

UCHWAŁA NR 831/2024
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 października 2024 r.

w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444)

- I.** Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”), Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

 - rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444) w całości, tj. §§ 1 do 6, jest niezgodne z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, dalej: „p.u.s.p.”), a przez to jest niezgodne z art. 2, art. 7 w zw. z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania, to jest bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa;
 - § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444) jest niezgodny z art. 41 § 1 p.u.s.p., a przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.
- II.** Krajowa Rada Sądownictwa zastrzega możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanego podstawowego wzorca kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.
- III.** Do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wraz z prawem do modyfikowania treści wniosku Krajowa Rada Sądownictwa upoważnia sędziów: dr Annę Dalkowską, dr Macieja Nawackiego i Joannę Kołodziej-Michałowicz.

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 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444 dalej: „Rozporządzenie”) z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi 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. Z kolei art. 191 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP, wskazuje Radę jako podmiot legitymowany do wszczęcia przedmiotowego postępowania.
2. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), stwierdził, że „Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. 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). 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)”.

3. Zaskarżone przepisy Rozporządzenia wprowadzają zmiany między innymi w zakresie zasad zmniejszenia przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności, zakładają przy tym zwiększenie sędziom będącym członkami Krajowej Rady Sądownictwa oraz sędziom delegowanym do Biura Krajowej Rady Sądownictwa, wskaźnika udziału w przydziale spraw z 25% do 80% (zob. § 1 pkt 2 Rozporządzenia).
4. 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). Z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do kwestionowanego aktu prawnego, albowiem dotyczy on obciążenia pracą poszczególnych sędziów łączących orzekanie z funkcjami w ramach wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa (w tym delegacji do jej Biura).
5. 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. Powyższe oznacza, że jeśli przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy aktu normatywnego, w tym wypadku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, które dotyczą niezawisłości sędziów i niezależności sądów, a budzą przy tym uzasadnioną wątpliwość co do zgodności przepisów z Konstytucją RP, Krajowa Rada Sądownictwa jest legitymowana do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego z przedstawionymi na wstępie zarzutami. Z tego względu wystąpiono z wnioskiem o kontrolę ze wzorcami konstytucyjnymi w zakresie oznaczonym w petitum wniosku.

II. Zaskarżone przepisy, ich kontekst normatywny i faktyczny

6. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, pismem datowanym na dzień 21 marca 2024 r. (znak: DLUS-II.4601.5.2024) zwrócił się o przedstawienie opinii

Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych w terminie 7 dni o dnia otrzymania pisma, zastrzegając przy tym, że **brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie zostanie uznany za przedstawienie opinii pozytywnej**. Wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni uzasadnił „*pilną potrzebą wprowadzenia zmian dotyczących procentowych wskaźników udziału orzeczników w przydziale spraw, w celu jak najszybszej poprawy sprawności rozpoznawania spraw przez sądy powszechne*”.

7. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, w odpowiedzi na ww. pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 marca 2024 r. wyznaczające siedmiodniowy termin do zaopiniowania projektu rozporządzenia, pismem z dnia 5 kwietnia 2024 r. (znak: WP.420.29.2024 oraz WP.420.30.2024) poinformował Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o braku możliwości zaopiniowania przesłanego projektu rozporządzenia w wyznaczonym terminie z uwagi na harmonogram prac Krajowej Rady Sądownictwa. Wskazał ponadto, że przedstawiony projekt wymaga, z uwagi na treść art. 41 p.u.s.p., wydania opinii przez Krajową Radę Sądownictwa, a z uwagi na swoją wagę dla wymiaru sprawiedliwości wymaga także przeprowadzenia analizy przez Komisję Krajowej Rady Sądownictwa do spraw opiniowania aktów prawnych dotyczących sądownictwa oraz następcej dyskusji na posiedzeniu Rady i w efekcie tych prac zaopiniowania w drodze głosowania *in pleno* – w zgodzie z art. 3 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa.
8. Przewodniczący Rady wniósł o uwzględnienie harmonogramu prac Krajowej Rady Sądownictwa i ich sesyjnego charakteru w realizacji obowiązku regulaminowego spoczywającego na organie wnioskującym, a wynikającym z § 38 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 40 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, dalej: „Regulamin pracy Rady Ministrów”).
9. Jednocześnie należy podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie pozostawała w bezczynności, gdyż w dniu 15 maja 2024 r. odbyło się posiedzenie Komisji do spraw opiniowania aktów prawnych, w trakcie którego członkowie Komisji jednogłośnie (7 głosów „za”) postanowili zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości o uzupełnienie oceny skutków regulacji projektu poprzez wskazanie, w jakim stopniu zwiększenie przydziału spraw osobom wskazanym w projekcie usprawni postępowania we wszystkich kategoriach spraw przy uwzględnieniu zakresu obowiązków wynikających ze sprawowania danej funkcji. Posiedzenie Komisji odroczono do czasu uzyskania

uzupełnionych materiałów. Tego samego dnia Przewodniczący Rady wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem wykonującym wolę Komisji.

10. W dniu 4 lipca 2024 r. Komisja do spraw opiniowania aktów prawnych dotyczących sądownictwa – wobec braku odpowiedzi ze strony Ministra Sprawiedliwości – postanowiła ponowić wyżej opisany wniosek. Powyższe zostało wykonane przez Przewodniczącą Rady w piśmie z dnia 10 lipca 2024 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości.
11. Do Rady nie wpłynęło również stanowisko Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, który zgodnie z art. 14c pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów poprzez koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych. W ocenie wnioskodawcy powinien on podjąć odpowiednie działania w sytuacji poinformowania go przez Krajową Radę Sądownictwa o przebiegu opiniowania przedmiotowego aktu normatywnego, zmierzające do umożliwienia przeprowadzenia prawidłowego procesu legislacyjnego – niepomijającego organu uprawnionego do zajęcia stanowiska na podstawie art. 41 § 1 p.u.s.p.
12. Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział na kierowane przez Przewodniczącą Rady zapytania, a następnie na podstawie art. 41 § 1 p.u.s.p. wydał dnia 26 września 2024 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych o następującej treści:

§ 1 W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 867) wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2 w pkt 5:

- a) w lit. a po wyrazach „art. 185a-185c” dodaje się wyrazy „, art. 185e”,*
- b) w lit. w średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. x w brzmieniu:*
„x) sprawy o ustalenie płci metrykalnej (art. 189 K.p.c.);”

2) w § 68 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wskaźnik procentowy udziału w przydziale wpływających do wydziału spraw, wynoszący:

- a) 100 % – dla orzecznika przydzielonego wyłącznie do jednego wydziału, niepełniącego funkcji, niedelegowanego do innej jednostki na podstawie art. 77 albo art. 151a ustawy,*
- b) co najmniej 90 % – dla zastępcy przewodniczącego wydziału liczącego do 15 orzeczników, kierownika sekcji, rzecznika prasowego w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi mniej niż 300, koordynatora do*

spraw mediacji w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi mniej niż 300, zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym albo sądzie okręgowym, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, prezesa sądu dyscyplinarnego oraz sędziego, któremu powierzono zastępowanie sędziego orzekającego w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej,

- c) co najmniej 80 % – dla orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego do 7 orzeczników, rzecznika prasowego w sądzie apelacyjnym, rzecznika prasowego w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi nie mniej niż 300, sędziego będącego członkiem Krajowej Rady Sądownictwa oraz sędziego delegowanego do Biura Krajowej Rady Sądownictwa,*
- d) co najmniej 75 % – dla zastępcy przewodniczącego wydziału liczącego powyżej 15 orzeczników, koordynatora do spraw mediacji w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi nie mniej niż 300, Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oraz sędziego, któremu powierzono orzekanie w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej,*
- e) co najmniej 60 % – dla wizytatora,*
- f) co najmniej 50 % – dla orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego od 8 do 20 orzeczników,*
- g) co najmniej 30 % – dla sędziego pełniącego funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu oraz orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego powyżej 20 orzeczników,*
- h) co najmniej 15 % – dla sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków głównego specjalisty w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury,*
- i) co najmniej 10 % – dla sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, jego zastępcy, kierownika działu albo sekcji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.”*

3) w § 109 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. W uzasadnionych przypadkach, na wniosek zainteresowanych lub po wysłuchaniu ich stanowisk, przewodniczący składu orzekającego może zezwolić na zajęcie miejsc w inny sposób niż wynikający z ust. 5, w szczególności na zajęcie przez pozwanego miejsca obok powoda w sprawach o ustalenie płci metrykalnej (art. 189 K.p.c.).”

§ 2 Prezesi sądów w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia dostosują podziały czynności do przepisów rozporządzenia zmienianego w § 1, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem.

§ 3 Do dnia 31 grudnia 2024 r. wskaźnik procentowy udziału w przydziale wpływających do wydziału spraw dla wizytatora może zostać ustalony w wysokości wynikającej z przepisów dotychczasowych.

§ 4 Do spraw o ustalenie płci metrykalnej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy rozporządzenia zmienianego w § 1, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem.

§ 5 Do zadań sądu w postępowaniu przygotowawczym związanych z przesłuchaniem świadka przez sąd na podstawie art. 185e ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, 1222 i 1248) w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy rozporządzenia zmienianego w § 1, w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem.

§ 6 Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

13. W art. 41 § 1 p.u.s.p. zawarto delegację ustawową (upoważnienie) Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określającego:

„1) wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów,

2) szczegółowe zasady przydziału spraw, w tym:

a) sposób dokonywania losowania spraw,

b) zasady ustalania składów wieloosobowych,

c)(uchylona),

d)zasady zmniejszenia przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności oraz podstawy czasowego wstrzymania przydziału spraw,

e)warunki uczestniczenia w przydziale tylko niektórych kategorii spraw rozpoznawanych w wydziale,

f) zasady pełnienia dyżurów oraz rodzaje spraw podlegających przydzieleniu zgodnie z planem dyżurów,

g) zasady sporządzania planu zastępstw oraz rodzaje czynności podejmowanych zgodnie z planem zastępstw,

h)zasady podziału terytorialnego obszarów właściwości sądów opiekuńczych i nieletnich oraz przydziału tych obszarów sędziom,

i) (uchylona),

3) sposób realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach cywilnych i handlowych,

4) porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania, warunki i tryb udostępniania i przesyłania akt i dokumentów z akt oraz warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach

- uwzględniając zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania oraz potrzebę zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom, a także potrzebę zapewnienia równomiernego i obiektywnego obciążenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych obowiązkami, zapewnienia zbliżonego prawdopodobieństwa udziału w składzie wieloosobowym, wykorzystania rozwiązań informatycznych do losowego przydziału spraw oraz zastosowania innych sposobów losowego przydziału spraw w przypadku braku możliwości korzystania z tych rozwiązań.”

- 14.** W zakres delegacji ustawowej nie wchodzi upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia trybu ustalenia nowego podziału czynności sędziów w całości lub części. Zgodnie z art. 22a § 4 p.u.s.p. prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1, tj. przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego.

III. Wzorce kontroli konstytucyjnej – zgłaszane naruszenia przepisów Konstytucji RP

Uwagi ogólne

15. Krajowa Rada Sądownictwa jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wskazuje przepisy dotyczące warunków wydawania aktów prawnych z zachowaniem przewidzianego trybu, uwzględniającego w procesie legislacyjnym opiniowanie przez Krajową Radę Sądownictwa, stanowiące o naruszeniu art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Wobec uniemożliwienia jej wyrażenia opinii na temat aktu normatywnego dotyczącego zasad obciążenia pracą sędziów, a co za tym idzie wpływającego na warunki ich pracy, Rada podnosi zarzuty związane z obrazą powyższych przepisów ustrojowych, a przede wszystkim dotyczące naruszenia zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.
16. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu; w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Stwierdzenie niezgodności §§ od 1 do 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych z art. 2, art. 7 w zw. z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zasadne, albowiem zaskarżone rozporządzenie zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania, bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, co czyni zasadniczo zbędnym analizowanie zarzutów materialnoprawnych. Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował także, że nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia ustawy, czy wydania rozporządzenia, automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych (dotyczących treści zaskarżonych przepisów) – tak m.in. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129. Treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej:

ustawa o TK) potwierdza, że wskazane tam kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK 1998, nr 4, poz. 52.).

17. Mając na uwadze powyższe, Rada ponadto kwestionuje konstytucyjność § 2 zaskarżonego rozporządzenia zmieniającego jako niezgodnego z art. 41 § 1 p.u.s.p., wykraczającego poza zakres delegacji ustawowej, a przez to niezgodnego z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podniesiony zarzut jest o tyle istotny, iż dotyczy bezpośredniej ingerencji organu władzy wykonawczej w czynności urzędowe prezesa sądu, które są autonomiczne i znajdują umocowanie bezpośrednio w ustawie ustrojowej, tj. w art. 22a § 4 p.u.s.p.
18. Poddanie pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego zarzutu merytorycznego służyć będzie zapobieżeniu w przyszłości konieczności zaskarżenia ewentualnego kolejnego aktu normatywnego Ministra Sprawiedliwości o tożsamej treści normatywnej, skutkującego naruszeniem przywołanych norm konstytucyjnych.

Naruszenie art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP i art. 41 § 1 p.u.s.p. z uwagi na wydanie rozporządzenia bez zachowania wymaganego trybu opiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa

19. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.) do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Opiniowanie aktów normatywnych przez Radę stanowi realizację jej konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Konkretyzację opiniodawczych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych zawiera w szczególności art. 41 § 1 p.u.s.p., przewidujący obowiązek zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii Krajowej Rady Sądownictwa w odniesieniu do rozporządzenia określającego regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych. Prawnie niedopuszczalne jest zatem pominięcie opiniowania treści tego aktu normatywnego przez Radę w procesie jego stanowienia.

20. Zaskarżone Rozporządzenie odnosi się do kwestii ustrojowych wymiaru sprawiedliwości, dotyka jednego z najważniejszych elementów ustroju sądów, jego „jądra kompetencyjnego” tj. organizacji, struktury oraz funkcjonowania sądownictwa, sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sędziów. Zaskarżone rozporządzenie, dotyka sfery niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym jego opiniowanie zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP było obligatoryjne.
21. Pominięcie etapu opiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa aktu normatywnego stanowi o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP – stanowi działanie bez podstawy prawnej, poza granicami prawa i jednocześnie narusza podstawową konstytucyjną rolę Krajowej Rady Sądownictwa, uniemożliwiając jej zaopiniowanie aktu istotnego z punktu widzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest również rażącym naruszeniem zasady poprawnej legislacji, pozostającej w ścisłym związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji RP, a to przez naruszenie art. 41 § 1 p.u.s.p., statuującego wymóg zaopiniowania projektu regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przez Krajową Radę Sądownictwa.
22. Minister Sprawiedliwości jako wnioskodawca nie tylko uniemożliwił Krajowej Radzie Sądownictwa wydanie opinii na temat Rozporządzenia, ale również nie przedstawił do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa należytego uzasadnienia projektu aktu normatywnego opublikowanego przez Rządowe Centrum Legislacji pod numerem B814¹. Nastąpiło to wbrew pismom Przewodniczącego Rady z dnia 15 maja i 10 lipca 2024 r. wzywającym Ministra Sprawiedliwości do uzupełnienia oceny skutków regulacji o wskazanie, w jakim stopniu zwiększenie przydziału spraw osobom wskazanym w projekcie usprawni postępowania we wszystkich kategoriach spraw przy uwzględnieniu zakresu obowiązków wynikających ze sprawowania danej funkcji.
23. Jako uzasadnienie zmian w zakresie wskaźników udziału w przydziale spraw projektodawca stwierdził jedynie, że zmiany dostosowują ich wysokość do rzeczywistego obciążenia zadaniami wynikającymi z pełnienia określonych funkcji. Podniósł ogólnie, że osoby pełniące funkcje określone w § 68 ust. 1 pkt 2 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych z tytułu ich pełnienia otrzymują dodatki do wynagrodzenia, które w założeniu powinny stanowić ekwiwalent zwiększonego nakładu dodatkowej pracy, którą niewątpliwie osoby te wykonują.

¹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12383555>

24. Rozporządzenie rozszerzyło także katalog spraw pilnych o zadania sądu w postępowaniu przygotowawczym, w których przesłuchanie świadka odbywa się na podstawie art. 185e kpk (obok dotychczasowej regulacji wskazującej na przesłuchania odbywane a podstawie art. 185a–185c kpk) oraz o sprawy o ustalenie płci metrykalnej (art. 189 kpc). W tym względzie również uniemożliwiono Krajowej Radzie Sądownictwa wyrażenie opinii poprzez przedwczesne wydanie Rozporządzenia.
25. Należy wyraźnie i stanowczo podkreślić, że kompetencja opiniodawcza Krajowej Rady Sądownictwa w procesie legislacyjnym znajduje swoje umocowanie w Konstytucji; art. 186 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje Radzie samodzielną, indywidualnie określoną pozycję w zakresie kontroli konstytucyjności systemu źródeł prawa. W wypadku KRS „straż” (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) obejmuje sobą funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów, aż do możliwości inicjowania usunięcia zagrażających tym wartościom aktów z systemu źródeł prawa w drodze kontroli konstytucyjności. Rozumując zatem a rubrica z treści art. 186 Konstytucji RP, należy uznać, że pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, 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). Tym samym opiniodawcza kompetencja KRS szczegółowo uregulowana w ustawie zyskuje konstytucyjne zakotwiczenie. W związku z tym, że źródłem umocowania kompetencji opiniodawczej KRS w zakresie ustaw dotyczących „niezależności sądów i niezawisłości sędziów” jest Konstytucja, zaniechanie zwrócenia się do KRS o opinię w tej sprawie przedstawia się (jeśli chodzi o organ, który dopuścił się zaniechania) jako zlekceważenie powinności konstytucyjnej. To zaś jakościowo jest cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej niż zaniechanie uzyskania opinii, będących realizacją kompetencji, mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym. Krajowa Rada Sądownictwa jest bowiem organem konstytucyjnym, którego konstytucyjną funkcją jest „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1). Wykonywanie tej konstytucyjnej funkcji nie byłoby realne i pełne bez konsultacyjnych kompetencji w zakresie procesu legislacyjnego. Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji RP, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest skuteczne przedstawienie projektu aktu normatywnego Krajowej Radzie Sądownictwa (por. pkt 6 uzasadnienia wyroku TK z dnia 28 listopada 2007 r. K 39/07).

26. Krajowa Rada Sądownictwa w pełni podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 16 maja 2024 r. sygn. akt U 1/24, zgodnie z którym „w procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, procedura opiniowania zakłada po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, natomiast po stronie podmiotów opiniujących możliwość prezentowania różnych stanowisk”.
27. W wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121) Trybunał zauważył, że: „ani przepisy Konstytucji, ani ustawy o KRS, zarówno obecnie obowiązujące jak i poprzedniej, nie określają jednak procedury opiniowania, w tym m.in. tego, w jakiej fazie prac nad projektem danego aktu normatywnego powinny być przeprowadzone”. Jednakże, (wyrok o sygn. K 31/12) **„zasadniczo rozporządzenia, podlegają opiniowaniu przed nadaniem im mocy obowiązującej przez właściwy organ”**.
28. W przywołanym wyroku Trybunał nadto stwierdził, że „jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe. Kwestia, jaki jest to rodzaj wadliwości, a zwłaszcza czy jej skutkiem jest nieważność aktu, nie może być rozpatrywana abstrakcyjnie. Brak związania organu decydującego treścią opinii nie oznacza, że opinia nie ma dla niego żadnego znaczenia. Organ ten powinien rozważyć, czy treść opinii nie wpływa na zmianę dotychczasowych założeń lub projektu aktu, a także poinformować o sposobie odniesienia się do uzyskanej opinii. Może to nastąpić, w zależności od sytuacji, w różnych formach, np. przez udzielenie odpowiedzi podmiotowi opiniującemu albo ustosunkowanie się do treści opinii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. (...) Trybunał podkreślił, że «wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii»,. Stanowisko to odnoszące się do procesu ustawodawczego ma charakter uniwersalny – również dotyczy wydawania rozporządzeń.
29. W uzupełnieniu powyższych rozważań Trybunału Konstytucyjnego należy wskazać, że sama redakcja art. 41 § 1 p.u.s.p., stanowi literalne wdrożenie reguły legislacyjnej zawartej w § 74 pkt 3 Zasad techniki prawodawczej, wedle którego użycie takiego

właśnie, jak w powołanym przepisie, brzmienia aktu prawnego odnosi się do sytuacji, w której „współuczestnictwo [w wydaniu rozporządzenia] *ma polegać jedynie na samym wyrażeniu opinii o projekcie aktu normatywnego, a następstwem niezasięgnięcia opinii ma być to, że akt nie dochodzi do skutku*”. Tym samym konsekwencje pominięcia zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa należy rozpatrywać w kategoriach nieskuteczności aktu wydanego z opisanym naruszeniem procedury legislacyjnej.

- 30. Krajowa Rada Sądownictwa stanowczo stwierdza, że żaden przepis o randze konstytucyjnej, czy ustawowej nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydania przedmiotowego rozporządzenia, z pominięciem opinii konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest także jakiegokolwiek umocowania prawnego do przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości domniemania opinii pozytywnej w sytuacji niedotrzymania przez Radę terminu na zaopiniowanie narzuconego przez tegoż Ministra.**
- 31. Podstawy pominięcia opiniowania przez Radę w przypadku Rozporządzenia nie stanowił § 98 w zw. z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Przywołane przepisy Regulaminu stanowią, że Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów może zadecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego (§ 98), który może w szczególności polegać na: rozpatrzeniu, gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, projektu dokumentu rządowego, który nie spełnia wymogów określonych niniejszą uchwałą dla danego rodzaju dokumentu rządowego, lub wobec którego nie przeprowadzono wszystkich czynności określonych niniejszą uchwałą, w szczególności: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania (§ 99 pkt 3c).**
- 32. Minister Sprawiedliwości nie miał żadnych podstaw prawnych ani do zakreślania Krajowej Radzie Sądownictwa terminu do przedstawienia opinii, ani tym bardziej do jednostronnego określania reguł interpretacyjnych nieprzedstawienia przez Radę opinii w określonym terminie, w tym zwłaszcza do narzucenia Krajowej Radzie Sądownictwa wykładni, że jest to równoznaczne z wydaniem opinii pozytywnej. W szczególności podstawy takiej nie mogą stanowić § 40 ust. 1 i 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów, jako że reguły tam zawarte odnoszą się – jak wyraźnie stanowi ust. 1 – do przypadków „skierowania projektu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania”, a zatem sytuacji określonych w § 38 ust. 1 Regulaminu, w którym mowa o **skierowaniu** projektu do zaopiniowania**

przez wyliczone w otwartym katalogu podmioty publiczne, których zakresu działania dotyczy projekt. Zupełnie odrębną kategorię stanowią natomiast przypadki określone w § 38 ust. 2, w których obowiązek zaopiniowania przez konkretny podmiot wynika z przepisu prawa („*W przypadkach określonych w odrębnych przepisach projekt dokumentu rządowego przekazuje się do zaopiniowania podmiotom wskazanym w tych przepisach*”). W odniesieniu do nich Regulamin używa terminu **przekazania** projektu do zaopiniowania, która to sytuacja nie została powołana w § 40 Regulaminu, przewidującym możliwość zakreślania przez organ wnioskujący terminu do sporządzenia opinii. Jest to rozwiązanie trafne i racjonalne, gdyż z jednej strony nie pozwala na odstępianie przez organ wnioskujący od rzeczywistego uzyskania opinii w przypadkach, w których opinii tej wymaga przepis prawa (przykładowo pod pozorem niezachowania określonego terminu), a po wtóre – zapobiega narzucaniu przez organ wnioskujący terminów zaopiniowania w wypadkach, w których kwestia ta wynikać może jedynie z przepisów prawa co najmniej tej samej rangi, co przepis statuujący sam obowiązek zaopiniowania.

33. Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów i tym samym nie jest objęta dyspozycją Regulaminu prac Rady Ministrów.
34. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 12 Konstytucji RP **Rada Ministrów określa organizację i tryb swojej pracy, a tym samym nie może określać organizacji i trybu pracy innego konstytucyjnego organu** Rzeczypospolitej Polskiej – Krajowej Rady Sądownictwa. Prezes Rady Ministrów albo działający z jego upoważnienia Sekretarz Rady Ministrów nie mogą zatem zaniechać przedstawienia Krajowej Radzie Sądownictwa do zaopiniowania projektu aktu normatywnego. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że przepisy Konstytucji RP i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie określają procedury opiniowania jest zatem w pełni uzasadnione.
35. Niezasięgnięcie opinii Krajowej Rady Sądownictwa przez organ wnioskujący – Ministra Sprawiedliwości odnośnie do projektu rozporządzenia dotyczącego sędziów i sądów, jak również wyznaczenie terminu Krajowej Radzie Sądownictwa przez Ministra Sprawiedliwości do zaopiniowania i przyjęcie domniemania opinii pozytywnej stanowi o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP, zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP. Pominięcie opinii Krajowej Rady Sądownictwa odnośnie do takiego projektu normatywnego, stanowi o zignorowaniu konstytucyjnego uprawnienia Rady, określonego w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, prowadząc do naruszenia porządku konstytucyjnego, zasady

konstytucjonalizmu, zgodnie z którą wszystkie zasady wyrażone w Konstytucji RP są hierarchicznie wyższe od pozostałych aktów władzy publicznej, mają charakter wiążący. Konstytucyjne prawo i obowiązek opiniowania aktów prawnych przez Krajową Radę Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) stanowi zasadę wyższą od prakseologicznych w swojej istocie unormowań wewnętrznych organizacji pracy Rady Ministrów zawartych w jej Regulaminie. W tym względzie nieudzielenie odpowiedzi na pytanie Komisji Krajowej Rady Sądownictwa i wydanie oraz opublikowanie rozporządzenia przed umożliwieniem zapoznania się przez Radę in pleno ze stanowiskiem jej Komisji problemowej uzasadnia postawione w petitum wniosku zarzuty.

36. Procedura opiniowania musi mieć charakter rzeczywisty, nie formalny, a co za tym idzie musi uwzględniać kolegialny charakter Krajowej Rady Sądownictwa obradującej w systemie sesyjnym. Oznacza to, iż opinia zostanie sporządzona, przedyskutowana, przyjęta najszybciej na najbliższym wolnym posiedzeniu Rady, o ile projektowany akt nie wymaga pogłębionej analizy, zasięgnięcia dodatkowych informacji od organów Państwa, od prezesów sądów i innych działań. Wyznaczenie terminu 7 dni na wydanie opinii jest nie tylko działaniem bezprawnym, ale również działaniem całkowicie pozornym. Nadto termin 7 dni, krótszy nawet od terminu 10 dni przewidzianego w § 40 ust. 3 Regulaminu Rady Ministrów na przedstawienie opinii co do projektowanego aktu normatywnego, został uzasadniony lakoniczną (jednozdaniową) i ogólnikową formułą *„pilnej potrzeby wprowadzenia zmian dotyczących procentowych wskaźników udziału orzeczników w przydziale spraw, w celu jak najszybszej poprawy sprawności rozpoznawania spraw przez sądy powszechne”*, ostentacyjnie lekceważącą zawarty *in principio* tego przepisu nakaz **szczegółowego** uzasadnienia wyznaczenia terminu do zajęcia stanowiska krótszego niż m.in. 10 dni w przypadku rozporządzenia ministra.
37. Minister Sprawiedliwości nawet nie pozorował współpracy z Radą w procesie opiniowania, skoro nie odpowiedział na uzasadnione pytania wprost nawiązujące do regulacji ustawowej, określającej przesłanki wprowadzenia zmian w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych.
38. Ogół działań Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, a to po pierwsze bezpodstawne zakreślenie restrykcyjnie krótkiego i nierespektującego ani powagi materii regulowanej projektem, ani sesyjnego trybu prac Rady, terminu sporządzenia opinii, po wtóre – bezpodstawne narzucenie reguły interpretacyjnej, według której brak opinii w zakreślonym terminie uznany zostanie

za pozytywne zaopiniowanie projektu, po trzecie – całkowite zlekceważenie (pominięcie milczeniem) wniosku Rady o uzupełnienie skutków regulacji, po czwarte wreszcie – wydanie opinii bez podjęcia jakiegokolwiek kontaktu z Radą w sprawie stanu prac na opinią czy też spodziewanego terminu jej wydania, wskazuje w sposób jednoznaczny i manifestacyjny na fasadowy i pozorowany charakter kroku polegającego na skierowaniu do Rady wniosku o zaopiniowanie projektu Rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości nie wykazał niczym, aby istotnie zmierzał do uzyskania opinii Rady, a tym samym by chciał uczynić zadość swemu ustawowemu obowiązowi wynikającemu z opiniodawczych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa jako konstytucyjnego strażnika niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

39. Rada podkreśla, iż o ile samo pominięcie opiniowana przez Krajową Radę Sądownictwa projektu aktu normatywnego, które niejednokrotnie należy analizować w kategoriach błędu organu wnioskującego o opinię, nie zaś działania intencjonalnego, stanowi o naruszeniu konstytucyjnego uprawnienia Rady określonego w art. 186 ust. Konstytucji RP, to celowe wejście przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości w kompetencje Rady i ustalenie, iż opinia Rady, która w ogóle nie została przedstawiona, jest opinią pozytywną, stanowi bezpośrednio i oczywiste naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP. Domniemanie opinii pozytywnej Rady, wejście przez organ władzy wykonawczej w kompetencje Rady stanowi zatem rażące naruszenie porządku konstytucyjnego.
40. W świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów i gwarancji niezależności sądów za wykluczone uznać należy, by Minister Sprawiedliwości mógł samodzielnie, bez opinii Krajowej Rady Sądownictwa, kształtować organizację sądów, a zarazem tym samym jednostronnie i arbitralnie ukształtowanym aktem rangi podustawowej ingerować w funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa.
41. Krajowa Rada Sądownictwa w pełni podziela stanowisko, że w demokratycznym państwie prawnym normy prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją. W wypadku działań władczych polegających na stanowieniu prawa zasadnicze podstawy prawne tworzą przepisy rangi konstytucyjnej, określające kompetencje organów uczestniczących w procesie prawodawczym oraz tryb stanowienia prawa. Wszelkie przekroczenie kompetencji czy proceduralne uchybienia stanowienia ustaw, wydawania rozporządzeń w stosunku do nadrzędnych norm rangi konstytucyjnej regulujących tryb ustawodawczy, muszą być oceniane tak samo, jak

niezgodność treści stanowiących przepisów z normami rangi konstytucyjnej (tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Przekroczenie kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości w procesie stanowienia prawa i wejście w konstytucyjne kompetencje Krajowej Rady Sądownictwa uzasadnia tym samym stwierdzenie naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP.

42. Żadna wartość chroniona konstytucyjnie nie uzasadnia naruszenia uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektu aktu, z uwzględnieniem nadrzędnej zasady ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa nie miała możliwości zajęcia merytorycznego, wyczerpującego materię stanowiska, wytknięcia oczywistych błędów w konstrukcji i założeniach Rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości uniemożliwiając Radzie pełnoprawne zaopiniowanie projektu rozporządzenia naruszył tym samym art. 186 ust.1 Konstytucji.
43. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, z uwagi na rażące naruszenia przez Ministra Sprawiedliwości art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, naruszenie uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa przewidzianego w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, a wyrażonego w przywołanych przepisach ustawowych ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, zaskarżone Rozporządzenie winno zostać wyeliminowane z systemu prawa.
44. Brak możliwości rzetelnego, opartego na kompletnych danych (zob. pisma kierowane przez Przewodniczącego Rady opisane w pkt II uzasadnienia) zaopiniowania projektu rozporządzenia uniemożliwiło Radzie także podniesienie uwag merytorycznych, wskazujących na naruszenie szeregu kolejnych norm konstytucyjnych, m.in. na bezpośrednią ingerencję Ministra Sprawiedliwości w uprawnienia prezesów sądów wykraczającą poza zakres delegacji ustawowej, o której mowa w dalszej części uzasadnienia wniosku. Rozporządzenie zmieniające zawiera błędy, których można było uniknąć w sytuacji zaopiniowania przez Radę; błędna jest regulacja 100% obciążenia sędziego, stanowiąca swoiste superfluum, powtórzenie unormowania dokonanego już na poziomie ustawy. Prawodawca posłużył się nadto terminem „konwencja haska” w zaskarżonym Rozporządzeniu, co może oznaczać konwencję haską z 1980 r. dotyczącą cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, ale również konwencję haską o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, czy szereg innych konwencji haskich, w tym konwencję

haską z 2019 r. o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, której proces ratyfikacji jeszcze się nie zakończył.

45. W ocenie Rady błędne jest także określenie obciążenia orzeczniczego sędziów w zaskarżonym rozporządzeniu, które całkowicie się rozmija z dotychczasową praktyką pracy sędziów pełniących poszczególne funkcje w wymiarze sprawiedliwości i w Radzie. Przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym obciążenie sędziów członków Rady oznaczałoby, iż przy 21 dniach roboczych w miesiącu, sędzia na pracę w Radzie mógłby poświęcić co najwyżej 4 dni. To oznacza, iż posiedzenia plenarne Rady nie mogłyby przekroczyć 3 dni w miesiącu, przy jednym dniu pracy w komisjach i zespołach. Przykładowo coroczny proces opiniowania egzaminowanych aplikantów, kandydatów na urząd asesora sądowego trwałby przez okres co najmniej 6 miesięcy. Wprowadzane zmiany przez zaskarżone rozporządzenie obliczone są zatem na sparaliżowanie prac Rady, co wpisuje się w szerszy kontekst działań władzy wykonawczej, takich jak: odwoływanie sędziów z delegacji bez uzasadnienia. powoływanie rzeczników dyscyplinarnych *ad hoc* do represjonowania członków Rady, wszczęcie śledztwa trawowego w zakresie czynności członków Rady, w tym podjęcia jednej z uchwał, odwołanie sędziów członków Rady z pełnionych w sądach funkcji z naruszeniem zasady kadencyjności, czy nawet odebranie wynagrodzenia sędziemu członkowi Rady za okres wykonywania czynności w Radzie.

Naruszenie art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

46. Zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez autora rozporządzenia (Ministra Sprawiedliwości) granic upoważnienia ustawowego wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w orzeczeniu z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86, OTK w latach 1986-1995, t. I, poz. 2 oraz w wyrokach z: 5 stycznia 1998 r., sygn. P. 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1; 6 stycznia 1998 r., sygn. U. 15/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 2; 27 kwietnia 1999 r., sygn. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156 oraz 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76). Krajowa Rada Sądownictwa podziela zapatrywania wyrażone w utrwalonej linii orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego, iż każde rozporządzenie winno być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na

domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym tym upoważnieniem. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

47. Istnieje zatem funkcjonalny związek pomiędzy ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość „zaprogramowaną” przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to – z jakiegokolwiek punktu widzenia – celowe lub pożądane (...) wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Może on być wydany tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Ustrojodawca – w art. 92 Konstytucji – wyraził wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawa podustawowego i w tym celu nałożył na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji. Modyfikacja czy też uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane (tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30.04.2009 r., U 2/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 56.)
48. „Akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. (...) Trybunał podkreślał, że przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może (...) uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów

procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom.” – tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12.

49. Przenosząc te uwagi na grunt delegacji ustawowej zawartej w art. 41 § 1 p.u.s.p., należy zauważyć, iż ustawodawca wyraźnie i jednoznacznie wskazał, iż w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości nie mieści się regulacja w drodze rozporządzenia trybu ustalenia nowego podziału czynności sędziów w całości lub części, a konkretnie określenia terminu, w którym ma bezwzględnie nastąpić dostosowanie podziału czynności do przepisów rozporządzenia zmieniającego. Nakaz dostosowania jest nadto wadliwy, iż nie uwzględnia jednostkowego obciążenia sędziów, których dotyczy treść rozporządzenia zmieniającego np. sędziów wizytatorów, którzy mogą pełnić więcej funkcji, mieć wyższy poziom obciążenia odpowiadający regionalnej specyfice sądu, czy nawet obniżenie obciążenia z innego tytułu (np. urlop wychowawczy). Wykroczenie poza zakres delegacji, sprzeczność z art. 41 § 1 p.u.s.p. stanowi o naruszeniu art. 92 ust 1 Konstytucji RP.
50. Podkreślenia wymaga, iż regulacja trybu zmiany podziału czynności ma charakter ustawowy, zgodnie z art. 22a § 4 p.u.s.p Prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1. Rozporządzenie zmieniające jednoznacznie wkracza zatem w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy i regulowaną w sposób ekskluzywny w ustawie. Delegacja ustawowa 41 § 1 p.u.s.p. nie może również zawierać upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do uzupełniania przepisów ustawy ustrojowej, zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustroj sądów, w tym także tryb przypisywania sędziom obciążenia orzeczniczego, stanowiącego jądro kompetencyjne władzy sądowniczej, określają ustawy. Prawodawca konstytucyjny jednoznacznie przesądził zatem, iż przepisy określające tryb ustalania podziału czynności w sądzie mogą być regulowane wyłącznie w ustawach. Ujęcie tego przepisu w akcie rangi podustawowej w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym stanowi jednoznaczne naruszenie zasady normowanej treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji RP i jest zbędne.
51. Niezawisłość sędziowska nie jest ograniczona jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu. Zasada niezawisłości odnosi się tym samym do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z orzekaniem, w tym także do podziału czynności – obciążenia pracą orzecniczą. Sędzia powinien mieć zagwarantowaną swobodę podejmowania decyzji niezależnie od etapu postępowania, na którym jest ona

podejmowana (podobnie Trybunał Konstytucji w wyroku z dnia 14 października 2015 r. Kp 1/15).

- 52.** Niewątpliwie w sprawowaniu urzędu sędziego mieści się podział czynności orzeczniczych, podporządkowanie się podziałowi, prawo zaskarżenia do Krajowej Rady Sądownictwa, stanowi to element zarządzania procesami sądowymi i może mieć wpływ na ochronę praw stron procesu i realizację celu procesu, w tym na sprawność orzekania. Przepis § 2 Rozporządzenia, który znosi uprawnienie prezesa sądu do decydowania o celowości zmiany obciążenia sędziego, narzuca automatyzm decyzji w tym zakresie bez uwzględnienia indywidualnego obciążenia sędziego obowiązkami, a przez to wymusza też skarzenie rozstrzygnięć do Krajowej Rady Sądownictwa, godzi bezpośrednio w niezawisłość sędziego. Stanowi to o niezgodności § 2 Rozporządzenia z zasadą niezawisłości określoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji.
- 53.** Niezgodność § 2 Rozporządzenia z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi dodatkową podstawę usunięcia zaskarżonego przepisu z krajowego porządku prawnego.

IV. Konkluzja

- 54.** W świetle wszystkich powyższych argumentów, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444) są w całości niezgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi z uwagi na sposób w jaki przeprowadzono proces legislacyjny i wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. W konsekwencji Rada wnosi o usunięcie zaskarżonego aktu prawnego z polskiego systemu prawa.