uchwały wszystkim uczestnikom konkursu, w szczególności tym nierekomendowanym, jawność i transmitowanie posiedzeń plenarnych Rady (art. 20 ust. 1 ustawy o KRS). Organy dokonujące oceny prowadzą postępowanie konkursowe – porównują kandydatów przy uwzględnieniu

wielu kryteriów (art. 57b usp, art. 61 usp, art. 63 usp, art. 64 usp) o charakterze obiektywnym, jawnym, ustawowym.

140. Jeżeli sędzia chciałby ubiegać się o delegowanie go do innego sądu, to nie ma ustawowo wyznaczonego organu, do którego miałby się zgłosić, ani procedury, zgodnie z którą takie zgłoszenie mogłoby być procedowane. Nie istnieją jakiegokolwiek ustawowe, jawne, jasne, niedyskryminacyjne, obiektywne kryteria oceny kandydata na bycie sędzią delegowanym.
141. **Z powyższego wynika, że na etapie nawiązywania stosunku służbowego na podstawie art. 77 § 1 usp istniejące przepisy rangi ustawowej nie przewidują swobodnego wolnego dostępu do wykonywania zawodu jako sędzia delegowany.**
142. Odnosząc pojęcie pełnej wolności pracy do braku ograniczeń w wykonywaniu i kontynuowaniu zatrudnienia w ramach delegacji do innego sądu na podstawie art. 77 usp, godzi się zauważyć, że na etapie rozwiązywania tego stosunku art. 77 § 4 usp nie przewiduje obowiązku uzyskania zgody sędziego delegowanego na zakończenie delegacji, okresu uprzedzenia (jak w wypadkach delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości, jednostek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, urzędu obsługującego ministra spraw zagranicznych, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury), ani okresu wypowiedzenia analogicznego do regulacji z art. 36 § 1 kp.
143. **Skoro wolność zatrudnienia obejmuje prawo do wyboru miejsca pracy, to jednostronne oświadczenie woli o odwołaniu z delegowania lub o ustąpieniu z delegowania, skutkujące natychmiastową zmianą miejsca pracy i zmianą zakresu obowiązków służbowych musi być uznane za arbitralne i nieproporcjonalne.**
144. Z uwagi na treść art. 65 ust. 1 zd. 2 oczywistym być musi, że wolność pracy nie ma charakteru absolutnego i może doznawać różnorodnych ograniczeń. Wynikać one mogą między innymi z kolizji z innymi normami konstytucyjnymi, z innymi prawami lub wolnościami, a przede wszystkim z godnością człowieka, zwłaszcza gdy „praca powodowałaby poniżenie czy przedmiotowe traktowanie” pracownika.
145. Dlatego przyjąć należy, że wszelkie ingerencje w wolność pracy wymagają: uzasadnienia merytorycznego (celowościowego) poprzez powiązanie ograniczenia z ochroną innej wartości czy interesów wskazanych w art. 31 ust. 3 oraz zachowania wymogu niezbędności (proporcjonalności) ograniczenia, czyli poszanowania zakazu arbitralności (tak TK w wyrokach K 32/00, pkt III.4, SK, 30/99 pkt III.4, U 16/02 pkt III.3, z 18 października 2010 r. K 1/09, pkt III.2.2). Nadto uzasadniona ingerencja

wymaga poszanowania „istoty” regulowanej wolności (SK 4/99, pkt III.3; K 32/00 pkt III.4).

146. W ujęciu praktycznym na płaszczyźnie funkcjonowania sędziego jako osoby fizycznej powodowałoby to konieczność zmiany miejsca pracy, miejsca wykonywania obowiązków służbowych i konieczność podjęcia obowiązków służbowych w miejscu wskazanym w powołaniu. Może to nieść daleko idące skutki dla życia prywatnego, osobistego, rodzinnego sędziego. Tym samym może to budzić głębokie uczucia niechęci do tego rodzaju zmian.
147. Sędzia wykonujący zadania służbowe na delegacji wie, że jej kontynuowanie jest w sposób stały, permanentny zależne od woli Ministra Sprawiedliwości. Jest to zatem źródłem zależności sędziego od Ministra w wymiarze organizacyjnym, emocjonalnym.
148. Analogicznie jak przedstawiono to powyżej należy uwzględnić, że sędzia jest członkiem składów orzekających, sprawuje wymiar sprawiedliwości jako sąd, jego zależność osobista od władzy wykonawczej przekłada się na zależność sądu.
149. Zależność ta w ujęciu materialnym może obejmować wewnętrzne, emocjonalne nastawienie sędziego i sądu.
150. Może również obejmować dążenie Ministra Sprawiedliwości do personalnego ukształtowania składu danego konkretnego sądu. W sposób oczywisty bowiem decyzja o odwołaniu delegowania sędziego spowoduje, że nie będzie on sprawował wymiaru sprawiedliwości w sądzie, do którego był delegowany (nie będą mu tam przydzielane sprawy – aspekt negatywny, wykluczający) i będzie sprawował wymiar sprawiedliwości w sądzie, do którego został powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (bo będą mu tam przydzielane sprawy – aspekt pozytywny).
151. Stosowanie przez Ministra Sprawiedliwości instytucji odwołania z delegacji do personalnego kształtowania składu sądów sprawia, że sądy nie tylko funkcjonują w sposób zależny od władzy wykonawczej, ale tracą przymiot odrębności od innych władz.
152. Ukształtowanie instytucji delegowania sędziego do innego sądu i instytucji odwołania sędziego z delegacji w obecnym stanie prawnym upoważnia Ministra Sprawiedliwości do samodzielnego personalnego kształtowania składu sądów z pominięciem kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziów i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa do wnioskowania o powołanie (art. 179 Konstytucji)

153. Poprzez te instytucje władza Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej wkracza w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sposób stały bez jasnego, a przez to dostatecznego uzasadnienia merytorycznego.
154. Nie można uznać, że instytucja delegowania do innego sądu jest stosowana wyjątkowo, gdyż znane są osoby delegowane przez 8, 10 lat w sposób ciągły i stały, a w wielu sądach orzeka wielu sędziów delegowanych z innych sądów (np. w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie oprócz 103 sędziów tego sądu orzeka co najmniej 11 sędziów delegowanych z Sądu Okręgowego w Warszawie, w Sądzie Okręgowym Warszawa – Praga w Warszawie oprócz 83 sędziów tego sądu orzeka 18 sędziów delegowanych z innych sądów, w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu oprócz 110 sędziów tego sądu orzeka 11 sędziów delegowanych).
155. Wyjątkowość musiałaby mieć wymiar ilościowy i przyczynowy. Musiałaby występować rzadko, sporadycznie, w niewielu sądach, co do niewielkiej liczby sędziów. Podane powyżej dane wskazują na odwrotną praktykę. W większości sądów okręgowych i apelacyjnych orzekają sędziowie delegowania na podstawie art. 77 ust. 1 usp.
156. Wyjątkowość musiałaby oznaczać pewną nadzwyczajność delegowania w celu zaspokojenia specjalnych, szczególnych potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Takie szczególne potrzeby jednak co do zasady (w większości sądów) nie występują. Potrzeba sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez wystarczającą liczbę orzeczników nie ma charakteru nadzwyczajnej. Potrzeba ta wynika ze stałego, zwykłego zadania do którego realizacji stworzono sądy. Wielkość tego zadania jest mierzalna ilością spraw i długością trwania postępowania, a zatem nie jest trudna do ustalenia i oceny.
157. Nie można uznać, że instytucja delegowania do innego sądu posiada dostateczne uzasadnienie merytoryczne, skoro potrzeby kadrowe sądów mogą być zaspokajane poprzez przeprowadzenie postępowania konkursowego o charakterze jawnym, otwartym dla wszystkich chętnych, opartym na znanych ustawowych kryteriach, gwarantującego prawo do odwołania do niezawisłego i niezależnego sądu.

IX.

Konkluzja

158. W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że

- art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i ust 2, i art. 178 ust. 1, art. 179, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 65, art. 144 pkt 17, art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;
- art. 77 § 4 zdanie 2 p.u.s.p. z art. 2, art. 7, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i ust 2, i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 65 Konstytucji RP;