

WYROK
z dnia 15 stycznia 2009 r.
Sygn. akt K 45/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 stycznia 2009 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 22 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;
- 3) art. 37 § 2, 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej uprawnień Ministra Sprawiedliwości, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a art. 37 § 4 tej ustawy także z art. 178 ust. 1 Konstytucji;
- 4) art. 40 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1, wobec niezapewnienia członkowi składu orzekającego możliwości złożenia zastrzeżeń do wytknięcia sądowi uchybienia z powodu oczywistej obrazy przepisów, z art. 2 Konstytucji;
- 5) art. 56 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 Konstytucji;
- 6) art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji;
- 7) art. 80 § 2g ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 stycznia 2009 r. w Dz. U. Nr 9, poz. 57.

- 8) art. 80 § 2h ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 176 ust. 1 i art. 181 Konstytucji;
- 9) art. 80a § 1-5, art. 80b § 1-6, art. 80c, art. 80d § 1 i 2 oraz art. 110 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, z uwagi na brak zachowania trybu konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa, z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji;
- 10) art. 80a § 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje natychmiastową wykonalność uchwały sądu dyscyplinarnego w przedmiocie uchylenia immunitetu sędziowskiego, z art. 31 ust. 3 i art. 181 Konstytucji;
- 11) art. 80 § 2f ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozwala na odmowę sędziemu prawa wglądu do akt postępowania, a także art. 80b § 3 tej ustawy w zakresie, w jakim wyłącza udział sędziego w posiedzeniu sądu, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku o zezwolenie na zatrzymanie sędziego, z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;
- 12) art. 130 § 1, 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976 i Nr 230, poz. 1698 oraz z 2008 r. Nr 223, poz. 1457 i Nr 228, poz. 1507) 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.

2. Art. 22 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnego okresu sprawowania funkcji przez osobę powołaną do pełnienia tymczasowo funkcji prezesa sądu, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 37 § 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie dotyczącym uprawnień Ministra Sprawiedliwości, jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

4. Art. 37 § 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie dotyczącym uprawnień Ministra Sprawiedliwości, jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 40 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie zapewnia członkowi składu orzekającego prawa złożenia wyjaśnień do wytknięcia sądowi uchybienia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

6. Art. 56 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 Konstytucji.

7. Art. 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 oraz § 2, 2a, 3 i 3a ustawy powołanej w punkcie 1 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.

8. Art. 77 § 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza łączenie funkcji orzekania przez sędziego z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

9. Art. 77 § 7a i 7b ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

10. Art. 80 § 2h ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ustanawia domniemanie, że uchwała zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje również zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i art. 181 Konstytucji.

11. Art. 130 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 29 września 2007 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, wnioskodawca lub Rada) w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p. albo ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych) zakwestionowała zgodność:

1) art. 9 u.s.p. z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 22 § 6 u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) art. 37 § 2, 3 i 4 u.s.p., w części dotyczącej uprawnień Ministra Sprawiedliwości, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a art. 37 § 4 u.s.p. także z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 40 § 1 u.s.p., wobec niezapewnienia członkowi składu orzekającego możliwości złożenia zastrzeżeń do wytknięcia sądowi uchybienia z powodu oczywistej obrazy przepisów, z art. 2 Konstytucji;

5) art. 56 § 2 u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 Konstytucji;

6) art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji;

7) art. 80 § 2g u.s.p. z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

8) art. 80 § 2h u.s.p. z art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 2, art. 176 ust. 1 i art. 181 Konstytucji;

9) art. 80a § 1-5, art. 80b § 1-6, art. 80c, art. 80d § 1 i 2 oraz art. 110 § 2 u.s.p., z uwagi na brak zachowania trybu konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa, z art. 2, art. 7, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji;

10) art. 80a § 3 i 4 u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje natychmiastową wykonalność uchwały sądu dyscyplinarnego w przedmiocie uchylenia immunitetu sędziowskiego, z art. 31 ust. 3 i art. 181 Konstytucji;

11) art. 80 § 2f u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala na odmowę sędziemu prawa wglądu do akt postępowania, a także art. 80b § 3 u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza udział sędziego w posiedzeniu sądu, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku o zezwolenie na zatrzymanie sędziego, z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

12) art. 130 § 1, 2 i 3 u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Zdaniem wnioskodawcy art. 9 u.s.p. narusza art. 2 Konstytucji, w szczególności jest niezgodny z zasadą określoności prawa ze względu na posłużenie się w tym przepisie niejednoznacznym i niedookreślonym pojęciem „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”. Zdaniem Rady, to że problematykę sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów precyzuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, powoduje, iż ma miejsce naruszenie zasady określoności prawa, przejawiające się w stworzeniu luki znaczeniowej przez posłużenie się niejednoznacznym pojęciem w niejednoznacznym kontekście. Wypełnienie tej luki powierza się organowi władzy wykonawczej. Minister Sprawiedliwości uzyskuje możliwość sprawowania władzy dyskrecjonalnej i arbitralnej nad działalnością administracyjną sądów.

W ocenie wnioskodawcy nie jest jasne, czy kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości wynikają z art. 9 u.s.p., czy też ma on jedynie takie kompetencje, które zostały określone w rozdziale 5 tej ustawy. W szczególności otwarte pozostaje pytanie, czy zawarte w art. 39 u.s.p. ograniczenie zakresu nadzoru (przewidujące, iż podejmując czynności nadzoru, nie można „wkraść w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”) odnosi się także do nadzoru zwierzchniego, który może być nadzorem „nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”. Pojęcie, które utrudnia rozdzielenie sfery administracji sądowej od wykonywania wymiaru sprawiedliwości, narusza zasadę określoności prawa.

KRS wskazała ponadto, że zgodnie z art. 9 u.s.p. „podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości”. W ocenie wnioskodawcy nie jest jasne, jakie zadania ustawodawca zalicza do innych niż podstawowe, a wykonywanych przez ministra.

KRS stwierdziła również, że ustawodawca, wprowadzając instytucję nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości, nadmiernie ingeruje w sferę niezależności sądów i narusza niezawisłość sędziowską w sposób nieproporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest sprawność sądownictwa.

Zdaniem KRS żadna wartość konstytucyjna nie przemawia za zasadnością ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działanie i organizację władzy sądowniczej. Sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej mogą być osiągnięte przez działanie

mechanizmów nadzoru w obrębie samej władzy sądowniczej (np. nadzór prezesów sądów). W świetle powyższego wnioskodawca podniósł niezgodność art. 9 u.s.p. z art. 10 Konstytucji.

Rada zarzuciła, że zwierzchni nadzór ministra „nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” podważa zasadę odrębności i niezależności sądu od władzy wykonawczej. W konsekwencji sprzyja to odrealnieniu konstytucyjnego prawa do sądu.

Zdaniem KRS konstrukcja nadzoru zwierzchniego ministra ustanowiona w art. 9 u.s.p. jest nie do pogodzenia z modelem relacji władzy sądowniczej i wykonawczej określonym w art. 173 Konstytucji. Konstrukcja ta stwarza niebezpieczeństwo ingerencji władzy wykonawczej w działalność sądów bezpośrednio związaną z wymiarem sprawiedliwości. Ograniczenie odrębności władzy sądowniczej polegające na ustawowym umocowaniu zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości powinno być zakotwiczone dodatkowo w art. 176 ust. 2 Konstytucji. W świetle tych okoliczności, pominięcie nadzoru w art. 176 ust. 2 Konstytucji wyznacza wzorzec kontroli konstytucyjności dla art. 9 u.s.p. i prowadzi do wniosku, że treść art. 9 kwestionowanej ustawy wykracza poza zadania określone w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

1.2. KRS uważa, że wskazane w art. 22 § 6 u.s.p. kompetencje Ministra Sprawiedliwości są zbyt daleko idące w świetle konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz. Przepis ten stanowi, że jeżeli prezes sądu nie został powołany, funkcję tę powinien pełnić wiceprezes sądu, a gdy w sądzie jest więcej niż jeden wiceprezes, funkcję prezesa wykonuje wiceprezes wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości. Gdy w sądzie nie powołano wiceprezesa, to Minister Sprawiedliwości może powierzyć pełnienie funkcji prezesa wybranemu przez siebie sędziemu.

W sytuacji gdy prezes i wiceprezes mają kompetencje w sferze wykonywania zadań przez sądy w postaci ustalenia zakresu czynności sędziów i zasad przydziału spraw, w konsekwencji może to oznaczać wpływ ministra na działalność sądu. Zdaniem wnioskodawcy taka sytuacja byłaby niedopuszczalna z punktu widzenia prawa obywatela do niezależnego sądu.

1.3. Wnioskodawca zarzuca, że z art. 37 § 2 u.s.p. wynika uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do uchylania zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem. Regulacja ta nie stanowi jednak rozwinięcia art. 37 § 1 u.s.p. określającego nadzorcze uprawnienia prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych.

Zdaniem KRS taka dwoistość uprawnień zacięra różnicę pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego jedynie nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości (art. 9 u.s.p.) a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Przyznanie Ministrowi prawa uchylania zarządzeń naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych, według KRS jest niezgodne z art. 10 oraz art. 173 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy art. 37 § 4 u.s.p., który zezwala Ministrowi Sprawiedliwości na zwrócenie sędziemu uwagi na uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego – niezależnie od przytoczonych wyżej argumentów przemawiających za naruszeniem art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji – może stanowić narzędzie wywierania nacisku na sędziego niespełniającego oczekiwań władzy wykonawczej i tym samym godzić w jego niezawisłość.

1.4. KRS podnosi, że art. 40 § 1 u.s.p., który zobowiązuje sądy apelacyjne i okręgowe – jako sądy odwoławcze – w razie stwierdzenia przy rozpatrywaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów do wytknięcia uchybienia właściwemu sądowi, pociąga za sobą dotkliwie skutki dla sędziego. Wytknięcie uniemożliwia mu powołanie na sędziego wyższej instancji lub

powoduje wydłużenie o trzy lata czasu koniecznego do podwyższenia jego wynagrodzenia. Wnioskodawca stwierdził, że wytknięcie w tym trybie ma charakter quasi-dyscyplinarny.

Ustawodawca nie zapewnił sędziemu, w razie wytknięcia uchybienia, możliwości obrony, mimo że ocena co do „oczywistej obrazy przepisów” może być dyskusyjna. Zdaniem wnioskodawcy brak możliwości obrony przed wywołującym określone skutki prawne wytknięciem uchybienia (analogicznie prawo do złożenia zastrzeżeń w razie zwrócenia uwagi w trybie art. 37 ust. 4 u.s.p.) narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

1.5. KRS, kwestionując art. 56 § 2 u.s.p., zwróciła uwagę, że nie można zaakceptować uprawnień Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia stanowisk sędziowskich z sądu do sądu lub znoszenia stanowisk sędziowskich na podstawie swobodnej decyzji ministra przy okazji każdego obwieszczenia o zwalnianym stanowisku. Stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władzy oraz zasady niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów.

KRS uważa, że decyzje w sprawie przydzielenia bądź znoszenia stanowisk sędziowskich w razie ich zwolnienia powinny być podejmowane po wcześniejszych konsultacjach i po uprzedzeniu przesów zainteresowanych sądów z rozsądnym wyprzedzeniem o planowanym przesunięciu zwalnianego stanowiska sędziowskiego do innego sądu oraz po uzyskaniu wiążącej opinii KRS.

1.6. Zdaniem KRS niekonstytucyjne jest powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 77 ust. 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p., swobodnej kompetencji do delegowania sędziego poza jego dotychczasowe miejsce służbowe. Regulacja ta zdaniem wnioskodawcy stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału władz oraz zasady niezależności władzy sądowniczej i niezawisłości sędziów. Prowadzi ona do sytuacji, w której o zakresie władzy sądowniczej i prawie wydawania przez sędziego orzeczeń, w określonych sprawach, na określonym obszarze i w określonym czasie, miałby decydować naczelny organ administracji rządowej i przedstawiciel władzy wykonawczej. Jak zauważył wnioskodawca, Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny może być zainteresowany zmianą składu orzekającego w interesie oskarżyciela publicznego – jednej ze stron postępowania sądowego.

KRS podniosła również, iż 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.

1.7. W ocenie wnioskodawcy, art. 80 § 2g u.s.p., na podstawie którego przewodniczący sądu dyscyplinarnego na wniosek prokuratora może odmówić sędziemu wglądu do dokumentów w zakresie zawartego we wniosku prokuratora zastrzeżenia z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podejrzany lub oskarżony w procesie karnym ma bowiem pełne prawo do obrony. Nie ma go zaś sędzia pozbawiony prawa wglądu do dokumentów. Zdaniem KRS konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko. Jest ono nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale także elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Jak wskazał wnioskodawca, istotą prawa do obrony wyrażoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji jest podejmowanie działań zmierzających do odparcia stawianych zarzutów za pomocą przyznaných uprawnień procesowych. Jednym z takich uprawnień jest prawo wglądu do akt, umożliwiające przygotowanie się do procesu i przedstawienie swoich racji. Pozbawienie sędziego prawa wglądu do dokumentów jest ponadto naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji statuującego prawo do sprawiedliwego procesu.

1.8. Zdaniem wnioskodawcy zakres (podmiotowy, przedmiotowy i czasowy) immunitetu sędziowskiego został określony w sposób wyczerpujący w art. 181 Konstytucji. Nie jest zatem dopuszczalna jakakolwiek jego modyfikacja przepisem ustawy (jedynie określony w ustawie sąd może wyrazić zgodę na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności). Jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej obejmuje także wyrażenie zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie sędziego, sąd dyscyplinarny rozstrzyga odrębnie o każdym ze zgłoszonych żądań. Zdaniem KRS wynika to wprost z wykładni art. 181 zdanie pierwsze Konstytucji i znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu.

Zdaniem KRS w świetle wyraźnego brzmienia art. 181 zdania pierwszego Konstytucji niedopuszczalna jest zmiana tego przepisu przez wprowadzenie domniemania prawnego, że już samo zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej obejmuje zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie sędziego.

W ocenie wnioskodawcy, art. 80 § 2h u.s.p. uniemożliwia sędziemu, w razie gdy sąd dyscyplinarny podejmie uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, złożenie zażalenia do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Jest to rozwiązanie niezgodne z konstytucyjnym prawem do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), gdyż w procedurze karnej zarówno podejrzany jak i oskarżony mają zagwarantowane prawo do składania zażalenia na orzeczenia procesowe, które są dla nich niekorzystne. Naruszona zostaje konstytucyjna zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1). Dyskryminuje ona sędziów w stosunku do innych osób ze względu na brak możliwości wykorzystania stosownych gwarancji procesowych (w tym możliwości złożenia środków odwoławczych). W ocenie KRS, ustawodawca nie uzasadnił przekonującymi argumentami, dlaczego wprowadził rozwiązanie arbitralne, nieproporcjonalne i niezasadnione.

Poprzednie rozwiązania, zawarte w art. 80 § 3 u.s.p., dawały sędziemu prawną możliwość realizacji prawa do obrony przez zapewnienie mu wszelkich gwarancji procesowych, w tym również złożenia zażalenia. Brak możliwości wniesienia zażalenia narusza art. 176 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

1.9. Wnioskodawca podniósł, że niedochowanie trybu konsultacji, wynikającego z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej ustawa o KRS), w zakresie nowelizacji art. 80a, art. 80b, art. 80c, art. 80d i art. 110 § 2 u.s.p. narusza ustawę o KRS, zasadę państwa prawnego i zasadę praworządności.

Nowe rozwiązania, wprowadzone w wyniku dodania art. 80a-80d i zmiany art. 110 § 2 u.s.p. bezpośrednio wpływają na zakres ochrony niezawisłości sędziowskiej. Nieprzedstawienie Radzie określonych poprawek do projektu ustawy pozbawiło ją ustawowego prawa do wyrażania opinii.

Ponadto KRS jest zdania, iż brak współpracy ustawodawczej z Radą, która stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w zakresie tworzenia przepisów art. 80a-80d oraz art. 110 § 2 u.s.p., przez niezasięgnięcie jej opinii, narusza zasadę podziału władz.

1.10. Rada zakwestionowała art. 80a § 3 i 4 u.s.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, że sędzia może zostać tymczasowo aresztowany na podstawie nieprawomocnej uchwały sądu dyscyplinarnego. Według Rady narusza to art. 181 Konstytucji.

Wprowadzenie do u.s.p. kwestionowanych przepisów jest oparte na założeniu, że występuje szczególne zagrożenie porządku prawnego przez sędziów popełniających zbrodnie lub najcięższe występki. Zdaniem Rady brak jest merytorycznych przesłanek tak drastycznej

zmiany przepisów (w szczególności konieczności ochrony bezpieczeństwa i porządku prawnego). To uzasadnia zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

1.11. Wnioskodawca stwierdził, że art. 80 § 2f u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala na odmowę sędziemu prawa wglądu do akt postępowania, oraz art. 80b § 3 u.s.p. w zakresie, w jakim wyłącza udział sędziego w posiedzeniu sądu, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku o zezwolenie na zatrzymanie sędziego, narusza art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. KRS zwróciła uwagę, że każde postępowanie przed sądem musi być ukształtowane zgodnie z zasadami sprawiedliwości i odpowiednimi wymogami proceduralnymi gwarantującymi, między innymi, prawo do obrony.

1.12. W odniesieniu do art. 130 u.s.p., wnioskodawca podniósł, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do natychmiastowego odsunięcia sędziego od wykonywania czynności służbowych stanowi ingerencję władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej w stopniu naruszającym konstytucyjną zasadę podziału władz oraz odrębność i niezależność sądów od innych władz. Uprawnienie to w żadnej mierze nie może być oceniane przez pryzmat nałożonego na Ministra Sprawiedliwości obowiązku sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Omawiane uprawnienie daje Ministrowi Sprawiedliwości pośredni wpływ na proces wymierzania sprawiedliwości. Decyzja w sprawie odsunięcia sędziego od wykonywania funkcji orzeczniczych na gruncie konstytucyjnej zasady niezawisłości oraz podziału władz nie może być pozostawiona organom pozasądowym, w szczególności władzy wykonawczej.

Podstawą „odsunięcia” jest między innymi to, iż „rodzaj czynu dokonanego przez sędziego, powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych”. Zdaniem KRS jest to podstawa niedookreślona stwarzająca możliwość jej nadużywania przez osoby, które stosują zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów. Art. 180 ust. 2 Konstytucji wyraźnie zastrzega prawo „zawieszania w urzędowaniu” sędziego jedynie „na mocy orzeczenia sądu”. Nie przewiduje on żadnych wyjątków. Przerwa w czynnościach służbowych sędziego (art. 130 § 1 i 3 u.s.p.) w istocie jest takim wyjątkiem i niczym nie różni się od „zawieszenia w urzędowaniu”. Oddanie decydowania w tej sprawie prezesowi sądu, a zwłaszcza Ministrowi Sprawiedliwości, stanowi niedopuszczalną modyfikację procesu uchylania immunitetu.

2. W piśmie z 14 stycznia 2008 r. stanowisko wobec wniosku KRS zajął Prokurator Generalny. Wskazał, że niektóre zaskarżone przepisy były przedmiotem kontroli konstytucyjności dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). W związku z powyższym wniósł o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym przepisów art. 80a- art. 80d, art. 80 § 2f, art. 80 § 2h, art. 80 § 2g u.s.p., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Z zaskarżonych przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów regulujących postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego, a nieobjętych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. K 39/07, pozostał art. 110 § 2 u.s.p., którego obecne brzmienie zostało wprowadzone do ustawy jako konsekwencja regulacji zawartych w art. 80a-80c u.s.p. Wobec wyeliminowania z porządku prawnego przepisów art. 80a-80c, wyrokiem o sygn. K 39/07, zmiana w art. 110 § 2 u.s.p. stała się bezprzedmiotowa. Prokurator podkreślił, że stwierdzenie niezgodności art. 110 § 2 u.s.p. z Konstytucją spowodowałoby utratę kompetencji przez sądy dyscyplinarne we wszystkich

sprawach wymienionych w tym przepisie. Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie byłoby zbędne.

2.1. Prokurator Generalny wskazał, że zaskarżony przepis art. 9 u.s.p. wystarczająco konkretnie określa zakres zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, przyznanego Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem Prokuratora wnioskodawca nie ma racji, że istnieje kolizja między samą koncepcją zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną a uprawnieniem Ministra Sprawiedliwości do sprawowania tej funkcji osobiście. Prokurator nie podzielił poglądu wnioskodawcy, iż zasada określoności prawa została naruszona przez użycie w zaskarżonym art. 9 u.s.p., formuły przewidującej, że podstawowe zadania z zakresu nadzoru zwierzchniego nad działalnością administracyjną sądów są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości.

Prokurator Generalny wskazał, że ustanowienie nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów ma uzasadnienie w zakresie konstytucyjnego usytuowania tego ministra. Zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji) oraz niezależności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji) nie oznaczają, że działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości.

Prokurator Generalny zaznaczył, że działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Są to bowiem czynności, które mogłyby być wykonywane przez urzędników sądowych.

Prokurator Generalny zauważył, że stosując normalne reguły wykładni prawa, można ustalić zakres nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, iż ze swej istoty nadzór zwierzchni Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów narusza zasadę podziału władz i zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz.

Zdaniem Prokuratora nie można zgodzić się z zarzutem niezgodności art. 9 u.s.p. z art. 178 Konstytucji. Kontrola toku postępowania pozwala Ministrowi jedynie na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy sądowej, ale Minister nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Badanie toku postępowania może najwyżej mobilizować sędziego do podejmowania niezbędnych, w jego ocenie, czynności w sprawie.

Prokurator przypomniał, że Polska jest jednym z częściej pozywanych państw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w związku z nadmierną długością postępowania sądowego w sądach powszechnych. Z tego powodu do wewnętrznego porządku prawnego w Polsce została wprowadzona ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843).

Ponadto zdaniem Prokuratora, art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu art. 9 u.s.p. Jeśli chodzi o obraz wymiaru sprawiedliwości, to dla społeczeństwa ważne jest tylko przekonanie o niezawisłości sędziów, ale także istotna jest sprawność postępowania sądowego. W związku z tym art. 9 u.s.p. nie może być oceniony co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator wyraził pogląd, iż zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatny. Nie można twierdzić, że włączenie do ustawy określającej ustrój sądów powszechnych przepisu o nadzorze zwierzchnim Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów jest niezgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji. To, że regulacja ta nie należy do ustroju sądów rozumianego wąsko, jako określenie struktury sądów danego rodzaju, ich wewnętrznej organizacji i sposobu obsady stanowisk sędziowskich, nie stanowi jeszcze o jej niekonstytucyjności.

2.2. Prokurator Generalny, odnosząc się do art. 22 § 6 u.s.p., wskazał, że zaskarżony przepis przewiduje sekwencję zastępczego pełnienia funkcji prezesa sądu: najpierw przez wiceprezesa lub jednego z wiceprezesów, a dopiero w braku takiej osoby, co może się wydarzyć niezwykle rzadko, przez wyznaczonego przez Ministra Sprawiedliwości sędziego tego samego lub przełożonego sądu. KRS trafnie zarzuca, że takie wyznaczenie zostało uregulowane jako nadmiernie arbitralna decyzja Ministra Sprawiedliwości, naruszająca równowagę między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą.

Jednocześnie, mimo znacznego zakresu kompetencji prezesa sądu, a w związku z tym także osoby wyznaczonej do zastępczego pełnienia tej funkcji w trybie art. 22 § 6 u.s.p., nie można dopatrzeć się naruszenia przez ten przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ani prezesi sądów, ani osoby pełniące zastępczo tę funkcję nie mogą w swych działaniach ingerować w dziedzinę objętą niezawisłością sędziowską czy niezależnością sądów.

2.3. Prokurator Generalny odniósł się do konstytucyjności art. 37 § 2-4 u.s.p. Zdaniem Prokuratora wszystkie argumenty za oceną art. 9 u.s.p. jako zgodnego z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji odnieść należy do art. 37 § 2-4 u.s.p., także w zakresie, w jakim uprawnienia prezesów sądów wskazane w tym przepisie przyznane zostały Ministrowi Sprawiedliwości. Uprawnienie to nie może dotyczyć decyzji sędziowskich, wydawanych w toku postępowania sądowego, które przybierają charakter orzeczenia lub zarządzenia podlegającego kontroli instancyjnej. Prokurator zauważył, że z zamieszczenia kwestionowanych przepisów w rozdziale 5 u.s.p. „Nadzór nad działalnością administracyjną sądów” należy wyprowadzić wniosek, iż uprawnienia w nich przewidziane są elementem nadzoru. W tym zakresie zatem należy brać pod uwagę treść art. 39 u.s.p., a więc zakaz wkraczania przez czynności nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Prokurator uznał za niezasadny zarzut, że art. 37 § 4 u.s.p. w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zwrócenia sędziemu uwagi na uchybienia sprawności postępowania, narusza art. 178 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca pominął bowiem to, że sędzia, który nie godzi się ze zwróconą mu uwagą, ma prawo do jej kwestionowania, w rezultacie czego organ, który zwrócił uwagę, zgodnie z art. 37 § 4a u.s.p., może ją uchylić albo przekazać sądowi dyscyplinarnemu, który rozstrzyga sprawę. Żądanie usunięcia uchybienia wymusza jedynie rozpoznanie danej kwestii czy wykonanie określonej i obowiązującej sędziego czynności. Nie można zatem uznawać, że takie działanie w obrębie nadzoru, nawet Ministra Sprawiedliwości, może prowadzić do naruszenia zasady niezawisłości sędziów.

2.4. Prokurator wskazał, że analogiczną normę do zawartej w art. 40 § 1 u.s.p., dotyczącą tak zwanego „wytyku orzeczniczego”, wydawanego pod adresem sędziego w toku instancyjnej kontroli jego orzeczenia, zawiera art. 65 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.). Wytknięcie sędziemu uchybienia przez sąd w toku kontroli instancyjnej jest dotkliwym środkiem nadzoru judykacyjnego, nie tylko ze względu na skutki dotyczące awansu lub płacy sędziego, ale także dlatego że stanowi wyraz oceny kwalifikacji prawniczej sędziego jako niedostatecznej. Zarzut wnioskodawcy, że przepis ten nie jest zgodny z Konstytucją, nie jest według Prokuratora trafny. Wytknięcie uchybienia z powodu oczywistej obrazę przepisów może nastąpić wyłącznie przy okazji instancyjnej kontroli orzeczenia danego sędziego. W stosunku do postanowienia sądu drugiej instancji, a w takiej formie dochodzi do udzielenia „wytyku”, nie można dopuszczać etapu odwoławczego czy kontrolnego, np. przez sąd dyscyplinarny, jak to jest w razie zwrócenia uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p. Zatem przepis ten jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.5. Prokurator Generalny stwierdził, że zarzuty dotyczące art. 56 § 2 u.s.p. nie są zasadne. Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do przydzielenia zwolnionego stanowiska sędziowskiego albo sądowi, w którym nastąpiło zwolnienie stanowiska, albo innemu sądowi, bądź wreszcie do zniesienia stanowiska. Prokurator podkreślił, że kryterium takiej decyzji Ministra Sprawiedliwości jest ocena racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów; zaskarżony przepis odsyła do kryteriów wymienionych w art. 56 § 1 u.s.p. Nie może zatem być uznany za trafny zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 178 Konstytucji, gdyż regulacja ta nie może oddziaływać na zasadę niezawisłości sędziowskiej.

Prokurator zaznaczył, że niejednokrotnie zachodzi potrzeba dokonania korekt w obsadach sądów, gdyż „wieloletnia praktyka kształtowania ilości stanowisk sędziowskich w poszczególnych sądach nie uwzględnia obiektywnych kryteriów rozmieszczenia kadr sędziowskich i w rezultacie doprowadziła do całkowicie niesprawiedliwego obciążenia sędziów w poszczególnych sądach”. Minister jest odpowiedzialny za wyrównywanie obsad sędziowskich w sądach. Metodą osiągnięcia tego celu jest rozmieszczanie nowych stanowisk sędziowskich (art. 56 § 1 u.s.p.), w ramach przyrostu etatów, oraz przenoszenie między sądami stanowisk nieobsadzonych. Nie stanowi to naruszenia art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

2.6. Prokurator wskazał, że art. 77 § 1-3a u.s.p. dotyczy delegowania sędziego, za jego zgodą, do innego sądu albo innej jednostki organizacyjnej, ewentualnie do instytucji zagranicznych. W ocenie Prokuratora nie można całkowicie kwestionować przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, skoro w art. 180 ust. 2 Konstytucji został sformułowany jedynie zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli. Delegowanie sędziego w trybie art. 77 u.s.p. stanowi czasową zmianę siedziby sędziego, a niekiedy także stanowiska sędziowskiego. W urzędzie Ministra Sprawiedliwości koncentruje się wiedza o całości funkcjonowania sądownictwa powszechnego, o potrzebach czasowego delegowania sędziów do innych jednostek oraz zbiegają się wnioski organów uprawnionych do postulowania delegowania sędziów czy wnioski samych sędziów o ich delegowanie. Ze względów pragmatycznych ustawa powierzyła obowiązki delegowania sędziów Ministrowi Sprawiedliwości. Zdaniem Prokuratora Generalnego w uprawnieniu tym nie można dopatrywać się naruszenia zasady podziału władz oraz zasady odrębności i niezależności sądów, z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Prokurator Generalny krytycznie odniósł się do propozycji powierzenia kompetencji delegowania sędziów Sądowi Najwyższemu, skoro nie wykonuje on żadnych czynności z zakresu nadzoru pozajudycyjnego nad sądami powszechnymi. Nie można też uznać, aby ze względu na osobę delegującą do innego sądu sędziego, za jego zgodą, naruszone zostało prawo do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Zdaniem Prokuratora, inaczej jest w wypadku art. 77 § 7a i 7b u.s.p. Przepisy te przewidują bowiem delegowanie sędziego bez jego zgody. W tym zakresie trafny jest zarzut niezgodności z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Delegowanie sędziego wbrew jego woli jest sprzeczne z zasadą nieprzenoszalności sędziów. Delegowanie sędziego bez jego zgody do innej jednostki lub do innego sądu może stanowić instrument odsunięcia go od orzekania w konkretnej sprawie, a zatem podważać prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.8. Prokurator Generalny uznał, że należy zgodzić się częściowo z wnioskiem dotyczącym art. 130 § 1 i 3 u.s.p. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości

do zarządzenia przerwy w czynnościach służbowych sędziego w okolicznościach schwytania sędziego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego albo jeżeli, ze względu na rodzaj dokonanego czynu, powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia sędziego od wykonywania obowiązków służbowych.

Przyznanie tego uprawnienia Ministrowi Sprawiedliwości, i to jako konkurencyjnego z uprawnieniem prezesa sądu, narusza zasadę podziału władz oraz zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz. Prokurator nie podzielił jednak poglądu o niezgodności tego przepisu z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Zarządzenie przerwy w urzędowaniu sędziego nie jest równoznaczne z zawieszeniem w urzędowaniu, gdyż skutki zarządzenia przerwy są krótkotrwałe i nie mogą przekroczyć jednego miesiąca. Decyzje te podlegają kontroli sądu dyscyplinarnego. Zarządzona przerwa nie może spowodować długotrwałego odsunięcia sędziego od wykonywania obowiązków, a nawet jeżeli spowoduje niemożność rozstrzygnięcia w sprawach wyznaczonych na okres przerwy, nie powoduje przekazania spraw innemu sędziemu, lecz będzie stanowić podstawę odwołania posiedzenia sądu, na którym sprawy te miały być rozpoznane. Instytucja zarządzenia przerwy w czynnościach nie podlega kryteriom określonym w art. 180 ust. 2 Konstytucji.

2.9. Prokurator Generalny wypowiedział się w sprawie konstytucyjności art. 130 § 2 u.s.p. Zaskarżony przepis art. 130 § 2 u.s.p. kształtuje uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zarządzenia przerwy w czynnościach służbowych sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu, z przyczyn określonych w art. 130 § 1 u.s.p. Sędzia pełniący funkcję prezesa sądu jest również organem sądu. Prezesów sądów powołuje, na okres kadencji, Minister Sprawiedliwości. Do tego ministra należy kompetencja do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, w szczególnych wypadkach. Istnieje więc więź ustrojowa między prezesami sądów a Ministrem Sprawiedliwości. Zdaniem Prokuratora jest więc uzasadnione, aby zarządzenie przerwy w czynnościach sędziego będącego prezesem sądu należało do organu uprawnionego nie tylko do powołania, ale także do odwołania prezesa. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, wynikające z art. 130 § 2 u.s.p., stanowi ingerencję władzy wykonawczej w działalność sądu, lecz zakres tej ingerencji, obwarowanej rygorystycznymi przesłankami, a ponadto podlegającej niezwłocznej kontroli sądu dyscyplinarnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami wynikającymi z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

3. W piśmie z 11 lipca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o udzielenie informacji: ile razy Minister skorzystał z kompetencji przyznanej mu na mocy art. 22 § 6 u.s.p., ilu sędziów Minister delegował do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie, do pełnienia czynności administracyjnych w innym sądzie, do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, do pełnienia czynności w Sądzie Najwyższym, do pełnienia czynności w sądzie administracyjnym, do pełnienia czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa, do wykonywania czynności w Radzie Programowej Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, do pełnienia obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej oraz do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zapytał, ile razy Minister skorzystał z przyznanej mu na podstawie art. 130 u.s.p. kompetencji do zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego.

Trybunał zwrócił się również o informację o stosowaniu przez Ministra Sprawiedliwości art. 37 § 4 u.s.p. (zwrócenie uwagi sędziemu) oraz o liczbę zastosowania instytucji wytyku sędziowskiego na podstawie art. 40 u.s.p.

4. Pismem z 25 lipca 2008 r. (DK-I-077-32/08) Minister Sprawiedliwości poinformował, że po wejściu w życie ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959; dalej: ustawa zmieniająca u.s.p. z 2007 r.) pięciokrotnie korzystał z kompetencji przyznanej mu na mocy art. 22 § 6 u.s.p. W dwóch wypadkach wyznaczył sędziów na prezesów do czasu powołania prezesa w trybie art. 24 u.s.p. lub art. 25 u.s.p. Jeden sędzia wykonuje funkcję prezesa od 101 dni, drugi pełnił ten funkcję 164 dni. W trzech wypadkach Minister Sprawiedliwości wyznaczył wiceprezesów na prezesów do czasu powołania prezesa w trybie art. 24 u.s.p. i okresy pełnienia funkcji wynosiły: 21 dni, 39 dni, 63 dni.

Minister wskazał, że od 1 października 2001 r. do 30 czerwca 2008 r. na mocy u.s.p. delegował następującą liczbę sędziów do pełnienia a) obowiązków sędziego w innym sądzie: 1613 sędziów na czas określony, 376 sędziów na czas nieokreślony; b) czynności administracyjnych w innym sądzie: żaden z sędziów nie był delegowany; c) czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości: 182 sędziów na czas określony, 114 na czas nieokreślony; d) czynności w Sądzie Najwyższym: 47 sędziów na czas określony, 1 sędzia na czas nieokreślony; e) czynności w sądzie administracyjnym: 51 sędziów na czas określony; f) czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa: 1 sędzia na czas określony, 1 sędzia na czas nieokreślony; g) do podjęcia czynności w Radzie Programowej Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury: żaden z sędziów nie był delegowany; h) obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej: żaden z sędziów nie był delegowany; i) obowiązków lub funkcji w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe: żaden z sędziów nie był delegowany. Tylko w jednym wypadku Minister Sprawiedliwości delegował sędziego do wypełniania obowiązków sędziego w innym sądzie bez uzyskania zgody. Delegacja została udzielona na okres sześciu miesięcy. Ponadto po wejściu w życie ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. Minister Sprawiedliwości nie korzystał z przyznanej mu w art. 130 u.s.p. kompetencji do zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że na podstawie art. 37 § 4 u.s.p. w okresie od wejścia w życie wskazanej wyżej ustawy do 30 czerwca 2008 r. zwrócił uwagę w siedmiu wypadkach. Powodem decyzji Ministra w pięciu wypadkach były stwierdzone rażące uchybienia w zakresie sprawności postępowania, w tym w jednej ze spraw skutkujące umorzeniem postępowania z powodu przedawnienia karalności przestępstw. W stosunku do dwóch osób zwrócenie uwagi nastąpiło wobec braku właściwej kontroli nad biegiem spraw zagrożonych przedawnieniem oraz niewłaściwego pełnienia czynności nadzorczych.

Odnosząc się do instytucji wytyku, Minister Sprawiedliwości napisał, że nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby zastosowania instytucji wytyku sędziowskiego. Wskazał, że odpis postanowienia sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego jako sądu odwoławczego, zawierającego wytknięcie uchybień, dołącza się do akt osobowych sędziego, które prowadzone są przez prezesów sądów.

5. Pismem z 22 grudnia 2008 r. stanowisko zajął Marszałek Sejmu.

5.1. Marszałek uznał, 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 oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zrelacjonował stanowisko KRS dotyczące art. 9 u.s.p. Następnie zaznaczył, że ta regulacja wystarczająco konkretnie określa zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów przyznany Ministrowi Sprawiedliwości. Nadzór oznacza zwykle kontrolę podejmowaną z uwagi na zabezpieczenie przestrzegania prawa, kontrolę *ex post*, połączoną z możliwością

uchylenia kontrolowanych aktów. Marszałek wskazał, że do aktów nadzoru współczesna doktryna prawa administracyjnego, nawiązująca do koncepcji T. Bigo, zalicza „działania sanujące albo usuwające skutki działań nieprawidłowych oraz akty prewencyjne nadające kierunek działalności (...) jak: polecenia służbowe, uchylenie lub zmiana decyzji, wytyczne (ogólne), akty realizujące odpowiedzialność służbową pracowników lub członków organów”. Marszałek zwrócił uwagę, że doprecyzowanie tego pojęcia następuje w rozdziale 5 (art. 37-41) u.s.p.

Na potwierdzenie tezy, że można wyinterpretować pojęcie nadzoru z u.s.p. przywołał poglądy doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Chodzi tu bowiem o czynności, które mogłyby być wykonywane przez urzędników sądowych. Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem wnioskodawcy, że nadzór zwierzchni Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów narusza zasadę podziału władz i zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz.

Ponadto Marszałek stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli dla art. 9 u.s.p. Za bezzasadny uznał też zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, nakładający na ustawodawcę zwykłego obowiązek wprowadzenia regulacji obejmującej ustroj sądów, ich właściwość oraz postępowanie przed sądami, nie wyłącza dopuszczalności regulowania w ustawie jeszcze innych kwestii dotyczących sądów. Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem niezgodności art. 9 z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Przedstawiony przez wnioskodawcę zarzut ograniczenia niezawisłości sędziowskiej na skutek wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądu, nawet w wypadku skorzystania przez Ministra z bieżącej kontroli toku postępowania w konkretnej sprawie, nie jest zasadny, gdyż kontrola taka nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala jedynie Ministrowi na uzyskanie informacji o przebiegu sprawy sądowej, ale nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji.

5.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 22 § 6 u.s.p., Marszałek uznał, że KRS trafnie kwestionuje, że uregulowanie to jest nadmierną i arbitralną decyzją Ministra Sprawiedliwości. Każdy wypadek odwleknięcia decyzji o uruchomieniu właściwej procedury w sprawie powołania prezesa sądu prowadzi do destabilizacji pracy sądu. Przyznanie uprawnienia w art. 22 § 6 u.s.p. Ministrowi Sprawiedliwości do tymczasowego powołania prezesa sądu, bez udziału, chociażby opiniodawczego, samorządu sędziowskiego, jest nadmiernym naruszeniem równowagi między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Odebranie minimum kompetencji samorządu sędziowskiego w opiniowaniu kandydata na prezesa sądu w trybie art. 22 § 6 u.s.p. pozostaje w kolizji z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Natomiast przedstawiony we wniosku zarzut niezgodności art. 22 § 6 u.s.p. z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zdaniem Marszałka Sejmu bezzasadny. Ani prezesi sądów, ani osoby pełniące zastępczo tę funkcję nie mogą w swych działaniach ingerować w dziedzinę objętą niezawisłością sędziowską czy niezależnością sądów. W związku z tym art. 22 § 6 u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Marszałek Sejmu uznał, że art. 37 § 2 i 3 u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a art. 37 § 4 u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zauważył, że zaskarżone art. 37 § 2, 3 i 4 u.s.p. są elementem nadzoru nad działalnością administracyjną sądów i należy je rozpatrywać w kontekście art. 39 u.s.p., który zakazuje wkraczania przez czynności nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Art. 37 § 2, 3 i 4 u.s.p. przewiduje uprawnienia prezesów sądów i Ministra Sprawiedliwości do uchylania zarządzeń administracyjnych

niezgodnych z prawem albo zarządzeń administracyjnych naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych powodów niecelowych oraz uprawnia te osoby do zwrócenia pisemnej uwagi na uchybienia w zakresie sprawności postępowania. Uwaga zwrócona w tym trybie stanowi jedną z przesłanek, które występując w okresie pracy sędziego, odsuwają w czasie jego prawo do podwyższenia wynagrodzenia zasadniczego do wyższej stawki.

Marszałek zauważył, że uprawnienie to nie może dotyczyć decyzji sędziowskich, wydawanych w toku postępowania sądowego, które przybierają charakter orzeczenia lub zarządzenia podlegającego kontroli instancyjnej. Nie zostały zatem naruszone przepisy Konstytucji.

Odrębnego omówienia wymaga art. 37 § 4 u.s.p. w zakresie, w jakim uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zwrócenia sędziemu uwagi na uchybienia w zakresie sprawności postępowania. Zarzut naruszenia tym przepisem niezawisłości sędziowskiej jest bezzasadny. Zdaniem Marszałka wnioskodawca pomija fakt, że sędzia, który nie godzi się ze zwróconą mu uwagą, ma prawo do jej zakwestionowania, a zatem organ, który zwrócił uwagę, zgodnie z art. 37 § 4a u.s.p., może ją uchylić albo przekazać sądowi dyscyplinarnemu, który rozstrzyga sprawę. To, że sędzia będzie obowiązany do usunięcia skutków uchybienia sprawności postępowania, nie ma znaczenia dla jego niezawisłości, bo nie odnosi się do materii rozstrzygania sprawy czy nawet poszczególnych kwestii wpadkowych w danej sprawie.

5.4. Marszałek Sejmu odniósł się do zarzutu dotyczącego art. 40 § 1 u.s.p. (tzw. wytyk sędziowski) i uznał, że jest on zgodny z Konstytucją. Zdaniem KRS, to, że sędzia, któremu wytknięto uchybienie, nie ma prawnej możliwości obrony polegającej na przedstawieniu swojego stanowiska w sprawie zarzutu popełnienia oczywistego błędu w sądeniu, świadczącego o szczególnej ignorancji prawnej lub niestaranności w orzekaniu, podczas gdy zarzut „oczywistej obrazy przepisów” może być dyskusyjny, nie odpowiada demokratycznym standardom. Marszałek Sejmu stwierdził, że ten zarzut jest bezzasadny. Wskazał, że art. 40 § 1 u.s.p. dotyczy tzw. wytyku orzeczniczego, wydawanego pod adresem sędziego w toku instancyjnej kontroli jego orzeczenia. Wytknięcie uchybienia przez sąd kontroli instancyjnej jest dotkliwym środkiem nadzoru judykacyjnego, nie tylko ze względu na skutki dotyczące awansu lub płacy, ale także dlatego że stanowi wyraz oceny kwalifikacji prawniczej sędziego jako niedostatecznej. Wytknięcie uchybienia z powodu oczywistej obrazy przepisów może nastąpić wyłącznie podczas instancyjnej kontroli orzeczenia danego sędziego. Nie do pomyślenia jest, aby w stosunku do postanowienia sądu drugiej instancji, a w takiej formie dochodzi do udzielenia „wytyku”, można było dopuścić etap odwoławczy czy kontrolny, np. przez sąd dyscyplinarny, jak to jest w razie zwrócenia uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p.

5.5. Marszałek wskazał, że art. 56 § 2 u.s.p. dopuszcza swobodną i arbitralną decyzję Ministra Sprawiedliwości przeniesienia zwolnionego (nieobsadzonego) stanowiska sędziowskiego do innego sądu, a nawet zniesienia tego stanowiska. Wnioskodawca dopatruje się w tym uprawnieniu możliwości wpływania na skład sądu i eliminowania sędziego niewygodnego w danej sprawie. Zdaniem Marszałka ten zarzut jest bezzasadny. Kryterium podjęcia decyzji przez Ministra Sprawiedliwości jest ocena racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów; zaskarżony przepis odsyła do kryteriów wymienionych w art. 56 § 1 u.s.p. Nie jest to zatem decyzja dotycząca stanowiska obsadzonego, a więc nie może prowadzić do odsunięcia od orzekania sędziego „niewygodnego”. Nie może też prowadzić do przesunięcia stanowiska sędziowskiego, które zostanie następnie obsadzone przez sędziego wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości, bo nawet w takim wypadku o powołaniu sędziego decyduje KRS i

Prezydent RP. Wniosek Ministra Sprawiedliwości o powołanie sędziego nie ma dla KRS charakteru wiążącego. W związku z powyższym Marszałek uznał, że art. 56 § 2 u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

5.6. Marszałek omówił przepisy dotyczące delegowania sędziego. Przypomniał, że art. 77 § 1, 2, 2a, 3 i 3a u.s.p. dotyczą uprawnień Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego, za jego zgodą, poza jego miejsce służbowe, natomiast art. 77 § 7a i 7b u.s.p. regulują sytuacje, w których dochodzi do delegowania sędziego bez jego zgody. Nieprzenoszalność sędziego, jako jedna z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jest instytucją konstytucyjną (art. 180 ust. 2), przy czym Konstytucja wyraźnie zastrzega, że odstępstwo od niej może być dokonane „na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”, nie może zaś być oddane samodzielnej decyzji władzy wykonawczej.

Marszałek wskazał, że art. 77 § 1-3a u.s.p. dotyczy delegowania sędziego za jego zgodą. Art. 180 ust. 2 Konstytucji formułuje zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli. *A contrario* jeżeli sędzia sam wyraża zgodę na delegowanie, trudno takie działanie zgodnie z zasadą *volenti non fit iniuria* uznać za sprzeczne z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziów nie nosi znamion naruszenia zasady podziału władz oraz zasady odrębności i niezależności sądów (art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji). Minister z racji pełnionego urzędu ma wiedzę o całości funkcjonowania sądownictwa powszechnego, w tym o potrzebach delegowania sędziów do innych jednostek. Przepisy o delegowaniu sędziów można zatem uznać za instrument niezbędny do właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu nie można twierdzić, że ze względu na osobę delegującą sędziego, za jego zgodą, do innego sądu naruszone zostało prawo sądu.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty KRS wobec art. 77 § 7a i 7b u.s.p. zasługują na uwzględnienie. Delegowanie sędziego bez jego zgody pozostaje w sprzeczności z zasadą nieprzenoszalności sędziów i może stanowić instrument odsunięcia go od orzekania w konkretnej sprawie, co jest niezgodne z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Możliwość przewidziana w art. 77 § 7a i 7b u.s.p. odsunięcia sędziego wbrew jego woli od orzekania przez Ministra Sprawiedliwości (organ władzy wykonawczej) jest sprzeczna z zasadą podziału władzy i odrębnością oraz niezależnością sądów od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

Marszałek Sejmu uznał zatem, że art. 77 § 1, 2, 2a, 3 i 3a u.s.p. jest zgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji. Natomiast art. 77 § 7a i 7b u.s.p. jest niezgodny z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji.

5.7. KRS podniosła, że art. 130 § 1 i 3 u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Art. 130 § 1 i 3 u.s.p. umożliwia bowiem wywieranie bezpośredniego nacisku na orzecznictwo sądów. To uprawnienie Ministra wobec sędziów powoduje zwiększenie podporządkowania sędziego temu organowi, zwłaszcza na skutek użycia w przepisie niedookreślonych przesłanek odsunięcia sędziego.

Marszałek Sejmu zgodził się z argumentami Rady w tym zakresie. Stwierdził, że norma zawarta w art. 130 § 1 u.s.p. wprowadza podporządkowanie sędziego organowi władzy wykonawczej. Minister Sprawiedliwości może zwiększyć w ten sposób zasięg swej ingerencji w sferę władzy sądowniczej.

Zdaniem Marszałka art. 130 § 1 i 3 u.s.p. zmierza w kierunku osłabienia niezależności sądów i zachwiania równowagi władzy sądowniczej i wykonawczej. Marszałek uznał za dyskusyjny zarzut niezgodności tego przepisu z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Zarządzona natychmiastowa przerwa w urzędowaniu sędziego ma na celu odsunięcie go od dalszego wykonywania obowiązków służbowych w okresie poprzedzającym podjęcie stosownej uchwały w jego sprawie przez sąd dyscyplinarny. Zarządzenie w sprawie owej przerwy ma charakter tymczasowy i nie wchodzi w zakres konstytucyjnego pojęcia „zawieszenia w urzędowaniu”, a zatem jest zgodne z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał, że art. 130 § 2 u.s.p. kształtuje uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zarządzenia przerwy w czynnościach służbowych sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu, z przyczyn określonych w art. 130 § 1 u.s.p. Sędzia pełniący funkcję prezesa sądu jest również organem sądu. Prezesów sądów powołuje Minister Sprawiedliwości. Do tego Ministra należy kompetencja do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, w szczególnych wypadkach. Istnieje więc więź ustrojowa między prezesami sądów a Ministrem Sprawiedliwości. Minister, powołując sędziego do pełnienia funkcji prezesa sądu, przyjmuje na siebie odpowiedzialność za jego przyszłą działalność. Jest więc uzasadnione, aby zarządzenie przerwy w czynnościach sędziego będącego prezesem sądu należało do organu uprawnionego nie tylko do powołania, ale także do odwołania prezesa. Marszałek stwierdził, że jeśli chodzi o art. 130 § 2 u.s.p., to ingerencja Ministra Sprawiedliwości nie narusza Konstytucji.

Podsumowując zarzuty KRS w tym zakresie Marszałek wniósł o uznanie, że art. 130 § 1 i 3 u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji, a także że art. 130 § 2 u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

5.8. Marszałek Sejmu stwierdził, że w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu. Odnośnie do art. 80a § 1-5, art. 80b § 1-6, art. 80c, art. 80d § 1 i 2, art. 80 § 2f oraz 2g u.s.p. podzielił pogląd wyrażony przez Prokuratora Generalnego, że uprawniony jest wniosek o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie, w zakresie dotyczącym przepisów art. 80a, art. 80b, art. 80c i art. 80d u.s.p. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). W zakresie dotyczącym kontroli konstytucyjności art. 80 § 2h oraz 2g u.s.p., Marszałek Sejmu zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje, że wyczerpany został zakres wniosku KRS.

Z zaskarżonych przez KRS przepisów regulujących postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego, a nieobjętych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, pozostał art. 110 § 2 u.s.p. Przepis ten określa kompetencję sądu dyscyplinarnego w sprawach dotyczących uchylenia immunitetu sędziowskiego. Jego treść została nadana przez art. 1 pkt 34 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. i wśród materii należących do kompetencji sądów dyscyplinarnych wymienia postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 80-80c u.s.p. Marszałek uznał za zasadne zarzuty wobec tego przepisu, wiążące się z pominięciem właściwego trybu legislacyjnego. Jednak w związku z wyeliminowaniem z porządku prawnego art. 80a-80c u.s.p., na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 39/07, dokonana zmiana w art. 110 § 2 u.s.p. stała się bezprzedmiotowa. W tej sytuacji, pomimo trafności zarzutu naruszenia art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 Konstytucji, orzeczenie przez Trybunał w tym zakresie byłoby zbędne.

6. Pismem z 5 stycznia 2009 r. Zarząd Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia (dalej: Stowarzyszenie) zwrócił się o rozważenie – w trybie art. 38 pkt 4 ustawy o TK w związku z § 29 ust. 2 i § 34 ust. 3 pkt 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) – celowości uwzględnienia przy rozstrzygnięciu sprawy o sygn. K 45/07 opinii prawnej Stowarzyszenia o niekonstytucyjności przepisów dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz rozważenia ewentualnego wezwania Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie.

Jako załącznik do pisma Stowarzyszenie przekazało opinię, że:

1) art. 9 u.s.p. jest niezgodny z art. 2, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 22 § 6 u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

3) art. 37 § 2-4 u.s.p., w części dotyczącej uprawnień Ministra Sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a art. 37 § 4 u.s.p. także z art. 178 ust. 1 Konstytucji;

4) art. 40 § 1 u.s.p., wobec niezapewnienia członkowi składu orzekającego możliwości złożenia zastrzeżeń do wytknięcia sądowi uchybienia z powodu oczywistej obrazy przepisów, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

5) art. 56 § 2 u.s.p. jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 178 Konstytucji;

6) art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji;

7) art. 130 § 1-3 u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na zarządzenie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego, jest niezgodny z art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Stowarzyszenia ustawodawca w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych naruszył szereg zasad konstytucyjnych. W art. 9 u.s.p., w którym wskazano podstawę nadzoru władzy wykonawczej nad sądami powszechnymi, naruszona została zasada określoności prawa. Przepis ten w zdaniu pierwszym wskazuje, że Minister Sprawiedliwości sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów. W artykule 8 „działalność administracyjna” sądów definiowana jest jako mająca na celu „zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3”, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W zdaniu drugim art. 9 u.s.p., który wskazuje na sposób wykonywania nadzoru, ustawodawca rozszerzył tę kategorię „na działalność administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”. Nie jest możliwe przypisanie pojęciu „działalności administracyjnej sądów bezpośrednio związanej z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” jednoznacznej treści. W pojęciu nadzoru zawarta jest sprzeczność logiczna. Skoro ustawodawca w artykule 8 określił, iż działalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom warunków do wykonywania zadań sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to niewątpliwie owo sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie jest działalnością administracyjną.

Powierzenie przez ustawodawcę zadania wypełnienia luki znaczeniowej w pojęciu nadzoru organowi władzy wykonawczej (poprzez wydane przez ten organ rozporządzenie) powoduje to, że Minister Sprawiedliwości uzyskał możliwość sprawowania władzy arbitralnej i dyskrecjonalnej wobec sądów, w sposób godzący w podstawy demokratycznego państwa prawa.

Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564), zdaniem Stowarzyszenia, uznał, przykładowo, że w ramach nadzoru może dokonywać bieżącej lub okresowej kontroli toku postępowań w sprawach indywidualnych, w razie ujawnienia okoliczności wskazujących, że są one prowadzone niesprawnie lub z naruszeniem prawa. Treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dowodzi, iż wypełnia lukę interpretacyjną w pojęciu nadzoru nad działalnością związaną z wykonywaniem

wymiaru sprawiedliwości, władza wykonawcza przekroczyła granice dopuszczalnego nadzoru; doszło do ingerencji w dziedzinę judykacyjną, zastrzeżoną dla władzy sądowniczej.

Zdaniem Stowarzyszenia, jakkolwiek ingerencja władzy wykonawczej w tok postępowania sądowego, w tym w jego sprawność, jest niedopuszczalna, gdyż narusza prawo do sądu. Jako przykład, że w zakresie nadzoru wykonywanego przez Ministra Sprawiedliwości znajduje się również jakość orzecznictwa, wskazać można to, że przedmiotem kontroli jest szczegółowość uzasadnień postanowień o tymczasowym aresztowaniu.

Przyznane Ministrowi Sprawiedliwości w art. 37 § 2-4 u.s.p. uprawnienia do uchylecia zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem, które naruszają sprawność postępowania, lub z innych przyczyn są niecelowe, kolidują z zasadą podziału władzy oraz z zasadą niezależności sądów. Ingerowanie w sprawność postępowania budzi zasadnicze zastrzeżenia, nawet wówczas gdy wynika ono z uprawnień przypisanych prezesom sądów.

Stowarzyszenie w całości przychyliło się do wniosku KRS, gdy chodzi o niezgodność artykułu 40 § 1 u.s.p. z art. 2 Konstytucji. Stowarzyszeniu znany jest przypadek, gdy wytknięta na podstawie art. 40 § 1 u.s.p. oczywista obraza przepisów była dyskusyjna, a złożone przez sędziego zastrzeżenie pozostało bez biegu.

Stowarzyszenie stwierdziło, że wprowadzenie do u.s.p. przepisu przyznającego Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do praktycznie bezterminowego powierzania funkcji prezesa sądu wybranemu przez siebie sędziemu, stanowi przykład podporządkowywania sobie sądów przez Ministra.

Za naruszające artykuł 10 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 173 i art. 180 Konstytucji Stowarzyszenie uznało też art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p. Z art. 55 § 3, art. 75, art. 77 § 6 i art. 84 § 3 u.s.p. powiązanych z art. 180 ust. 2 Konstytucji, wynika, że przez miejsce służbowe sędziego należy rozumieć konkretny sąd, a w istocie określony obszar jurysdykcyjny należący do właściwego sądu, w którym sędzia może sprawować władzę sądowniczą. Miejsce służbowe wytycza zakres tej władzy, tzn. obszar działania sędziego, oraz rodzaj spraw, które może rozstrzygać, określony w przepisach prawa procesowego o właściwości rzeczowej.

Miejsce służbowe jest zatem elementem władzy sądowniczej. Nie mieści się ono w dziedzinie zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów albo w zakresie innych decyzji porządkowych (na co wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy). Wyposażając Ministra Sprawiedliwości w kompetencję zmiany siedziby sędziego, ustawodawca naruszył zasadę podziału władz, proklamowaną w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż o zakresie władzy sądowniczej i prawie wydawania przez sędziego wyroków w określonych sprawach na określonym obszarze i w określonym czasie (niekiedy bezterminowo) decyduje naczelny organ administracji rządowej.

Zdaniem Stowarzyszenia, sędziowie delegowani do ministerstwa funkcjonują jako urzędnicy podlegający zwierzchnictwu swoich przełożonych i nie korzystają z niezależności i niezawisłości w wypełnianiu swoich obowiązków. Sędziowie wykonujący pracę w delegacji w Ministerstwie Sprawiedliwości pracują w ramach struktury władzy wykonawczej, co z kolei budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności skarżonej regulacji z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Zdaniem Stowarzyszenia, delegowanie sędziów na podstawie art. 77 u.s.p. miało zwykle związek z planowanymi awansami sędziów. To, że sędzia, który chce ubiegać się o wyższe stanowisko, w pierwszej kolejności musi zostać zaakceptowany przez władzę wykonawczą, jest nie do zaakceptowania, gdyż narusza konstytucyjne prawo do niezależnego i niezawisłego sądu.

Stowarzyszenie podkreśliło, że oczekiwania odpowiedniego autorytetu władzy sądowniczej mogą być spełnione jedynie wówczas, gdy sądom i sędziom zapewni się

odpowiednią rangę ustrojową. Konstytucyjna zasada niezależności i odrębności sądów w odniesieniu do sądów powszechnych jest deklaracją, która nie znajduje pokrycia w ustawodawstwie zwykłym.

Konsekwencją nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości jest sprowadzenie sądów i sędziów sądów powszechnych do resortu sprawiedliwości – działu administracji rządowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437). Czynności dokonywane przez Ministra Sprawiedliwości z tytułu nadzoru nad sądami powszechnymi, w tym tak istotne z punktu widzenia odrębności władzy sędziowskiej jak powoływanie prezesów, delegowanie sędziów do innego sądu, wykonywane są w ramach sprawowania władzy wykonawczej.

Stowarzyszenie podkreśliło, że w relacjach z Ministrem Sprawiedliwości sądy powszechne nie występują jako odrębna konstytucyjnie władza, ale jako jednostki organizacyjne podległe władzy wykonawczej.

Stowarzyszenie omówiło orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niektórych zagadnień ustroju sądów powszechnych, w tym udziału samorządu sędziowskiego w powoływaniu prezesów sądów oraz dopuszczalny zakres ingerencji Ministra Sprawiedliwości w procedurę powoływania i odwoływania prezesów sądów powszechnych.

Zdaniem Stowarzyszenia nie ma powodów, by w porządku prawnym opartym na tych samych zasadach konstytucyjnych, istniały sądy, które są w pełni niezależne i odrębne (sądy administracyjne), oraz sądy, które praktycznie są podporządkowane władzy wykonawczej rządzącej partii lub koalicji politycznej (sądy powszechne).

7. Pismem z 13 stycznia 2009 r. Krajowa Rada Sądownictwa zmodyfikowała swój wniosek w sprawie o sygn. K 45/07. Rada wskazała, że po złożeniu wniosku zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07). Z tego powodu KRS 8 stycznia 2009 r. przegłosowała złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności art. 80 § 2g, art. 80a § 1-5, art. 80b § 1-6, art. 80c, art. 80d § 1-2, art. 110 § 2 i art. 80 § 2f u.s.p.

Rada podniosła, że na mocy pkt 5 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07) art. 80a, 80b, 80c, 80d z dniem 11 grudnia 2007 r. utraciły moc w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. przez to, że art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny (sygn. K 39/07) stwierdził też niekonstytucyjność art. 80 § 2f i 2g u.s.p. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 80 § 2f i 2g u.s.p. ujęto wedle formuły zakresowej. To znaczy, że niekonstytucyjność dotyczy tylko normy, która wyklucza kontrolę sądu co do zasadności zastrzeżenia prokuratora, że dokumenty, które zostały dołączone do wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej (lub ich część), nie mogą być udostępnione sędziemu poddanemu procedurze uchylania immunitetu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy art. 80 § 2f u.s.p. oraz art. 80 § 2g u.s.p. są niezgodne z Konstytucją i naruszają prawa sędziego do obrony.

II

Na rozprawę 14 stycznia 2009 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. W rozprawie wzięli również udział przedstawiciele Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia.

KRS wniosła o umorzenie postępowania dotyczącego przepisów wskazanych w piśmie z 13 stycznia 2009 r. W pozostałym zakresie podtrzymała stanowisko zajęte we wniosku z 29 września 2007 r.

Przedstawiciel Sejmu, odnosząc się do wniosku KRS o umorzenie postępowania w zakresie, w którym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07), zmodyfikował stanowisko, a mianowicie uznał, że badanie konstytucyjności art. 80 § 2h u.s.p. nie podlega umorzeniu. Jednocześnie wniósł o uznanie tego przepisu za niezgodny z powołanymi przez KRS wzorcami kontroli. W pozostałym zakresie przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał swoje stanowisko, z tym że wniósł o uznanie, że art. 77 § 7a i 7b u.s.p. jest niezgodny ze wszystkimi przywołanymi we wniosku wzorcami kontroli, a zatem także z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do stanowisk uczestników postępowania, wnioskodawca nie zgodził się z argumentem, że pojęcie nadzoru jest wyjaśnione w doktrynie prawnej. W tej kwestii nie ma jednolitości poglądów (dla zrozumienia istoty nadzoru rekonstrukcja poglądów doktryny nie jest wystarczająca). Nadzór zawiera w sobie uprawnienie do kontroli. Realizowany jest za pomocą władczych uprawnień i środków. W „nadzorze” mieści się element podporządkowania. Wynika z tego, że część działalności sądów jest podporządkowana władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie prawne nie ma jednak umocowania w Konstytucji.

Według KRS, zakres nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości jest otwarty. Treść tego nadzoru jest kształtowana przez Ministra. Działa on wprawdzie na podstawie przepisów rozporządzenia, ale zostało ono wydane w obrębie luki znaczeniowej, jaka występuje na gruncie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, co pozwala ministrowi działać w sposób arbitralny.

KRS podtrzymała stanowisko, że przenoszenie stanowisk sędziowskich jest wyrazem dyskrecjonalnej władzy Ministra Sprawiedliwości.

KRS wskazała, że kwestionuje art. 9 u.s.p. w całości, i podkreśliła, że znaczenia art. 9 u.s.p., nie można odrywać od sposobu jego stosowania. Władza Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad sądami ma charakter nieokreślony. Praktyka pokazuje wadliwość art. 9 u.s.p. Rada oczekuje zatem, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności tego przepisu, uwzględni także to, jak jest stosowana ta regulacja.

Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że oceniając art. 9 u.s.p., należy szczególnie uwzględnić ten wzorzec kontroli, którym jest przepis o niezależności sądów. Zaakcentował on głównie problem podziału władzy, nie zaś jej równowagi. Równowaga również musi być urzeczywistniana, tak aby jedna z władz nie ingerowała swoim działaniem w istotę drugiej władzy.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że uznanie art. 9 u.s.p. za niekonstytucyjny podważyłoby znaczenie Ministra Sprawiedliwości i sprowadziłoby go do organu o znikomym uprawnieniach.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że art. 9 u.s.p. ma kluczowe znaczenie dla ustroju sądów i stanowi podstawę innych przepisów o nadzorze nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Nie stanowi on zagrożenia dla zasady podziału władzy. Milczenie Konstytucji o tego rodzaju nadzorze nie jest podstawą do stwierdzenia jego nielegalności.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego rozważył również problem tego, jaka byłaby pozycja Ministra Sprawiedliwości, gdyby odebrać mu kompetencje nadzorcze.

Stowarzyszenie Iustitia przedstawiło argumenty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji (wyrażone w opinii z 5 stycznia 2009 r.). Podało przykłady, które zdaniem Stowarzyszenia pokazują nadużycia władzy wykonawczej w sprawowaniu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Badanie zaskarżonych przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.: dalej: u.s.p. lub ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych) w niniejszej sprawie, wymaga od Trybunału rozróżnienia w obrębie zarzutów wnioskodawcy wobec tych przepisów dwóch typów niekonstytucyjności. Owo rozróżnienie w zakresie sposobu podnoszenia niekonstytucyjności ma związek z tym, że choć w niniejszej sprawie kontrola dokonywana jest w obrębie tej samej ustawy, to jednak jej przedmiotem jest kilkanaście przepisów tego aktu, wśród których art. 9 u.s.p. wyróżnia się co do swego normatywnego charakteru i znaczenia. Przepis ten zawiera rozstrzygnięcie co do generalnej formy sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w tym także zawiera rozstrzygnięcia o charakterze kompetencyjnym.

Trybunał zdaje sobie sprawę, badając konstytucyjność art. 9 u.s.p., że norma wynikająca z tego przepisu, z uwagi na stopień abstrakcyjności, ma charakter systemowy (ustawodawca określa model wpływu ministra i prezesów sądów na działalność administracyjną sądów). W analizie norm o dużym stopniu ogólności Trybunał Konstytucyjny wykorzystuje technikę wykładni w zgodzie z Konstytucją. Należy przyznawać jej pierwszeństwo, szczególnie w odniesieniu do norm o dużym stopniu ogólności (por. wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU nr 4/1999, poz. 73). Trybunał podkreśla, że technika ta powinna znajdować zastosowanie zawsze, gdy „pozwalają na to reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów” (wspomniane reguły wykładni determinowane są rzecz jasna charakterem badanych przepisów). U podstaw stosowania takiej wykładni prawa przez Trybunał znajduje się nadto konieczność gwarantowania nadrzędności Konstytucji oraz zachowania powściągliwości przez TK, który posługując się taką techniką, może uniknąć skutku derogacyjnego, czyli dalej idącej ingerencji w system prawny. Technika ta sprzyja więc właściwej realizacji przepisów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, abstrahując w tym momencie od wyników zastosowania jej w niniejszej sprawie, jest zdania, że podczas oceny konstytucyjności art. 9 u.s.p., nie można jednak zadowolić się konstatacją co do tego, czy przepis ten daje się lub też nie wyłożyć w zgodzie z Konstytucją. W wypadku art. 9 u.s.p. wnioskodawca zmierza bowiem do oceny zgodności z powołanymi wzorcami Konstytucji określonej instytucji prawnej, wyrażonej w tym przepisie, którą jest zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, w tym nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości.

Przepis ten, ustanawiając nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad działalnością pozaorzeczniczą sądów powszechnych, kreuje mechanizm mający podstawowe znaczenie dla działania sądownictwa powszechnego, a którym posługiwanie się przez ministra może być różne, w tym może wykraczać poza ramy ustawowe, w więc być niekonstytucyjne. Jeśli Trybunał stwierdza niekonstytucyjność takiego przepisu, to określa ją zwykle mianem niekonstytucyjności „ustrojowej”, czyli takiej, która na tle rozpatrywanej sprawy, polegałaby 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). W takiej sytuacji, oceniając zarzut niekonstytucyjności, Trybunał „rozważa nie tylko treść pojedynczej normy, statycznie zapisanej w tekście ustawy, ale także ocenia, 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. W razie uznania niekonstytucyjności skarżonego przepisu, Trybunałowi nie chodzi o eliminację jednostkowych, niekonstytucyjnych rozstrzygnięć wydanych na jego podstawie, lecz o usunięcie określonego mechanizmu w całości.

O tym, że właśnie zarzuty KRS niekonstytucyjności art. 9 u.s.p. należy rozpatrywać w powyżej wskazany sposób, przekonują te stwierdzenia wnioskodawcy, w których podkreśla, że rozwiązania ustawowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości muszą być tak skonstruowane, aby minimalizować ryzyko różnego rodzaju nadużyć (politycznych, praktycznych), zagrażających w konsekwencji prawom obywateli (por. s. 16 wniosku). W wypadku art. 9 u.s.p. wspomniany kierunek zagrożenia konstytucyjności, w ocenie wnioskodawcy, spotęgowany jest przez wykorzystywanie w tym przepisie pojęć niejednoznacznych i niedookreślonych. Reasumując, niekonstytucyjność wspomnianego typu przejawiałaby się w tym, że Minister Sprawiedliwości uzyskiwałby „możliwość sprawowania władzy arbitralnej i dyskrecjonalnej wobec działalności administracyjnej sądów” (s. 9 wniosku), co musiałoby prowadzić do powstania i ugruntowania się na podstawie art. 9 u.s.p. niekonstytucyjnej praktyki.

W wypadku natomiast art. 22 § 6 u.s.p., art. 37 § 2, 3, 4 i 4a u.s.p., jak i pozostałych przepisów u.s.p. wskazanych w *petitum* wniosku, zdaniem Trybunału, wnioskodawcy chodzi o badanie niezgodności z Konstytucją pojedynczych norm ustawy, na podstawie których podejmowane są zwykle przez Ministra Sprawiedliwości (ewentualnie przez prezesów sądów) rozstrzygnięcia indywidualne (jednostkowe), w konkretnych sprawach w ramach nadzoru. Nawiązując do wspomnianej wyżej struktury ustawy o u.s.p., Trybunał pragnie zauważyć, że owe konkretne regulacje szczegółowe, w większości wypadków, przybierają postać reguł prawnych, których zakres normowania jest wyznaczony w sposób precyzyjny.

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do ustaleń poczynionych w wyroku z 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06), stwierdza, że oba zawarte we wniosku KRS typy zarzutów niekonstytucyjności mogą być przedmiotem kontroli Trybunału. Owo rozróżnienie i poczynione w związku z nimi ustalenia Trybunału co do sposobu ich rozpatrywania zostały wykorzystane na potrzeby wyrokowania w niniejszej sprawie.

A. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów.

Na mocy art. 9 u.s.p. zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77 u.s.p. Z systematyki u.s.p. wynika, że art. 9 u.s.p. ustanawia ogólną zasadę dotyczącą nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

W związku z tą regulacją KRS podniosła trzy główne problemy konstytucyjne. Zarzuca art. 9 u.s.p.: 1) naruszenie zasady podziału i równowagi władzy przez nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziów; 2) niezgodność z konstytucyjnym prawem do sądu, przez budowanie obrazu wymiaru sprawiedliwości, który narusza zaufanie obywateli do państwa, 3) niezgodność z zasadą określoności przepisów prawa.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że ustawodawca, wprowadzając w art. 9 u.s.p. instytucję nadzoru zwierzchniego Ministra Sprawiedliwości, nadmiernie ingeruje w sferę niezależności sądów. Jej zdaniem, żadna wartość konstytucyjna nie przemawia za tym, by Minister Sprawiedliwości sprawował nadzór zwierzchni, obejmujący także zadania z zakresu

zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Instytucja ta nie ma umocowania w Konstytucji.

Wnioskodawca jest zdania, że konstrukcja nadzoru zwierzchniego ministra ustanowiona w art. 9 u.s.p. jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym modelem relacji między władzą sądowniczą i władzą wykonawczą. W związku z tym stanowiskiem Krajowej Rady Sądownictwa, zasadnicze jest określenie pozycji Ministra Sprawiedliwości jako organu sprawującego zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, w kontekście zasady podziału i równowagi władzy, która w myśl orzecznictwa Trybunału, gwarantuje władzy sądowniczej „odseparowanie” od pozostałych władz.

1. Zarzut naruszenia zasady podziału i równowagi władzy przez nadmierną ingerencję władzy wykonawczej w niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

1.1. Kształtowanie się relacji między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą w aspekcie historyczno-prawnym.

1.1.1. W związku z tym, że wnioskodawca w swoim piśmie posiłkuje się argumentacją prawnohistoryczną, Trybunał Konstytucyjny, nie prowadząc osobnych badań w tym zakresie, pragnie zaznaczyć, że w okresie poprzedzającym moment przyjęcia Konstytucji marcowej z 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.; dalej: Konstytucja marcowa), administrację sądową (zarząd wymiaru sprawiedliwości) sprawowali Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów i prokuratorzy będący organami Ministra Sprawiedliwości w sprawach tej administracji (por. art. 28 i art. 38 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Praw Nr 1, poz. 1) oraz inne akty prawne dotyczące szczegółowych zagadnień z zakresu sądownictwa.

Jeszcze wcześniej, tj. przed 1918 r., „naczelny nadzór służbowy” nad wszystkimi urzędami i urzędnikami wymiaru sprawiedliwości sprawował Dyrektor Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu (por. art. 16, art. 20, art. 25 i art. 27 przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim z 18 lipca 1917 r., Dz. Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego Nr 1, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny, nie dokonując tu szczególnej analizy przywołanych regulacji, pragnie zauważyć, że gwarantowały one Departamentowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Sprawiedliwości pozycję kierowniczą w sprawach dotyczących administracji wymiaru sprawiedliwości.

1.1.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega kontynuowanie kierunku zarysowanych rozwiązań pod rządami Konstytucji marcowej. Wprowadzała ona określone powiązania władzy sądowniczej i władzy wykonawczej. W myśl art. 76 Konstytucji marcowej, sędziów powoływał Prezydent. Udział organów władzy wykonawczej w powoływaniu sędziów nie mógł wpływać na stanowisko sędziego jako organu. Sędzia nie wywodził swej władzy od tych, którzy go powołali czy wybrali, gdyż czerpał ją z mocy Konstytucji wprost od Narodu. Na treść orzeczenia sądowego nie mógł wpływać ani minister sprawiedliwości, ani jakikolwiek inny podmiot. Niezawisłość sędziowska rozciągała się na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (por. art. 77 Konstytucji marcowej). Nauka prawa stała na stanowisku, że tok wewnętrznego urzędowania sądów musi podlegać nadzorowi tych władz, które są odpowiedzialne za sprawność urzędowania sądów (por. S. Wróblewski, *Sądownictwo*, [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji szkoły nauk politycznych w Krakowie od 12-25 maja 1921 r.*, Kraków 1922, s. 82-83).

Należy podkreślić, że na gruncie przywoływanego przez KRS art. 71 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

(Dz. U. Nr 12, poz. 93; dalej: rozporządzenie Prezydenta z 6 lutego 1928 r.) „naczelnym nadzór” nad wszystkimi sądami i sędziami sprawował Minister Sprawiedliwości. Minister wykonywał nadzór osobiście, przez Podsekretarza Stanu lub przez delegowanych sędziów instancji równorzędnych lub wyższych. Osoby powołane do nadzoru miały prawo żądać od podmiotu nadzorowanego wyjaśnień, miały wgląd w czynności i mogły usuwać oczywiste usterki. W razie przewinień mogły kierować sprawy do sądu dyscyplinarnego. Art. 72 § 1 przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości oraz prezesom, w stosunku do sądów podległych ich nadzorowi, prawo uchylenia zarządzenia niezgodnego z prawem lub regulaminem. Osoby powołane do nadzoru zostały upoważnione do obecności na rozprawie toczącej się niejawnie. Przepisy rozporządzenia przyznawały kierownikom sądów i ministrowi, w granicach przysługującego im nadzoru, w razie dostrzeżenia uchybienia, prawo zwrócenia uwagi na niewłaściwość postępowania lub prawo wytknięcia niewłaściwości postępowania oraz żądania usunięcia skutków tego uchybienia. Art. 72 § 4 zastrzegał jednocześnie, że nadzór nie może wkraczać w dziedzinę, w której stosownie do art. 77 Konstytucji marcowej sędziowie są niezawisli (por. S. Gołąb, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929, s. 291-297).

Trybunał Konstytucyjny relację prawną między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, w aspekcie prawnohistorycznym, pragnie podsumować uwagą istotną dla pełnego rozważenia zarzutów wnioskodawcy, że związek między obydwu władzami, w sprawach nie dotyczących wymiaru sprawiedliwości, w polskim systemie sądownictwa istniał od 1918 r. Związek ten był ewidentny i nie był podważany jako sprzeczny z zasadą trójpodziału władzy.

1.2. Władza sądownicza a zasada podziału i równowagi władzy w Konstytucji z 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się o miejscu władzy sądowniczej w kontekście zasady podziału i równowagi władzy. Trybunał, rozstrzygając przedstawione wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa co do niezgodności art. 9 u.s.p. z art. 10 Konstytucji, dokona w pierwszym rzędzie rekapitulacji swego *acquis*.

1.2.1. Zasada podziału i równowagi władzy w art. 10 Konstytucji – w odróżnieniu od przepisów ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej: Mała Konstytucja z 1992 r.) – została wyrażona w głębszy sposób aniżeli tylko deklarowanie podziału władzy, skutkujące wyodrębnieniem organów sądów od innych struktur państwa. Przepisy konstytucyjne z 1992 r. przyporządkowywały „organy państwa” do poszczególnych władz, akcentując w ten sposób odejście od zasady jednolitej władzy państwowej. Natomiast w myśl art. 10 Konstytucji „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej” opiera się na podziale, ale i na równowadze władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej). Rozwinięciem tego przepisu jest art. 173 Konstytucji, który stwierdza, że: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” (por. wyrok TK z 21 października 1998 r., sygn. K 24/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ujęcie tej zasady rodzi następstwa dla pozycji władzy sądowniczej w systemie podziału władzy, jak i dla wzajemnych relacji władz do siebie. W relacjach tych nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się. 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).

Trybunał uznaje, że istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa. Trybunał jest świadom tego, że konstytucyjne mechanizmy równoważenia się władz są z natury niedoskonałe i niedookreślone. Otwiera to przed ustawodawcą zwykłym możliwość nasycenia zasady ustrojowej określoną treścią normatywną (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 383 i n.; L. Morawski, *Czy sądy mogą się angażować politycznie?*, „Państwo i Prawo” z. 3/2006, s. 15). Sposób urzeczywistnienia zasady podziału i równowagi władzy przez ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością pozaorzeczniczą sądów, jest istotnym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że zasada podziału i równowagi władzy nie eliminuje powiązań między poszczególnymi władzami. Zarówno na gruncie systemu rządów zbliżonego do założeń systemu prezydenckiego (jak w przepisach Małej Konstytucji), jak i na gruncie systemu parlamentarnego (jak w Konstytucji z 1997 r.) typowe jest nakładanie się kompetencji władz lub wręcz ich przecinanie się, w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej sięgające niekiedy aż do ich istoty. Inaczej jest w wypadku władzy sądowniczej. Trybunał zawsze podkreślał, że jej rozdzielenie oznacza „separację” („izolację”) danej władzy od pozostałych.

Skoro władza sądownicza może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować w jej działania lub w niej uczestniczyć (zob. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81). W wypadku władzy sądowniczej nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy (np. „przecięcia kompetencyjne”), które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowniczej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W wypadku władzy sądowniczej „jądro kompetencyjne” polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (por. wyrok z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04).

Trybunał, w związku z argumentacją KRS dotyczącą niezgodności art. 9 u.s.p. z art. 10 Konstytucji, pragnie przypomnieć, że zakres przedmiotowy konstytucyjnej regulacji władzy sądowniczej (w rozdziale VIII „Sądy i Trybunały”), w szczególności jej organów, którymi są sądy powszechne, daje wyraz generalnej tendencji w konstytucjonalizmie polegającej na tym, że konstytucje nie określają wyczerpująco organizacji sądownictwa. Wnioskodawca jest świadom tego, że materia ta pozostawiona została do regulacji i doprecyzowania w drodze ustawowej. Trybunał zauważa, że większość konstytucji ogranicza się do wskazania zasad organizacyjnych i podstawowych kategorii sądów. Najczęściej zasadami tymi są: niezależność sądownictwa, funkcjonalna odrębność organów sądowych, niezawisłość sędziów, wyłącznie ustawowe regulowanie ustroju sądów i wykluczenie

możliwości tworzenia sądów nadzwyczajnych (por. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 414).

Trybunał zwraca uwagę, czego z kolei nie docenia wnioskodawca, że w rozdziale VIII Konstytucji, stopień szczegółowości („głębokości”) unormowań jest zróżnicowany. Podrozdział o sądach obejmuje podstawowe unormowania dotyczące struktury, ustroju i zakresu działania sądów (art. 175-177), pozycji sędziów (art. 178-181) oraz Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186-187). Wziąwszy pod uwagę doświadczenia historyczne istotną wytyczną dla ustrojodawcy, jeśli chodzi o stopień „głębokości” regulacji konstytucyjnej, było to, że w tych dziedzinach funkcjonowania sądownictwa, w których szczególnie często dochodziło do naruszania niezależności sądownictwa, unormowanie było stosunkowo szczegółowe (ujęcie statusu sędziego, gwarancje niezawisłości sędziowskiej). Konieczne było bowiem stworzenie ograniczeń dla ustawodawcy zwykłego, który może okazać się podatny na bieżące wpływy polityczne. Z kolei w wypadku regulacji ustroju i właściwości sądów ustrojodawca stanął na stanowisku, że w znacznym stopniu należy ona do ustawodawcy zwykłego. Nadmierna szczegółowość regulacji konstytucyjnej nie byłaby też pożądana, gdyż utrudniałaby dostosowanie procedury i właściwości sądów do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Następstwem takiego podejścia ustrojodawcy jest – zauważany już przez Trybunał i przez naukę prawa brak jednolitości w sposobie ujęcia poszczególnych przepisów znajdujących się w podrozdziale dotyczącym sądów (por. bliżej L. Garlicki, uwagi do art. 175, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. IV).

1.2.2. Odnosząc się do zarzutu Krajowej Rady Sądownictwa, że art. 9 u.s.p. narusza zasadę podziału i równowagi władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa a nawet jego izolacji. Wnioskodawca, jeśli chodzi o pojmowanie wyodrębnienia władzy sądowniczej na gruncie zasady podziału i równowagi władzy, zdaje się nie dostrzegać, że nawet najdalej idące jej wyodrębnienie, w znaczeniu wyżej już wymienionym, nie może oznaczać zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz. Relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami muszą opierać się na zasadzie „separacji”, a koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (wyjaśnienie treści tych zasad było wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału), niemniej konstatacja ta nie wyczerpuje rozważań o pozycji ustrojowej sądownictwa. Trybunał podtrzymuje swe wcześniejsze stanowisko, że art. 173 Konstytucji, w którym ustrojodawca wskazuje na sądy jako organy władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest równoważenie się władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. W istocie stanowią one jedną konstrukcję ustrojową. W jej ramach władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania władz określona w preambule Konstytucji). Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji (por. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8) oraz przynajmniej pośrednio z wymogu „współdziałania władz”, o czym stanowi wstęp do Konstytucji.

Wnioskodawca, stawiając zarzut co do niekonstytucyjności art. 9 u.s.p., musi brać pod uwagę stanowisko Trybunału, że władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Konstytucja dostarcza

przykładów takich funkcjonalnych powiązań władz. Najbardziej znaczące polegają na tym, że prawne podstawy działalności sądów oparte są na aktach pochodzących od parlamentu, zaś sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą oddziaływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje zazębianie się zasady podziału i równowagi władzy oraz zasad państwa prawnego (por. wyroki TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04 oraz z 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że każda z władz, w tym sądownicza, aby zachować swą niezależność, musi być od pozostałych odrębna i zjawisko to należy uznawać za konieczne w demokratycznym państwie prawa, ale nie przeczy to istnieniu różnych relacji funkcjonalnych między władzami. Trybunał podkreśla, że sądownictwo powszechne musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno--decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień, powinno przedstawiać pozostałym władzom swe zastrzeżenia w celu poprawienia efektywności działania sądów, ale zarazem stanowi ono element systemu organów państwa określony przepisami Konstytucji.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny, przenosząc powyższe rozważania na określenie pozycji Ministra Sprawiedliwości jako podmiotu sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, pragnie nawiązać do wyroku z 16 kwietnia 2008 r. (sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44). Trybunał wskazał w nim na znaczenie pozycji Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do władzy sądowniczej, w szczególności że zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.; dalej: ustawa o działach administracji rządowej) minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy do spraw sądownictwa w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

Trybunał pragnie podkreślić, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości. W wyroku z 9 listopada 2005 r. (sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114) Trybunał stwierdził, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Nie przesądzają one więc o tym, czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów. Kompetencje takie mają znaczenie z punktu widzenia zachowania zasady podziału i równowagi władzy, która umożliwia ich harmonijne współdziałanie. Może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Trybunał Konstytucyjny jest świadomy wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa co do tego, że funkcje jurysdykcyjne i administracyjne sądów są ze sobą związane. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów ze strony innych organów państwowych może być dokonywane wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów, i musi być właściwie uzasadnione merytorycznie. W polskim systemie prawnym zwierzchni nadzór administracyjny nad sądami powierzony został Ministrowi Sprawiedliwości. Udział tego

podmiotu w określonej sferze działania sądownictwa powszechnego wpisuje się w system podziału i równowagi władzy, a przy tym, jak zauważył wyżej Trybunał, udział tego typu organu administracji, datuje się w prawie o ustroju sądów, z różnymi modyfikacjami, w istocie od roku 1918.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, które ma znaczenie dla rozpatrywanej sprawy, że skoro zasada podziału i równowagi władzy w hierarchii przepisów Konstytucji należy do najbardziej podstawowych jej regulacji (znajduje to wyraz w systematyce oraz w szczególnym trybie zmiany przepisów rozdziału I tego aktu), to wynika stąd, że inne postanowienia Konstytucji odnoszące się do statusu organów realizujących władzę sądowniczą powinny być interpretowane w sposób zapewniający adekwatność ich treści do nadrzędnej roli tej zasady. Jest tak tym bardziej, że zasada ta zostaje wzmocniona przez przepis wstępu do Konstytucji, który nakazuje „współdziałanie władz” ze sobą i współdziałanie to określa jako jedną z podstaw Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do argumentacji wnioskodawcy, że cele nadzoru sprawowanego obecnie przez Ministra Sprawiedliwości, tj. sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej, mogą być osiągnięte w obrębie samej władzy sądowniczej (nadzór ze strony samych prezesów sądów), pragnie stwierdzić, iż możliwe są różne środki i sposoby sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością pozaorzeczniczą sądów. Ustawodawca ma prawo powierzać sprawowanie funkcji nadzoru różnym podmiotom. Z ustaleń prawno-historycznych Trybunału, a także przede wszystkim z obowiązującego stanu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wynika, że nadzór ten jest powierzany Ministrowi Sprawiedliwości. Trybunał nie wnika tu w przyczyny takiego ukształtowania koncepcji nadzoru. Pragnie jedynie zaznaczyć, że tak pomyślana rola Ministra Sprawiedliwości nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy ani z innymi przepisami konstytucyjnymi wskazywanymi przez wnioskodawcę, rozwijającymi tę zasadę (art. 173 Konstytucji). Jest to rozwiązanie legitymowane konstytucyjnie. Wnioskodawca ma pełną świadomość, że nadzór tego typu nie może dotyczyć orzekania przez sądy, a zatem nie może wkraczać w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości (s. 9 wniosku). Jest również oczywiste, zdaniem TK, że nadzór administracyjny, w tym sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości, nie może mieć w jakiegokolwiek formie charakteru nadzoru politycznego.

Poszczególne elementy obecnego rozwiązania instytucji nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości, stanowiące odrębne punkty zaskarżenia we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa, będą oddzielnie rozpatrzone na tle wskazywanych wzorców konstytucyjnych.

2. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości związane z sądami powszechnymi.

2.1. Pojęcie nadzoru nad sądami.

Dla oceny zarzutu wnioskodawcy, że art. 9 u.s.p. narusza zasadę podziału i równowagi władzy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest odniesienie się do samej kategorii nadzoru. Trybunał podziela stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa, że pojęcie nadzoru nie jest traktowane w naukach prawnych w sposób jednoznaczny, a w każdym razie nie ma zgody co do konkretnej treści tego pojęcia (s. 6 wniosku). Zadaniem Trybunału w niniejszej sprawie, nie jest wyłączenie doktryny prawnej w budowie siatki pojęć związanych z nadzorem. Trybunał nie jest też kompetentny do rozważania pytań retorycznych stawianych przez wnioskodawcę w związku z nadzorem (s. 9 wniosku).

2.1.1. Pojęcie nadzoru, jak to wykazuje wnioskodawca, przywołując poglądy nauki prawa, jest przede wszystkim kategorią prawa administracyjnego (wywodzi się ono z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu). Najczęściej określenia „nadzór” używa się do

sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane. Uprawnienia organu nadzorującego można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w celach określonych przez te przepisy.

Pojęciem nadzoru posługuje się ustrojodawca w Konstytucji. Na jej gruncie „nadzór” jest także kategorią niejednołitą. Jak trafnie zauważa KRS, konstytucyjne pojmowanie nadzoru ma charakter autonomiczny, które nie może być wprost przekładane na pojęcie nadzoru administracyjnego. „Nadzór” i „kontrola” w ujęciu Konstytucji rozumiane są w sposób szczególny, nie zawsze taki sam, jak to ma miejsce w przepisach wyznaczających zadania ministra lub w przepisach przyznających inspektorom pracy uprawnienie do kontroli i nadzoru. W żadnym razie nie jest to jednak synonim kontroli instancyjnej rozumianej w taki sposób, jak jest to określone w postępowaniu administracyjnym (por. W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2006, s. 4-5).

Konkludując, Trybunał pragnie zauważyć, że nawet na gruncie nauk o organizacji i zarządzaniu, jedynie w pewnym przybliżeniu można podać znaczenie pojęcia nadzoru (por. *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski red., Warszawa 2007, s. 99-100). Wystarczające jednak dla rozstrzygnięcia zarzutów KRS jest wskazanie, jaki jest zakres nadzoru oraz jakie są konstytucyjne warunki sprawowania nadzoru administracyjnego przez Ministra Sprawiedliwości (s. 10 wniosku).

2.1.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie nadzoru w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to nadzór taki sam, jak w prawie administracyjnym. Trybunał Konstytucyjny chce podkreślić, nawiązując do swojego orzecznictwa, że pojęcie nadzoru na gruncie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych ma ukształtowane znaczenie. Przede wszystkim, jak już wskazywano w wyroku o sygn. K 40/07, analiza obowiązujących przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazuje na dwa rodzaje nadzoru (judykacyjny i administracyjny). Trybunał uważa, że w obrębie tych dwóch kategorii powinny mieścić się formy weryfikacji działań władzy sądowniczej.

Kwestia sprawowania samego nadzoru judykacyjnego nie jest przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Trybunał pragnie w tym momencie jedynie przypomnieć, powołując się na swoje orzecznictwo, że kontrola rozstrzygnięć sądowych i dążenie do ich ujednolicenia muszą być ściśle związane z przestrzeganiem zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Realizacja tych zadań następuje w wewnątrzsądowych postępowaniach instancyjnych, w ramach ściśle rozumianej władzy sądowniczej (por. wyrok o sygn. K 40/07).

Nadzór administracyjny nie może być stawiany na jednej płaszczyźnie z nadzorem instancyjnym i jego znaczeniem. Tę świadomość ma wnioskodawca, gdy zaznacza w związku z art. 193 Konstytucji, że nadzór Sądu Najwyższego nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania jest zupełnie inną instytucją niż nadzór administracyjny.

Zdaniem Trybunału, konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tej przyczyny, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów (oraz z innych pracowników) i jest wyposażony w pewne środki

materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać pewnej weryfikacji. Formą tej weryfikacji jest właśnie nadzór administracyjny.

2.2. Nadzór administracyjny.

2.2.1. Trybunał Konstytucyjny, ustosunkowując się do aprobowanego we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa poglądu, że w sądownictwie nie można mówić o istnieniu nadzoru administracyjnego, zaś relacje i pojawiające się w nich działania powinny się oceniać z punktu widzenia stosunku kierownictwa (s. 8 wniosku), pragnie podkreślić, iż to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa. Podejście innych organów władzy państwowej do sądów powinno być zgodne z Europejską kartą ustawowych zasad dotyczących sędziów (uchwaloną 10 lipca 1998 r. przez Radę Europy). W akcie tym zawarto obowiązek państwa zapewnienia sędziom środków niezbędnych dla należytego wykonywania ich zadań, w szczególności dla rozstrzygania spraw w rozsądnym terminie. Rekomendacja nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r. na 516 posiedzeniu zastępców ministrów), podkreśla, że rządy państw członkowskich powinny dążyć do wprowadzenia w życie niezbędnych przedsięwzięć, które zmierzałyby do zapewnienia należytej roli sędziów oraz zapewnienia im odpowiedniego szkolenia, statusu, pozycji i wynagrodzenia, które odpowiadałoby powadze oraz godności zawodu i spoczywającej na sędziach odpowiedzialności. Ustrój sądów powinien być skonstruowany w taki sposób, aby zapewnić odpowiedni personel pomocniczy oraz stworzyć możliwość powierzenia zadań w zakresie pozajurysdykcyjnym innym osobom niż sędziowie.

Z racji wspomnianych obowiązków innych organów władzy państwowej wobec sądownictwa wynika jej uprawnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Ustawodawca sprawowanie tego nadzoru powierzył Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 5 pkt 10 i art. 24 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej jest on bowiem właściwy do spraw sądownictwa mieszczących się w dziale „sprawiedliwość” w zakresie niezastrzeżonym odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

2.2.2. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że oprócz wykonywania wymiaru sprawiedliwości, sądy stosownie do przepisów konstytucyjnych i ustawowych wykonują również inne zadania (w ich kognicji znajduje się między innymi władza opiekuńcza, postępowanie egzekucyjne, prowadzenie różnego rodzaju rejestrów). Wyżej wskazane czynności sądów zalicza się do tzw. administracji sądowej. Działalność administracyjna sądów nie zmierza jednak do badania zgodności stanu faktycznego z prawem. Zadania te, od początku kształtowania ustroju sądów w niepodległej Polsce, były traktowane jako nadające się do przekazania władzom administracyjnym sądów. Celem działalności administracyjnej sądów było zapewnienie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań. Działalność ta należy do organów sądu i do urzędników. Czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów należały także do sędziów, jeżeli to wynikało z przepisów. Administracja sądowa była związana z organizowaniem sądów, tworzeniem nowych, a także przekształcaniem już istniejących jednostek. Do administracji sądowej należał również rozdział agend sądowych, a także czuwanie nad należytym tokiem urzędowania w sądach oraz prawo nadzoru (por. S. Wróblewski, *op.cit.*, s. 77; por. S. Gołąb, *op.cit.*, s. 6-9 i 51).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że przywołane ustalenia nauki prawa co do administracji sądowej, w swej istocie, zachowują znaczenie także obecnie.

2.2.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej, określonych wyżej sfer działalności sądów. Sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej. Do pojęcia działalności administracyjnej sądu należy też tok i sprawność postępowania. Należy rozróżnić w tej działalności pojęcie administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń). Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego.

2.2.4. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pojęcie nadzoru używane w u.s.p. daje się wyłożyć w zgodzie z przywoływanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Działalność administracji sądowej jest uregulowana w rozdziale 5 u.s.p. Przepisy te dotyczą przede wszystkim badania toku i sprawności postępowania sądowego. Powinny się zatem mieścić w ramach kontroli sprawowanej pod kątem czynności o charakterze czysto formalnym i porządkowym (zmierzających do usunięcia istniejących usterek oraz zewnętrznego badania orzecznictwa dla wyciągnięcia wniosków w zakresie potrzeb kadrowych). Z zasady wyrażonej w art. 8 u.s.p. wynika, że działalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków do wykonywania ich zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz zadań z zakresu ochrony prawnej.

W wypadku wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w przeciwieństwie do nadzoru judykacyjnego, ustawodawca dopuszcza do jego sprawowania również podmioty spoza władzy sądowniczej. Przede wszystkim, nadzór nad administracyjną działalnością sądów sprawują prezesi sądów. Niemniej, jak wykazał Trybunał, konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby także wykonywały ten nadzór, pod warunkiem że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania nadzorcze ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie.

2.2.5. Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy, że definicje nadzoru występujące w doktrynie prawnej świadczą o niedookreśloności tej kategorii prawnej i nie dadzą się przełożyć na język przepisów kompetencyjnych, w tym na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości dotyczące nadzoru, w związku z czym takie działanie nadzorcze ministra jest arbitralne, Trybunał zwraca uwagę, że minister wydaje rozporządzenie dotyczące nadzoru na podstawie przepisu upoważniającego zawartego w ustawie. Przepis ten powinien spełniać konstytucyjne przesłanki wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie Ministra

Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 25 października 2002 r.), zostało wydane na podstawie art. 38 § 5 u.s.p. Minister, wydając rozporządzenie, nie może zatem regulować zawartych w nim kwestii arbitralnie, w oderwaniu od ustawy. Jest bowiem związany zakresem regulacji określonym w upoważnieniu ustawowym. Nie ma uzasadnienia zarzut wnioskodawcy, że na podstawie przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jeśli idzie o znaczenie „nadzoru”, mamy do czynienia z „luką znaczeniową”, a tym bardziej że „wypełnianie luki” zostało powierzone organowi władzy wykonawczej. Trybunał stwierdza, że wydanie rozporządzenia na podstawie delegacji ustawowej nie może być kwalifikowane przez wnioskodawcę jako realizacja wspomnianej „luki znaczeniowej” (jest to kategoria nieznaną teorii prawa), lecz stanowi wykonanie określonej delegacji ustawowej.

Stanowisko wnioskodawcy, że na gruncie przepisu ustawy (delegacji ustawowej) minister uzyskuje możliwość „sprawowania władzy arbitralnej i dyskrecjonalnej” wobec działalności administracyjnej sądów (s. 9 wniosku), zasługuje na dezaprobatę.

2.2.6. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje tezę wyrażoną już w przywoływanym wyroku z 16 kwietnia 2008 r. (sygn. K 40/07), że w regulacjach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nadzór zwierzchni sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością ogólnoadministracyjną tych sądów jest wyraźnie przeciwstawiony przez ustawodawcę sprawowaniu przez Sąd Najwyższy nadzoru nad działalnością sądów w zakresie orzekania (art. 7 u.s.p.). Dlatego Trybunał podkreśla, że w działalności pozaorzeczniczej sądów należy odróżnić działalność związaną z koniecznym zarządzaniem procesem orzeczniczym oraz właściwą działalność administracyjną (mającą zapewnić sędziom optymalne warunki materialne, lokalowe i techniczne). Nadzór nad działalnością administracyjną sądów nie powinien obejmować organizowania postępowania w rozpoznawanych sprawach (np. rozdzielenie wpływających spraw, wyznaczania terminów konkretnych posiedzeń, wzywania świadków, biegłych). Sprawy te są nierozdzielnie związane z władzą sądowniczą. W tym zakresie funkcje pełnią przewodniczący wydziałów lub prezesi sądów.

2.3. Zwierzchni nadzór nad działalnością sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości.

Krajowa Rada Sądownictwa, zarzucając niekonstytucyjność art. 9 u.s.p., podnosi, że jej stanowisko wzmacnia to, iż w ustawie użyto dwóch pojęć, tj. „nadzór nad działalnością administracyjną sądów” (rozdział 5), i „nadzór zwierzchni”, o którym stanowi art. 9 u.s.p. („zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”).

2.3.1. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że po stronie wnioskodawcy rodzi się uzasadniona wątpliwość, czy „nadzór zwierzchni” nie ingeruje w niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów. Kategoria „nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” nie występowała we wcześniejszych przepisach o ustroju sądów powszechnych (nie była też analizowana w literaturze przedmiotu).

Trybunał zauważa, że z art. 9 u.s.p. zdanie drugie, wynika, iż istnieje działalność administracyjna sądu bezpośrednio i pośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, a także że funkcjonują podstawowe i niepodstawowe zadania z zakresu nadzoru. Podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością sądów „bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” są wykonywane przede wszystkim przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości (w trybie art. 77 u.s.p.).

W ocenie wnioskodawcy nie zawsze jest jasne, kiedy działalność administracyjna sądów jest „bezpośrednio” związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. Wyrażenie to należy jednak zdaniem Trybunału wiązać z art. 38 § 1 pkt 3 u.s.p., co prowadzi do wniosku, że działalność „bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości” odnosi się do toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. Pojawia się problem, czy te czynności należą już do sfery jurysdykcyjnej, czy jeszcze do działalności administracyjnej sądu (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002). Odwołując się do wcześniej wskazanego podziału na nadzór judykacyjny i nadzór administracyjny, który jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powoływanym wyroku o sygn. K 40/07, jest wyraźny, należy stwierdzić, że poszczególne czynności można kwalifikować do jednego z tych nadzorów. Zamieszczenie regulacji o działalności sądów bezpośrednio związanej z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości w jednostce redakcyjnej, jaką jest art. 9 u.s.p., świadczy o tym, że regulacja ta dotyczy tylko nadzoru administracyjnego. Można dokonać zatem takiej wykładni art. 9 u.s.p., która zapewni jego zgodność z Konstytucją.

Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 8 wskazuje znaczenie pojęcia „działalność administracyjna sądów”. Jest to działalność, która ma zapewnić sądom odpowiednie warunki wykonywania ich zadań (o których mowa w art. 1 § 2 i 3 u.s.p.). Zadaniem tymi są sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego, a także wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych w drodze ustaw. Wykładnia systemowa art. 8 u.s.p. prowadzi do wniosku, że działalność administracyjna sądów ma zapewnić im odpowiednie warunki sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego oraz wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej. Działalność administracyjna sądów należy do organów sądów oraz do urzędników; czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów należą także do sędziów, jeżeli to wynika z przepisów prawa.

Według powyżej wskazanego rozumienia działalności administracyjnej sądów należy interpretować również art. 9 u.s.p. W związku z tym działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości musi być interpretowana przez pryzmat tej definicji. Prowadzi to do wniosku, że art. 9 u.s.p. jest normą pełną i można dokonać jego wykładni w zgodzie z Konstytucją.

Czynności nadzorcze nad działalnością sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie mogą wkraczać w sferę niezawisłości sędziowskiej. Samo niezręczne sformułowanie tego przepisu nie przesądza o jego niekonstytucyjności. Dopiero gdy jego znaczenia nie da się wyjaśnić, stosując wykładnię w zgodzie z Konstytucją, wówczas należy uznać jego niekonstytucyjność. Zdaniem Trybunału, w niniejszej regulacji taka sytuacja nie zachodzi.

2.4. Regulacje dotyczące nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w innych państwach.

Krajowa Rada Sądownictwa, dążąc do wykazania niekonstytucyjności nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości, odwołuje się do rozwiązań przyjętych w tym względzie na Węgrzech. Trybunał uważa za przydatne wskazanie, w jaki sposób kształtowane są relacje między władzą sądowniczą a innymi władzami w wypadku dokonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w innych państwach. Celem tej analizy jest ewentualne ustalenie standardów regulowania kwestii przenikania się władzy sądowniczej z innymi segmentami władzy. Ich ustalenie może dla Trybunału stanowić istotny, choć pomocniczy, argument w sprawie.

Przywoływanie przez Trybunał Konstytucyjny obcego prawa wewnętrznego, a także orzecznictwa z zakresu prawa międzynarodowego publicznego – które wynika z faktu zbliżania się do siebie współczesnych systemów prawnych – musi być poprzedzone zastrzeżeniem, iż wymaga ono spełnienia określonych warunków takiej analizy oraz zachowania świadomości różnego kontekstu przepisów. Trybunał już wcześniej zwracał uwagę na warunki, w których można w szczególności sięgnąć do pozajęzykowych metod wykładni prawa (por. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141). Metody te pełnią niejako subsydiarną rolę wobec wykładni językowo-logicznej, aczkolwiek nawet w wypadku stwierdzenia jednoznaczności tekstu za pomocą tej metody interpretator może niekiedy „wyjść” poza ustalone znaczenie językowe. Konieczne jest jednak silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych.

Należy zauważyć, że w wypadku odwołania się przez Trybunał do obcego prawa wewnętrznego niezbędne jest ustalenie adekwatności skorzystania z obcych wzorów dla wykładni prawa polskiego. W szczególności wypada zachować szczególną ostrożność w „wyborze” systemu prawnego, do którego następuje odwołanie (por. wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102).

Dokonując wyboru obcych systemów prawnych, Trybunał kierował się kryterium podobieństwa („bliskości”) tych systemów do polskiej kultury prawnej. Analiza obejmuje zasadniczo te systemy prawne, które wywarły istotny wpływ na kształtowanie się współczesnego polskiego prawa, a także systemów prawnych innych demokracji. Z kolei uwzględnienie Węgier związane jest przede wszystkim z przywołaniem tego przykładu przez wnioskodawcę.

2.4.1. W Austrii zasady sprawowania nadzoru służbowego nad wymiarem sprawiedliwości reguluje ustawa o ustroju sądów, tzw. GOG (*Gerichtsorganisationsgesetz* z 27 listopada 1896 r., RGB1. nr 217/1896). Najwyższym organem nadzorującym jest Minister Sprawiedliwości, sprawujący pośredni nadzór nad wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości przez wszystkie sądy. W jego gestii leży również bezpośredni nadzór nad wyższymi sądami krajowymi (*Oberlandesgericht*). Te ostatnie sprawują z kolei nadzór służbowy nad trybunałami pierwszej instancji (*Gerichtshofe erster Instanz*), które nadzorują funkcjonowanie sądów okręgowych (*Bezirksgericht*), zgodnie z § 74 GOG.

Trybunał Najwyższy i Kasacyjny ma ponadto kompetencję do wskazywania nieprawidłowości w działalności trybunałów pierwszej i drugiej instancji (§ 77 GOG). Pełni on również rolę sądu dyscyplinarnego dla sędziów. GOG przewiduje wprost obowiązek trybunałów pierwszej i drugiej instancji, oraz ich przewodniczących, do wykonywania poleceń służbowych wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości. Obowiązek ten dotyczy w szczególności przeprowadzania okresowych kontroli funkcjonowania podległych im sądów (§ 75 ust. 1 GOG). Zgodnie z § 76 GOG w pojęciu nadzoru mieszczą się takie działania, jak: 1) czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem swoich zadań, 2) kontrola wykonywania swoich obowiązków przez sądy i prokuraturę, 3) usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości, 4) zawiadomienie o nieprawidłowościach właściwy sąd wyższej instancji, sprawujący nadzór, 5) żądanie wyjaśnień na temat czynności służbowych.

GOG nakłada na wszystkie organy sprawujące administrację wymiaru sprawiedliwości obowiązek strzeżenia, by w wyniku tej działalności nie doszło do naruszenia niezawisłości sędziowskiej (§ 73 ust. 2 GOG).

2.4.2. Ustawa Zasadnicza Niemiec z 23 maja 1949 r. w art. 97 ust. 1 stanowi o niezawisłości przedmiotowej sędziego oraz o jego podległości wyłącznie przepisom prawa. Regulacja ta jest powtórzona w dwóch ustawach, z których pierwsza odnosi się do sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości (tzw. niemiecka ustawa sędziowska – *Deutsches Richtergesetz* z 1 kwietnia 1972 r., BGB1. I S. 713; dalej: DRiG), a druga dotyczy

funkcjonowania i struktury systemu sądownictwa (tzw. ustawa o ustroju sądów – Gerichtsverfassungsgesetz z 9 maja 1975 r., BGB1. I S. 1077; dalej: GVG).

Sędzia co do zasady nie może łączyć wykonywania zadań z zakresu władzy sądowniczej z zadaniami należącymi do władzy wykonawczej lub ustawodawczej (§ 4 ust. 2 DRiG). Wyjątkiem jest m.in. uprawnienie sędziów do wykonywania zadań administracyjnych wymiaru sprawiedliwości (§ 4 ust. 2 DRiG). W zakresie, w jakim sędzia wykonuje zadania na podstawie tego przepisu, podlega nadzorowi służbowemu oraz musi się stosować do zarządzeń wydawanych przez przełożonych (zob. H. J. Papier, *Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht*, NJW 1990 r., z. 1, s. 9). Do zadań z zakresu administracji wymiaru sprawiedliwości należą kwestie związane z wykonywaniem budżetu i wydatkami sądów, jak również sprawy stosunku służbowego sędziów (zob. H. J. Papier, *Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken*, NJW 2001 r., z. 15, s. 1090).

Administracja sądów (*Gerichtsverwaltung* lub *Verwaltung der Gerichte*) obejmuje działania z zakresu administracji wymiarem sprawiedliwości wewnątrz struktury danej instytucji. Jest to ogół zadań związanych z zapewnieniem materialnych i personalnych środków do działań danego sądu, z zakresu orzecznictwa i administrowania wymiarem sprawiedliwości (por. F. Wittreck, *Die Verwaltung der dritten Gewalt*, Tübingen 2006, s. 16). W ramach administracji sądów wyróżnia się cztery zasadnicze sfery działalności: personalną, infrastrukturalną, proceduralną i budżetową (por. tamże, s. 681).

Sfera personalna obejmuje zapewnienie odpowiednich zasobów osobowych dla funkcjonowania sądów. Jest ona także związana z prowadzeniem spraw kadrowych (zatrudnienie, awanse, oceny służbowe, nadzór służbowy i nadzór dyscyplinarny). Zadania z zakresu infrastruktury sądów obejmują zapewnienie środków materialnych niezbędnych do funkcjonowania sądów (np. budowa i eksploatacja budynków sądowych, utrzymywanie samochodów służbowych, wyposażenie sądów w sprzęt i materiały biurowe, zaopatrzenie bibliotek). Sfera proceduralna administracji sądów obejmuje działania mające zapewnić sprawny, nieprzerwany i terminowy bieg czynności wykonywanych przez sądy i sędziów. W pojęciu administracji sądów mieszczą się też zadania związane z zarządzaniem finansami oraz dyscypliną budżetową sądów.

Ustawa sędziowska reguluje nadzór służbowy nad działalnością sądów oraz poszczególnych sędziów. Paragraf 26 DRiG, wprowadza w ustępie pierwszym ogólną zasadę, że sprawowanie nadzoru służbowego nad sędzią jest dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim nie wpływa to na jego niezawisłość. W zakresie pojęcia nadzór służbowy mieszczą się w szczególności uprawnienia zwracania sędziemu uwagi na „nieprawidłowy sposób wykonywania swoich czynności służbowych” oraz upominanie sędziego, aby „wykonywał swoje czynności służbowe bez zwłoki”.

DRiG gwarantuje sędziemu prawo odwoływania się do specjalnego sądu, tzw. sądu dyscyplinarnego (*Dienstgericht*), w sytuacji gdy nabierze przekonania, że środek podjęty w ramach nadzoru służbowego narusza jego prawa. Federalny Sąd Dyscyplinarny (*Dienstgericht des Bundes*), którym jest senat działający przy Federalnym Trybunale Najwyższym, rozstrzyga ostatecznie m.in. w sprawach dyscyplinarnych (§ 62 ust. 1 pkt 1 DRiG) oraz w sprawie skargi sędziego na środek podjęty w ramach nadzoru służbowego (§ 62 ust. 1 pkt. 4 lit. e DRiG).

Nadzór służbowy nad działalnością sądów na szczeblu federalnym sprawuje Minister Sprawiedliwości. Jest on uprawniony do zwracania poszczególnym sądom uwagi na nieprawidłowości w rozdzielaniu spraw, skutkujące zablokowaniem lub opóźnieniem w ich rozpatrywaniu. Na szczeblu sądownictwa krajowego funkcję nadzoru pełni odpowiedni organ krajów związkowych, odpowiedzialny za administrację wymiaru sprawiedliwości. W wypadku sądów najniższego szczebla, tzw. sądów urzędowych (*Amtsgericht*), czynności nadzoru służbowego muszą zostać przekazane albo jednemu z sędziów tej instytucji albo

Prezesowi Sądu Krajowego (*Landgericht*), znajdującego się hierarchicznie wyżej (§ 22 ust. 3 GVG). Ustawa GVG wyraźnie wyklucza możliwość powierzania nadzoru nad sędziami organom prokuratury (§ 151 GVG).

Wypadki nadmiernej ingerencji organów sprawujących nadzór nad pracą sędziów, za pomocą czynności nadzoru służbowego, miały miejsce w związku z próbami wpłynięcia na przyspieszenie rozpatrywania spraw przez sędziów (dotyczyły znaczącej zwłoki sędziego w rozpatrzeniu konkretnych spraw). W tej kwestii Federalny Sąd Dyscyplinarny konsekwentnie stoi na stanowisku, że prawo sędziego do decydowania o tym, w jakiej kolejności będzie rozpatrywał przydzielone mu sprawy, należy do tzw. „obszaru rdzennego” (*Kernbereich*) działalności sędziowskiej (podobnie jak treść rozstrzygnięcia sędziowskiego). Wskazówki podmiotu nadzorującego mogą dotyczyć jedynie tzw. „obszaru zewnętrznego” działalności sędziego (zob. S. Haberland, *Problemfelder für die richterliche Unabhängigkeit*, DRiZ 2002, s. 301).

W świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Najwyższego, pojęcie czynności nadzoru służbowego jest interpretowane szeroko. Może ono obejmować również nieformalne działania podejmowane przez podmiot sprawujący nadzór. Elementem niezbędnym takich czynności zawsze musi być jednak konkretne odniesienie do sposobu wykonywania obowiązków przez sędziego (zob. tamże, s. 301).

W doktrynie podkreśla się, że między działalnością orzeczniczą (wyłączoną spod nadzoru administracyjnego) a administracją sądów istnieją zadania natury administracyjnej wykonywane przez sędziów. Są one określane jako „zarządzanie przez sądy” (por. F. Wittreck, *op.cit.*, s. 9-10). W pojęciu tym mieści się ustalanie porządku rozpatrywania spraw przez prezydium sądów, zasiadanie sędziów w komisjach wybierających ławników lub kandydatów na sędziów dożywotnich, zarządzanie publikacji orzeczeń sądowych, wyznaczanie syndyka, pełnienie funkcji reprezentacyjnych przez prezesów sądów. Orzecznictwo zmierza w kierunku kwalifikowania takich czynności jako działań przygotowawczych do właściwego orzekania. Niekiedy działaniom tym przyznawany jest status uzasadniający ich wyłączenie spod nadzoru. Mimo że działania te zostają powierzone sędziom, powinny być objęte nadzorem jako zadania z zakresu administracyjnej władzy wykonawczej, niemieszczące się w obszarze oddziaływania konstytucyjnej niezawisłości sędziowskiej (por. F. Wittreck, *op.cit.*, s. 11).

2.4.3. Konstytucja Francji (tytuł VIII „O władzy sędziowskiej”) w art. 64 i art. 65 czyni prezydenta gwarantem niezależności władzy sędziowskiej. Organem pomocniczym w tej materii jest Najwyższa Rada Sądownictwa (dalej: CSM). Radzie przewodniczy prezydent (zastępcą z mocy prawa jest minister sprawiedliwości).

CSM może upoważniać swoich członków do przeprowadzenia „wywiadu” (*mission d’Information*) w Sądzie Kasacyjnym (*Cour de cassation*), sądach apelacyjnych i trybunałach wielkiej instancji (*tribunals de grande instance*). CSM wydaje opinię w sprawie wniosku skierowanego przez ministra sprawiedliwości do prezydenta o zawieszenie, przeniesienie w stan gotowości lub do wojska sędziego lub prokuratora (art. 72 *loi organique relative au statut de la magistrature, ordonnance n° 58-1270 portant loi organique relative au statut de la magistrature du 22 decembre 1958*).

Zgodnie z *loi organique relative au statut de la magistrature*, określone kompetencje nadzoru ma też minister sprawiedliwości. Są to następujące kompetencje nadzorcze: 1) sprzeciw wobec zamierzonej działalności prywatnej (*activité privée*) przez zawieszono lub mającego być zawieszonym sędziego lub prokuratora (art. 9-2), 2) decyzja o stałej (w indywidualnej sytuacji, gdy sam zainteresowany o to wystąpi) lub tymczasowej (gdy takie są potrzeby wymiaru sprawiedliwości) zmianie siedziby sędziego lub prokuratora (art. 13), 3) decyzja o nadaniu tytułu aplikanta (*auditeur de justice*) osobom, które złożyły egzamin konkursowy i uzyskały wystarczający wynik (art. 18), 4) coroczne określenie (*ordonnance*

annuelle) sądów, w których mają wykonywać swoje obowiązki osoby czasowo pełniące funkcje sędziów lub prokuratorów (*magistrats exerçant à titre temporaire*) (art. 41-1), 5) kierowanie wniosków do prezydenta o zawieszenie, przeniesienie w stan gotowości lub do wojska sędziego lub prokuratora (art. 72).

Kodeks organizacji sądownictwa (*Code de l'organisation judiciaire*) upoważnia ministra sprawiedliwości do określenia sądów pierwszej instancji (*tribunaux de grande instance*), właściwych do rozpoznania danej kategorii spraw, jednocześnie wyznaczając minimalną liczbę takich sądów (art. L 312-2). Minister sprawiedliwości może sporządzić raport o niefunkcjonowaniu danego sądu, co jest podstawą do wydania dekretu likwidującego taki sąd (art. L 442-5).

W strukturze ministerstwa sprawiedliwości funkcjonuje Inspekcja Generalna Wymiaru Sprawiedliwości (*Inspection Générale des Services Judiciaires*). Jednym z urzędników asystujących ministrowi w wykonywaniu jego funkcji jest inspektor generalny wymiaru sprawiedliwości (art. 1, art. 8 décret nr 64-754 relatif à l'organisation du ministère de la justice du 25 juillet 1964). Inspektor wykonuje czynności we wszystkich instytucjach i służbach podlegających ministrowi sprawiedliwości oraz przedstawia ministrowi programy generalne inspekcji. Inspektor generalny kieruje także czynnościami delegowanych przez ministra sprawiedliwości *magistrats* (sędziów i prokuratorów), którzy w ramach delegacji wykonują misje inspekcji. Do obszarów podlegających kontroli Inspekcji Generalnej należą m.in. administrowanie wymiarem sprawiedliwości, kontrola zarządzania, ocena realizacji założeń polityki publicznej oraz jakość usług wymiaru sprawiedliwości. Inspektor generalny jest uprawniony do prowadzenia postępowań wyjaśniających, weryfikujących i kontrolnych.

Administracja wymiarem sprawiedliwości obejmuje dwie podstawowe grupy funkcji: zarządzanie administracyjne i zarządzanie judykacyjne. W pierwszej grupie znajdują się cztery domeny czynności: budżetowe, zasobów ludzkich, informatyczne i nieruchomości. W grupie zarządzania judykacyjnego znajdują się czynności kontrolne oraz nadzorcze, które wykonują częściowo prezesi sądów, a częściowo administracja centralna, podległa ministrowi sprawiedliwości. W ramach czynności kontrolnych prezesi sądów prowadzą i gromadzą statystyki oraz mogą dokonywać inspekcji podległych sobie wydziałów i sądów niższego rzędu, zaś administracja centralna gromadzi i przetwarza statystyki z całego kraju oraz dokonuje generalnej inspekcji wymiaru sprawiedliwości i kancelarii sądowych. Z kolei w ramach czynności nadzorczych, prezesi sądów mają kompetencje do reorganizacji i modyfikacji systemu organizacji pracy sędziów i urzędników sądowych, wyznaczania i odwoływania posiedzeń, zwiększania liczby posiedzeń prowadzonych w składzie jednoosobowym, powiększania składu osobowego, zapewnienia dodatkowych środków z budżetu czy prowadzenia informatyzacji. Natomiast w kompetencjach administracji centralnej jest tworzenie nowych stanowisk dla sędziów, prokuratorów i urzędników sądowych, określanie celów, na które mają być przeznaczone środki w budżecie (np. modernizacja, informatyzacja).

2.4.4. Jak zauważa wnioskodawca, inny jest kształt nadzoru nad działalnością administracyjną sądów na Węgrzech. Wynika on z ustanowienia Krajowej Rady Sądownictwa (na mocy noweli konstytucyjnej z 1997 r.). Zgodnie z § 50 ust. 4 Konstytucji Węgier, Rada zajmuje się administracją sądów. W administrowaniu sądami biorą też udział sędziowskie organy samorządowe. Rada jest organem niezależnym, który nie może być podporządkowany władzy wykonawczej. Ani Rada Ministrów, ani Minister Sprawiedliwości nie mają kompetencji wobec sądownictwa. Sam Minister Sprawiedliwości wchodzi jednak w skład Rady. Minister nie wykonuje czynności związanych z administracją sądów, gdyż te są wykonywane przez KRS (por. W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 64).

2.4.5. Przywołane rozwiązania, mimo różnych kontekstów ustrojowych, w jakich funkcjonują, wskazują, że we współczesnych państwach demokratycznych władza sądownicza nie musi być odseparowana od pozostałych władz systemu trójpodziału władzy w sposób absolutny.

Spośród podanych wyżej przykładów jedynie na Węgrzech działa taki mechanizm wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, który wyklucza zaangażowanie organów władzy wykonawczej (aczkolwiek i w tym wypadku minister sprawiedliwości jest członkiem KRS). Rozwiązania występujące w Niemczech i w Austrii pokazują, że przy spełnieniu warunków określonych konstytucyjnie i ustawowo, możliwe jest funkcjonowanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez organy należące do władzy wykonawczej. Ingerencja w działalność sądów nie może dotyczyć jedynie tej sfery, w której sędziowie są niezawisli.

Jeszcze inaczej jest usytuowany nadzór administracyjny sprawowany przez ministra sprawiedliwości we Francji. Wydaje się, że nie naruszając zasady niezawisłości sędziowskiej, może on jednak sięgać dalej w funkcjonowanie sądownictwa, niż ma to miejsce w Austrii i Niemiec.

2.5. Ocena zgodności art. 9 u.s.p. z zasadą określoności przepisów prawa.

2.5.1. Istota zarzutu wnioskodawcy.

Wnioskodawca twierdzi, że treść art. 9 u.s.p. nie jest jednoznaczna. Wątpliwości Rady dotyczą w szczególności rozumienia pojęcia nadzoru, które w doktrynie nie ma jednolitej definicji. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”, zdaniem wnioskodawcy, powoduje zacieranie granic między sferą administracyjną i jurysdykcyjną w funkcjonowaniu sądownictwa.

KRS uważa, że w kwestionowanym przepisie powstaje „luka znaczeniowa”, gdyż niejednoznaczne pojęcie jest użyte w niejednoznacznym kontekście. Taką lukę ma wypełnić Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Organ władzy wykonawczej uzyskuje możliwość sprawowania władzy arbitralnej i dyskrecjonalnej wobec działalności administracyjnej sądów.

2.5.2. Rozumienie zasady określoności przepisów prawa.

2.5.2.1. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, ponieważ nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy. Jej ukształtowanie jest pozostawione organom stosującym prawo (por. wyroki z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83 oraz z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, aby nie stanowiły one pułapki dla obywateli (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13, s. 196-213; 1 marca 1994 r., sygn. U. 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 128-138 oraz wyroki z: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254; 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67).

W orzecznictwie Trybunału pojawia się pogląd, że choć zasada określoności nakazuje z ostrożnością posługiwać się wszelkiego rodzaju wyrażeniami i zwrotami niedookreślonymi,

nie da się nigdy całkowicie wyeliminować takich wyrażen i zwrotów z przepisów prawa obowiązującego (zob. uchwałę TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91, OTK w latach 1986-1995, t. III, s. 121 oraz wyroki z: 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163 i 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99). Posługiwanie się w prawie pojęciami nieostrymi nie zawsze jest uchybieniem legislacyjnym. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej za ich pomocą stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wskazanie przesłanek zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej za pomocą tego rodzaju nieostrego pojęcia (por. uchwała TK z 6 listopada 1991 r., sygn. W 2/91).

2.5.2.2. Dla stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne wskazanie, że tekst prawny jest niejasny. Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia TK. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis jest w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, posługując się różnymi metodami wykładni, nie można go interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednoznaczności stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36 oraz wyroki z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04). W sposób szczególny zasada określoności odnosi się do tych przepisów prawnych, które naruszają lub ograniczają prawa i wolności obywatelskie.

2.5.2.3. W związku z zarzutem wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że to na organach stosujących prawo ciąży obowiązek identyfikacji jego treści z uwzględnieniem podstawowych zasad prawa, ogólnosystemowych wartości i standardów chronionych konstytucyjnie. Niedookreśloność pojęć nie oznacza niemożności określenia ich zakresu i znaczenia. Trybunał uważa, że brak dostatecznej precyzji może być samoistną podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisu tylko wtedy, gdy nie można ustalić jego treści w drodze wykładni.

W niniejszej sprawie można dokonać wykładni art. 9 zdania drugiego u.s.p. w zgodzie z Konstytucją, zakładając, że działalność sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości mieści się w sferze nadzoru administracyjnego i nie dotyczy orzekania. Nie można zatem uznać niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji ze względu na nieokreśloność przepisów prawnych.

2.6. Zwierzchni nadzór administracyjny nad wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości (podsumowanie).

Z przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny analizy wynika, że uwzględniając zasadę podziału władzy i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji), powołaną przez wnioskodawcę jako jeden z wzorców kontroli art. 9 u.s.p., nie można stwierdzić, aby działalność administracyjna sądów nie mogła znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Warunkiem zgodnego z tą zasadą nadzoru administracyjnego jest wszakże to, aby czynności wykonywane w jego ramach nie wkraczały w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Takie gwarancje są zachowane, jeśli weźmie się pod uwagę, że

czynności Ministra Sprawiedliwości związane z wykonywaniem nadzoru nad administracją sądową określone są w u.s.p.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ona jedynie ministrowi na uzyskanie stałych informacji o przebiegu sprawy (nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji). Również działalność administracyjna sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów.

Kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, jakie wynikają z art. 38 u.s.p., wyraźnie dotyczą kwestii, które nie są związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym jest możliwe, aby czynności te były powierzone podmiotom spoza władzy sądowniczej. Należy zauważyć, że wiele z tych czynności jest wykonywanych przez sędziów. Mimo że w zakresie administracji sądowej podlegają oni Ministrowi Sprawiedliwości, nie zostają przez to wyłączeni z władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że podstawowym kryterium ustalenia granic wymiaru sprawiedliwości, musi być rozgraniczenie dziedziny, w której sędziowie są niezawisli, oraz sfery administracji wymiaru sprawiedliwości. W tej konfiguracji nakładają się na siebie dwie struktury: struktura sądów jako organów jurysdykcyjnych oraz struktura administracyjna, która tworzy hierarchicznie zorganizowaną administrację sądową. W niektórych wypadkach sfery te mogą pozostawać w konflikcie. Na mocy decyzji ustawodawcy, administracja wymiaru sprawiedliwości, w polskich warunkach ustrojowych, należy do przedstawiciela władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), który jest właściwy – uwzględniając zasadę niezawisłości sędziowskiej – w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych.

Nadzór nad działalnością administracyjną wyraża się we wglądzie w funkcjonowanie sądów i sędziów. Odbywa się on na kilku poziomach struktury sądownictwa. Najwyższym organem tego nadzoru jest Minister Sprawiedliwości. Osoby powołane do kierowania sądami i nadzoru nad działalnością administracyjną sądów mają prawo wglądu w określone czynności sądów, mogą żądać wyjaśnień oraz usunięcia uchybień. Zadania z zakresu nadzoru są wykonywane przez prezesów sądów oraz przez osoby wyznaczone do tego.

W związku z powyższym zaskarżony art. 9 u.s.p. nie narusza zasady podziału i równowagi władz, gdyż ingerencja ministra w działalność sądów dotyczy jedynie administracji tych podmiotów, a zatem nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej.

Trybunał Konstytucyjny jest świadom tego, że istnieją różne systemy relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Administrację wymiaru sprawiedliwości może wykonywać władza wykonawcza. W niektórych państwach administrację wymiaru sprawiedliwości realizuje władza sądownicza. Może być też tak, że administracja wymiaru sprawiedliwości jest podzielona między władzę wykonawczą a sądowniczą. Przechodząc do polskich warunków ustrojowych, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że nie może on przejmować odpowiedzialności za ustawodawcę i poszukiwać najlepszego modelu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Wybór właściwego modelu nadzoru należy do ustawodawcy, w takich ramach, jakie wyznacza mu ją ustrojodawca, stojąc na stanowisku, że w żadnym wypadku nadzór taki nie może ingerować w niezależność sądu i niezawisłość sędziego.

Stwierdzenie wnioskodawcy, że obecne rozwiązanie konstytucyjne budzi wątpliwości natury ustrojowej, znajduje się poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Dyskusja o generalnym kształcie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest zadaniem ustrojodawcy oraz ustawodawcy i nie powinna się toczyć w Trybunale.

3. Art. 176 ust. 2 Konstytucji. Problem określenia ustroju sądów powszechnych w ustawie.

Krajowa Rada Sądownictwa podniosła, że zagadnienie nadzoru władzy wykonawczej nad działalnością administracyjną sądów nie zostało przez ustrojodawcę wymienione jako przedmiot uregulowania w ustawie. Art. 176 ust. 2 Konstytucji zawiera natomiast delegację, zgodnie z którą „ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Ustawowe umocowanie zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości powinno być zakotwiczone w Konstytucji, gdyż nie należy ono do ustroju sądów. Skoro tak nie jest, to zagadnienie nadzoru nie powinno być – w ocenie wnioskodawcy – regulowane w u.s.p.

Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że włączenie do ustawy określającej ustroj sądów powszechnych przepisów o nadzorze zwierzchnim ministra nad działalnością administracyjną sądów jest niezgodne z powołanym wzorcem Konstytucji. Zdaniem Trybunału formuła odesłania zastosowana w art. 176 ust. 2 jest szersza, niż ma to miejsce w wypadku trybunałów (art. 197 i art. 201) i jest w nauce prawa prezentowana jako typowa dla podsumowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych (nawiązująca do tradycyjnej zasady wyłączności ustawy). To znaczy, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza to jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56). Redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. Omawiana regulacja nie należy wprawdzie do ustroju sądów rozumianego wąsko, ale to nie znaczy, że kwestia ta nie może być uregulowana w ustawie o ustroju sądów (por. L. Garlicki, komentarz do artykułu 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10).

Z uwagi na pozycję Ministra Sprawiedliwości, który jest wymieniony w Konstytucji, Trybunał nie dopatrył się naruszenia art. 9 u.s.p. Kwestia nadzoru nad działalnością sądów była również w przeszłości regulowana w aktach normatywnych dotyczących ustroju sądownictwa. Trybunał przyjmuje, że zagadnienie to mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych.

4. Nieadekwatność art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli dotyczącego przepisu o nadzorze nad administracją sądową.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że sąd ma być organem odrębnym i niezależnym od władzy wykonawczej. Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związana z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości zmniejsza pewność odrębności i niezależności sądu od władzy wykonawczej, co jest niezgodne z konstytucyjnym pojęciem sądu. Zdaniem wnioskodawcy, art. 9 u.s.p. umożliwia „niszczenie społecznego wyobrażenia o wymiarze sprawiedliwości”, które odpowiadałoby konstytucyjnym wymaganiom dotyczącym bezstronności (bezstronność obiektywna). Sprzyja to odrealnieniu prawa do sądu.

Zgodnie z art. 45 Konstytucji, którego znaczenie zostało rozwinięte w orzecznictwie i w doktrynie, każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, pozwalającej na rzeczywiste dochodzenie praw; 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z 10 lipca

2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Trybunał zauważa, że z treści art. 9 u.s.p. nie wynika, że dotyczy on realizacji podmiotowego prawa do sądu. Trudno zatem wykazać, na czym mogłoby polegać naruszenie przez ten przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sam argument wnioskodawcy, że art. 9 u.s.p. zawiera rozwiązanie, które może prowadzić obywateli do pozbawienia prawa do sądu, zwłaszcza gdy interesy polityczne będą skłaniały Ministra Sprawiedliwości do nadużywania uprawnień nadzorczych, jest niewystarczający. Nie uzasadnia on, w jaki sposób czynności nadzorcze mogłyby wpływać na sferę, w ramach której sędziowie są niezawisli.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji jest w niniejszej sprawie nieadekwatnym wzorcem kontroli. Art. 9 u.s.p. nie ingeruje w prawo do sądu.

B. Szczególna kompetencja do wyznaczenia przez Ministra Sprawiedliwości prezesa sądu.

1. Nowa kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wyznaczenia prezesa sądu.

Kolejnym zarzutem wnioskodawcy jest ustanowienie szczególnej kompetencji Ministra Sprawiedliwości do wskazywania w określonym wypadku prezesa sądu. Chodzi o przepisy wprowadzone ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959; dalej: ustawa zmieniająca u.s.p. z 2007 r.). Ustawodawca ustanowił w niej nieznaną dotychczasowej regulacji ustroju sądów powszechnych kompetencję Ministra Sprawiedliwości do wyznaczenia sędziego pełniącego tymczasowo funkcję prezesa danego sądu w sytuacji, gdy prezes sądu nie został w danym sądzie w ogóle powołany.

Wcześniejsze ustawy regulujące organizację i funkcjonowanie sądów takiej możliwości nie przewidywały. Istniała jedynie możliwość zastępstwa prezesa sądu powołanego w danym sądzie w razie niemożności sprawowania przez niego funkcji (zob.: art. 65 i art. 67 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r.; w latach 1950-1985 znowelizowany art. 43 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r.; art. 29-30 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: u.s.p. z 1985 r.).

Obecna ustawa z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych początkowo wprowadzała jedynie możliwość zastąpienia urzędującego prezesa sądu przez wiceprezesa, a w razie jego nieobecności – przez wyznaczonego sędziego (art. 22 § 5 u.s.p.).

2. Praktyka.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministra Sprawiedliwości w piśmie z 25 lipca 2008 r., po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., Minister Sprawiedliwości pięciokrotnie skorzystał z przyznanego mu na mocy art. 22 § 6 u.s.p. uprawnienia. Dwukrotnie chodziło o wyznaczenie sędziów do pełnienia funkcji prezesów sądów do czasu powołania prezesa w ustawowym trybie. W jednym wypadku okres ten wynosił 164 dni, w drugim trwał 101 dni (w momencie wystąpienia z pismem Ministra Sprawiedliwości).

Minister Sprawiedliwości wyznaczył też trzech wiceprezesów sądów do pełnienia funkcji prezesów do czasu powołania w danym sądzie prezesa zgodnie z ustawowym trybem. Okresy pełnienia funkcji prezesa przez wyznaczonych prezesów wynosiły: 21 dni, 39 dni oraz 63 dni.

3. Ocena zgodności art. 22 § 6 u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował zgodność 22 § 6 u.s.p. z zasadą podziału i równowagi władzy, a także z zasadą niezależności sądownictwa. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny zbada zgodność kwestionowanej regulacji z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Według zasady ogólnej, prezesa sądu powołuje Minister Sprawiedliwości spośród sędziów danego sądu albo sądu bezpośrednio wyższego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu i opinii prezesa przełożonego sądu (art. 23 § 1, art. 24 § 1, art. 25 § 1 u.s.p.). Minister przedstawia zgromadzeniu ogólnemu kandydata na prezesa, w celu wydania opinii. Minister może powołać swojego kandydata w wypadku opinii pozytywnej lub braku opinii zgromadzenia w ciągu 2 miesięcy. Jeżeli opinia zgromadzenia ogólnego danego sądu o kandydacie jest negatywna, minister może go powołać jedynie po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa lub w wypadku niewydania w terminie miesięcznym jakiegokolwiek opinii przez KRS.

Natomiast wiceprezesa (lub wiceprezesów) danego sądu powołuje minister spośród sędziów danego sądu albo sądu przełożonego, na wniosek prezesa danego sądu, po zasięgnięciu niewiążącej opinii kolegium tego sądu (w wypadku sądu rejonowego – kolegium sądu okręgowego) oraz niewiążącej opinii prezesa sądu przełożonego. Liczbę wiceprezesów danego sądu ustala minister na wniosek prezesa danego sądu, po zasięgnięciu opinii prezesa sądu przełożonego. Jedynie liczbę wiceprezesów sądu rejonowego ustala prezes przełożonego sądu okręgowego. Zgodnie z art. 27 § 1 u.s.p., minister może odwołać prezesa i wiceprezesa sądu jedynie po zasięgnięciu opinii KRS. Negatywna opinia KRS jest wiążąca jedynie w razie odwołania na podstawie przesłanki niemożności pogodzenia dalszego pełnienia funkcji przez sędziego z dobrem wymiaru sprawiedliwości (art. 27 § 2 u.s.p.). Negatywna opinia KRS nie jest wiążąca w wypadku odwołania prezesa lub wiceprezesa z uwagi na rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych.

Przedstawione uprawnienia Ministra Sprawiedliwości są rezultatem stopniowego i postępującego rozszerzania jego kompetencji w zakresie wpływu na powoływanie i odwoływanie prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Różnie przy tym kształtowała się możliwość wpływu środowiska sędziowskiego na obsadę konkretnych stanowisk. Trybunał Konstytucyjny, badając w różnych okresach przepisy regulujące tę kwestię, podkreślił, że istnieje pewien konstytucyjny standard wyznaczający maksymalny zakres wpływu ministra na obsadę stanowiska prezesa sądu (i wiceprezesa).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r. (sygn. K 11/93), stwierdził niezgodność z zasadą podziału władzy i niezależności sądów przepisów u.s.p. z 1985 r., które przyznawały ministrowi: 1) prawo powoływania i odwoływania prezesów sądów apelacyjnych i wojewódzkich po zasięgnięciu niewiążącej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów danego sądu, która stawała się wiążąca dopiero, gdy zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu wyraziło sprzeciw wobec kandydata na prezesa większością dwóch trzecich głosów, a także 2) prawo powoływania i odwoływania wiceprezesów sądów apelacyjnych i wojewódzkich oraz prezesa i wiceprezesa sądu rejonowego z wyłączeniem jakiegokolwiek, choćby niewiążącego, udziału samorządu sędziowskiego w procesie powoływania i odwoływania tychże.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednak, że nie da się jednoznacznie oddzielić funkcji orzeczniczej i administracyjnej pełnionych przez prezesów i wiceprezesów sądów. W strukturze organizacyjnej sądu znajdują się bowiem takie stanowiska, które choć z natury mają charakter administracyjny, są jednak powiązane z kompetencjami do działań wpływających na jurysdykcję. Pozycja prezesa sądu w ramach samorządu sędziowskiego jest na tyle istotna, iż trudno byłoby przyjąć, że sprawuje on wyłącznie czynności z zakresu

administracji sądowej. W jego wypadku funkcje administracyjne i jurysdykcyjne stykają się ze sobą.

Prezesi i wiceprezesi sądów to osoby, które wykonują zarówno zadania w ramach wymiaru sprawiedliwości, jak i zajmują się administrowaniem sądami. Dualizm kompetencji prezesów i wiceprezesów sądów sprawia, że powinno się stworzyć gwarancje, żeby osoby te mogły wykonywać swoje kompetencje w zakresie administrowania w taki sposób, by ich działalność nie wpływała na sferę orzecznictwa i niezależność sądownictwa.

Dlatego też w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania i odwoływania prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć także w tym procesie udział. Jego głos nie może być jednak dominujący, inaczej naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy. Oddanie w tym wypadku kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji dopuszcza nieograniczony wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzanie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane. Praktycznie przekazuje zatem dotychczasowe uprawnienia samorządu sędziowskiego w ręce organu administracyjnego.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadziła istotne zmiany w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych, wyraźnie umacniając kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie. W wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. K 12/03), Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność z Konstytucją nowych mechanizmów powoływania prezesów i wiceprezesów sądów apelacyjnych i okręgowych oraz odwoływania prezesów i wiceprezesów wszystkich sądów powszechnych. Uznał wówczas zgodność z art. 10 i art. 173 Konstytucji przepisów art. 23 i art. 24 u.s.p. (utrata przez zgromadzenia sędziowskie albo kolegia sądów prawa sprzeciwu w kwestii powołania prezesów i wiceprezesów sądów i przeniesienie tego prawa w formie negatywnej opinii na Krajową Radę Sądownictwa), a także art. 27 u.s.p. (odwołanie prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji przez Ministra Sprawiedliwości nawet wbrew negatywnej opinii KRS na podstawie dwóch przesłanek: rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez prezesa jego funkcji z innych powodów nie dało się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości) w części, w jakiej upoważniał Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w razie rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych.

Prezes i wiceprezes sądu zostali wyposażeni w kompetencje w sferze wykonywania zadań przez sądy (np. ustalanie czynności sędziów i zasad przydziału im spraw). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone jedynie przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawniony wpływ ministra, za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa, na działalność orzeczniczą. Aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że pełnienie funkcji prezesa przez powołanego w danym sądzie wiceprezesa do czasu powołania nowego prezesa nosi znamiona sytuacji szczególnej, stanowiąc swego rodzaju procedurę awaryjną, zapewniającą sprawne kontynuowanie funkcjonowania sądu, mimo chwilowego niepowołania odpowiedniej osoby w odpowiednim trybie na stanowisko prezesa sądu. Tego charakteru tymczasowości rozwiązania nie da się jednak odczytać z brzmienia art. 22 § 6 u.s.p. W szczególności ustawodawca nie wprowadził żadnego terminu dla Ministra Sprawiedliwości, ograniczającego w czasie możliwość korzystania z tego szczególnego trybu postępowania.

Ponadto wątpliwości budzi także kompetencja ministra do wyznaczenia sędziego danego sądu lub sądu przełożonego do pełnienia funkcji prezesa w sytuacji, gdy w danym sądzie także wiceprezes nie został powołany. Wprawdzie sprawowanie funkcji prezesa przez osobę powołaną w drodze wyłącznej decyzji ministra bez jakiegokolwiek, nawet minimalnego, wpływu samorządu sędziowskiego w takim wypadku zostało ograniczone do maksymalnego okresu 6 miesięcy, jest to jednak okres wystarczająco długi dla funkcjonowania sądu. Przepis umożliwia także wykładnię idącą w tym kierunku, że 6 miesięcy przewidziane jest dla konkretnej osoby sprawującej obowiązki prezesa, nie dotyczy zaś maksymalnego okresu niepowołania prezesa w danym sądzie. Nie jest zatem wykluczone kolejne powoływanie osób pełniących obowiązki prezesa, z których każda może je wykonywać maksymalnie przez 6 miesięcy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zamiar ustawodawcy stworzenia procedury awaryjnej, pozwalającej ministrowi na szybką i uzasadnioną reakcję na problemy funkcjonowania administracji sądowej, by zwiększyć sprawność działania sądownictwa, nie został zrealizowany przez to, że w zaskarżonym przepisie brakuje gwarancji tymczasowości sprawowania funkcji prezesa przez sędziego wyznaczonego przez ministra. Zaskarżony art. 22 § 6 u.s.p. stwarza natomiast możliwość długotrwałego i niekontrolowanego korzystania z przyznanej kompetencji, co może prowadzić do sztucznego nieobsadzenia przez Ministra Sprawiedliwości funkcji prezesa i wiceprezesa w danym sądzie.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznaje, że niezbędne jest zagwarantowanie odpowiednich limitów czasowych dopuszczalnego korzystania przez Ministra Sprawiedliwości ze wspomnianej instytucji. Dlatego Trybunał uważa, że należy się zgodzić z zarzutami wnioskodawcy, iż przepis umożliwiający powoływanie „tymczasowego prezesa” sądu może prowadzić do długotrwałego ignorowania przez ministra właściwej procedury powołania prezesa ze wszystkimi związanymi z nią gwarancjami (odwlekania decyzji o uruchomieniu właściwej procedury w sprawie powołania prezesa sądu w ustawowym trybie). Może to powodować destabilizację pracy sądu, stwarzać poczucie niepewności i dominującej zależności od decyzji i poleceń organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, który i tak ma wzmocnioną pozycję w zakresie powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kompetencja Ministra Sprawiedliwości wprowadzona ustawą zmieniającą u.s.p. z 2007 r. stanowi dodatkową procedurę, która umożliwi obejście przepisów o powoływaniu prezesów sądów, w których zagwarantowano konstytucyjne standardy minimalnego wpływu samorządu i środowiska sędziowskiego na wybór osoby pełniącej zadania prezesa sądu wymienione w ustawie.

4. Ocena zgodności art. 22 § 6 u.s.p. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że obowiązek zapewnienia każdemu prowadzenia i rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji spoczywa na prawodawcy. To on, przez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji), jak również adekwatne do tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, art. 180 i art. 181 Konstytucji), zagwarantować winien spełnienie od strony organizacyjno-proceduralnej przymiotów, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powoływanie prezesów i wiceprezesów dotyczy sfery administrowania sądami i nie wkracza w problem sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Kwestionowana regulacja nie odnosi się więc bezpośrednio do prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu. Zdaniem Trybunału powołany wzorzec kontroli z

art. 45 ust. 1 Konstytucji jest w tym wypadku nieadekwatny. Pełnienie funkcji prezesa czy wiceprezesa sądu dotyczy czynności administracyjnych i nie ma związku z rozstrzygnięciem indywidualnych spraw przez sędziego.

C. Uchylenie zarządzeń administracyjnych przez Ministra Sprawiedliwości.

1. Uchylenie zarządzeń administracyjnych. Analiza regulacji prawnej.

Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyła art. 37 § 2, 3 i 4 u.s.p., w części dotyczącej uprawnień Ministra Sprawiedliwości.

1.1. Na podstawie art. 37 § 2 u.s.p. Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów uchylają zarządzenia administracyjne niezgodne z prawem. Podmioty te mogą uchylać zarządzenia administracyjne naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych powodów niecelowe.

Ponadto zgodnie z art. 37 § 4 u.s.p., w wypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów mogą zwrócić na piśmie uwagę i żądać usunięcia skutków tego uchybienia. Sędzia, którego dotyczy taka uwaga, może w terminie siedmiu dni złożyć pisemne zastrzeżenie do organu, który zwrócił uwagę, co nie zwalnia go od obowiązku usunięcia skutków uchybienia. Gdy zastrzeżenie zostanie złożone, minister albo prezes sądu uchyla uwagę albo przekazuje sprawę do rozpoznania sądowi dyscyplinarnemu. Dokumenty związane ze stwierdzeniem uchybienia i zwróceniem uwagi dołącza się do akt osobowych sędziego. Po upływie pięciu lat od zwrócenia uwagi, na wniosek sędziego, Minister Sprawiedliwości lub prezes właściwego sądu zarządza usunięcie z akt osobowych sędziego odpisu pisma dotyczącego zwrócenia uwagi, jeżeli w tym okresie nie stwierdzono kolejnego uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, skutkującego zwróceniem uwagi lub nie wyknięto uchybienia w trybie art. 40 § 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości może też zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania przez prezesa przysługującego mu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Powyższe uprawnienia przysługują także prezesowi sądu apelacyjnego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów okręgowych i rejonowych, działających w obszarze apelacji, a prezesowi sądu okręgowego wobec prezesów lub wiceprezesów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. O zwróceniu uwagi prezesi właściwych sądów zawiadamiają Ministra Sprawiedliwości. Prezes sądu przełożonego niezwłocznie zawiadamia prezesa właściwego sądu o stwierdzonych uchybieniach w działaniu tego sądu. W razie stwierdzenia istotnych uchybień w działaniu sądu, prezes tego sądu niezwłocznie zawiadamia o stwierdzonych uchybieniach prezesa sądu przełożonego, a prezes sądu apelacyjnego – Ministra Sprawiedliwości; właściwy prezes informuje równocześnie o działaniach podjętych w celu usunięcia tych uchybień.

1.2. W związku ze skarżoną regulacją, na gruncie stanowiska wnioskodawcy, pojawiły się dwa problemy wymagające odrębnej analizy. Pierwszy dotyczy uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do uchylania zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem (art. 37 § 2). Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa treść kwestionowanego przepisu wskazuje, że mimo usytuowania w art. 37 u.s.p. nie stanowi on rozwinięcia § 1 określającego nadzorcze uprawnienia prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych. Dotyczy natomiast zarządzeń wydawanych w ramach działalności administracyjnej sądów (art. 8 § 1 u.s.p.) przez organy sądów, urzędników, a także sędziów (art. 8 § 2 u.s.p.).

Rada uważa, że taka dwoistość uprawnień zaciera różnicę pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego jedynie nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości (art. 9 u.s.p.) a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Przyznanie Ministrowi prawa uchylania zarządzeń naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowych może rodzić wątpliwość co do zgodności z zasadą podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji) oraz naruszać niezależność sądownictwa (art. 173 Konstytucji).

1.3. Trybunał pragnie przypomnieć, że kompetencja do uchylania zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem przez Ministra Sprawiedliwości była uregulowana już we wcześniej obowiązujących aktach dotyczących ustroju sądownictwa powszechnego (zob. art. 77 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r.; następnie tekst jednolity z 1964 r. rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r., Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40; art. 32 u.s.p. z 1985 r.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że regulacja dotycząca uchylania zarządzeń administracyjnych przez Ministra Sprawiedliwości od okresu obowiązywania prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. ma utrwalone znaczenie w polskim prawodawstwie i jest rozumiana jako środek nadzorczy. Nie narusza zasady podziału i równowagi władzy. Nie ingeruje też w niezawisłość sędziów.

2. Uchylanie przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem, naruszających sprawność postępowania lub niecelowych z innych przyczyn.

Trybunał Konstytucyjny, wbrew stanowisku wnioskodawcy, zauważa, że uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości, w zakresie możliwości uchylenia zarządzeń administracyjnych niezgodnych z prawem nie wkracza w sferę niezawisłości sędziowskiej. Uprawnienie to nie może dotyczyć decyzji sędziowskich, wydawanych w toku postępowania sądowego, które przybierają charakter orzeczenia lub zarządzenia podlegającego kontroli instancyjnej. Zamieszczenie tego przepisu w rozdziale 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych pt. „Nadzór nad działalnością administracyjną sądów” wskazuje na nadzorczy charakter tej regulacji. Uchylenie przez Ministra Sprawiedliwości zarządzeń niezgodnych z prawem nie może na podstawie art. 39 u.s.p. wkraczać w sferę, w której sędziowie są niezawisli. Zatem zarządzenia, które ewentualnie byłyby uchylone, mogą mieć wyłącznie charakter administracyjny, dotyczący funkcjonowania sądu. Nie odnoszą się zatem do rozstrzygnięć o charakterze procesowym zapadających w toku postępowania.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że w sferze niezwiązanej z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości dopuszczalna jest określona aktywność innych władz. Ma to związek ze strukturą sądownictwa, która organizacyjnie podlega nadzorowi zwierzchniemu władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że w wypadku zarządzeń naruszających sprawność postępowania czy z innych przyczyn niecelowych, również te formy wypowiedzi sądu mogą być uchylane przez Ministra Sprawiedliwości jedynie wówczas, jeśli nie przyjmują form procesowych i nie podlegają kontroli w toku instancji. Zabezpiecza to władzę sądowniczą przed arbitralnym wkraczaniem innych władz w sferę jej działalności. Takie uprawnienie ministra nie narusza konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy.

3. Zwrócenie przez Ministra Sprawiedliwości uwagi w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego.

Wnioskodawca zarzuca art. 37 § 4 u.s.p., że może on stanowić narzędzie wywierania nacisku na sędziego niespełniającego oczekiwań władzy wykonawczej, a tym samym godzić w jego niezawisłość chronioną przez art. 178 ust. 1 Konstytucji. Mianowicie w wypadku

stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów mogą zwrócić na nie, na piśmie, uwagę i żądać usunięcia skutków tego uchybienia. Sędzia, którego dotyczy taka uwaga, może w terminie siedmiu dni złożyć pisemne zastrzeżenie do organu, który zwrócił uwagę. Złożenie zastrzeżenia nie zwalnia go jednak z obowiązku usunięcia skutków uchybienia. Sprawa dotycząca zwrócenia sędziemu uwagi na uchybienia w zakresie postępowania sądowego jest przekazywana do sądu dyscyplinarnego.

Charakter danej kompetencji Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie jest złożony. Zwrócenie uwagi przez Ministra Sprawiedliwości nie dotyczy merytorycznej strony rozpatrywania sprawy, a zatem nie wkracza bezpośrednio w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Oprócz elementów nadzoru nad działalnością administracyjną sądów zawiera element ustrojowy, administracyjny, a nawet dyscyplinarny. Czynność ta wywołuje skutki w sferze stosunku służbowego, a także stosunku pracy. Trybunał Konstytucyjny, dokonawszy analizy kwestionowanej regulacji, stwierdza, że ustawodawca, nie przesądzając jednoznacznie charakteru czynności wynikającej z art. 37 § 4 u.s.p., ocenił ją jako zbliżoną do kary dyscyplinarnej. Przewidział dla niej między innymi termin przedawnienia. Ponadto, w razie zwrócenia uwagi, przewidziana jest procedura odwoławcza, właściwa dla postępowania dyscyplinarnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2005 r., sygn. akt I PK 195/2004, OSNP nr 1-2/2006, poz. 2).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można zgodzić się z argumentem Krajowej Rady Sądownictwa, że art. 37 § 4 u.s.p., w wypadku Ministra Sprawiedliwości, może stanowić narzędzie wywierania nacisku na sędziego niespełniającego oczekiwań władzy wykonawczej i tym samym godzić w niezawisłość sędziowską. Wnioskodawca nie precyzuje, czego miałyby dotyczyć oczekiwania władzy wykonawczej względem sędziego. Nie wyjaśnia również, w jaki sposób uchylenie zarządzenia administracyjnego wpływającego na sprawność postępowania miałyby wpływać na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziego.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że sędzia niegodzący się ze zwróconą mu uwagą ma prawo do jej zakwestionowania, w rezultacie czego organ, który zwrócił uwagę, zgodnie z art. 37 § 4a u.s.p., może ją uchylić albo przekazać sądowi dyscyplinarnemu, rozstrzygającemu sprawę. To, że sędzia będzie obowiązany do usunięcia skutków uchybienia sprawności postępowania, nie ma znaczenia dla jego niezawisłości, bo nie odnosi się do materii rozstrzygnięcia sprawy czy nawet poszczególnych kwestii wпадkowych w danej sprawie.

Prokurator Generalny w swoim piśmie wskazał, że do typowych przyczyn zwrócenia uwagi należą zwłoka w nadaniu sprawie biegu czy rozpoznaniu wniosków, wymagających wydania orzeczenia, np. rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, rozpoznania wniosku o zabezpieczenie powództwa, przyznania wynagrodzenia biegłemu czy uchybienia terminowi sporządzenia uzasadnienia.

Zgodnie z informacją Ministra Sprawiedliwości z 25 lipca 2008 r. (DK-I-077-32/08) na podstawie art. 37 § 4 u.s.p. w okresie od wejścia w życie tej ustawy do 30 czerwca 2008 r. zwrócił uwagę siedem razy. Powodem decyzji Ministra Sprawiedliwości w pięciu wypadkach były stwierdzone rażące uchybienia w zakresie sprawności postępowania z powodu przedawnienia karalności przestępstw. W stosunku do dwóch osób zwrócenie uwagi nastąpiło wobec braku właściwej kontroli nad biegiem spraw zagrożonych przedawnieniem oraz niewłaściwego pełnienia czynności nadzorczych.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zwrócenie uwagi na tego typu uchybienie nie ma związku z wywieraniem nacisków na sposób rozstrzygnięcia sprawy. Mobilizuje jedynie do rozpoznania danego zagadnienia lub wykonania określonej i obowiązującej sędziego czynności. Uchybienia dotyczą bowiem kwestii porządkowych, organizacyjnych. Nie są związane z procesem orzekania. Żądanie usunięcia takich uchybień nie prowadzi do naruszenia zasady niezawisłości sędziów.

4. Konkluzja.

Podsumowując powyższe wywody, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że sprawność postępowania jest elementem prawa do sądu. Zatem uprawnienia przyznane Ministrowi Sprawiedliwości mają wzmacniać realizację prawa do sądu w odniesieniu do tego jego elementu, który jest związany z rozpoznaniem sprawy bez zbędnej zwłoki. Kwestionowane przepisy mają charakter gwarancyjny i nie ingerują w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wnioskodawca założył, że sprawność postępowania jest wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości. W związku z powyższym błędnie przyjął, że wszystkie instrumenty usprawniające postępowanie sądowe o charakterze nadzorczym ingerują w wymiar sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze tezy dotyczące relacji między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą wskazane w części III, pkt A niniejszego wyroku, dotyczącym zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, stwierdza, że kwestionowane normy zawarte w art. 37 § 2-4 u.s.p. są zgodne z powołanymi wzorcami kontroli.

D. Wytyk sędziowski.

1. Problem konstytucyjny dotyczący instytucji wytyku sędziowskiego.

1.1. Wnioskodawca zarzucił, że art. 40 § 1 u.s.p. narusza zasady demokratycznego państwa prawnego przez to, że nie zapewnia członkowi składu orzekającego możliwości złożenia zastrzeżeń do wytknięcia sądowi uchybienia z powodu oczywistej obrazy przepisów. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa jest to niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadami prawidłowej legislacji. Wytknięcie uchybienia w trybie art. 40 § 1 u.s.p. ma charakter quasi-dyscyplinarny. Pociąga za sobą dotkliwe skutki, uniemożliwiając sędziemu spełniającemu inne ustawowe kryteria powołanie na sędziego wyższej instancji, lub powoduje wydłużenie okresu koniecznego do podwyższenia jego wynagrodzenia. W wypadku wytknięcia uchybienia u.s.p. nie zapewnia sędziemu możliwości obrony, mimo że ocena co do „oczywistej obrazy przepisów” może być dyskusyjna.

Trybunał pragnie zauważyć, że o tym, że regulacja wytyku może rodzić problemy konstytucyjne, świadczy to, że do Trybunału wpływają sprawy, w których sędziowie podnoszą tę okoliczność, iż nie mają możliwości ustosunkowania się do wytyku, skierowanego do składu, w którym orzekali (por. postanowienia: z 21 lipca 2004 r., sygn. Ts 78/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 27; z 12 stycznia 2005 r., sygn. Ts 78/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 28; z 12 września 2005 r., sygn. Ts 103/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 184; z 6 września 2006 r., sygn. Ts 103/05, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 185; z 8 stycznia 2008 r., sygn. Ts 181/07).

1.2. Zgodnie z art. 40 u.s.p. sąd apelacyjny lub sąd okręgowy jako sąd odwoławczy, w razie stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów, niezależnie od innych uprawnień, wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Sąd apelacyjny lub sąd okręgowy przed wytknięciem uchybienia może żądać wyjaśnień od sędziego przewodniczącego składowi sądu orzekającego w pierwszej instancji. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie wpływa na rozstrzygnięcie sprawy. O wytknięciu uchybienia zawiadamia się prezesa właściwego sądu, a w wypadkach poważniejszych uchybień, także Ministra Sprawiedliwości. Odpis postanowienia sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego zawierającego wytknięcie uchybień dołącza się do akt osobowych sędziego. Informacja o wytknięciu nie jest natomiast załączona do akt sprawy, w związku z którą dokonano wytknięcia uchybienia. Po upływie pięciu lat od wytknięcia uchybienia, na wniosek sędziego, prezes właściwego sądu zarządza

usunięcie z akt osobowych sędziego odpisu postanowienia o wytknięciu uchybienia, jeżeli w tym okresie nie stwierdzono kolejnej oczywistej obrazy przepisów przy rozpoznawaniu sprawy przez sąd odwoławczy, skutkującej wytknięciem uchybienia lub nie zwrócono uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p. W takim wypadku dopuszczalne jest tylko jednoczesne usunięcie z akt osobowych sędziego odpisów wszystkich pism i postanowień, o których mowa w art. 40 § 3 u.s.p. i art. 37 § 4b u.s.p.

1.3. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że choć wytknięcie dotyczy uchybień sądu i odnosi się do składu sądu jako takiego, konsekwencje tej czynności dotyczą bezpośrednio sędziego zasiadającego w składzie orzekającym. Sąd dokonujący wytknięcia może wprawdzie żądać wyjaśnień przewodniczącego sądu orzekającego w pierwszej instancji, nie jest jednak do tego zobligowany. Nie ma zaś procedury, za pomocą której sędzia mógłby się w tej sytuacji bronić. Przy przesłance uchybienia, jaką jest „oczywista obraza przepisów”, może to budzić wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji. Skoro bowiem przepis posługuje się wyrażeniem niedookreślonym, a nie istnieje procedura poznania treści tego pojęcia w toku stosowania prawa, to regulacja taka, zdaniem Trybunału, może naruszać bezpieczeństwo prawne sędziego.

1.4. W dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie konsekwencje wytyku dotyczyły zarówno awansu płacowego sędziego, jak też możliwości tzw. awansu poziomego.

Zgodnie z art. 91 § 3 u.s.p. wynagrodzenie zasadnicze sędziego podwyższa się do wysokości stawki pierwszej awansowej po pięciu latach pracy na danym stanowisku sędziowskim lub na innym, odpowiednio równorzędnym, stanowisku sędziego lub prokuratora. Okres ten ulega wydłużeniu o trzy lata w razie ukarania sędziego w tym czasie, a także w okresie zajmowania stanowiska prokuratora, karą dyscyplinarną lub dwukrotnego wytknięcia uchybienia, o którym mowa w art. 40 u.s.p., względnie dwukrotnego zwrócenia uwagi w trybie określonym w art. 37 § 4. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego ulega podwyższeniu do stawki drugiej awansowej po pięciu latach pracy na danym stanowisku sędziowskim lub na innym, odpowiednio równorzędnym, stanowisku sędziego lub prokuratora, od uzyskania przez sędziego stawki pierwszej awansowej. W tym przypadku stosuje się też art. 91 § 3 u.s.p. zdanie drugie (zob. art. 91 § 4 u.s.p.).

Art. 64a u.s.p. stanowił, że na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym może być powołany sędzia sądu okręgowego, który pełnił służbę na zajmowanym stanowisku co najmniej piętnaście lat i po osiągnięciu drugiej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego nie był ukarany karą dyscyplinarną, ani nie otrzymał wytknięcia uchybienia, o którym mowa w art. 40 u.s.p., ani nie miał zwróconej uwagi w trybie określonym w art. 37 § 4 u.s.p. Zatem sędzia, który otrzymał wytyk nie mógł skorzystać z prawa do awansu poziomego.

Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4), która wchodzi w życie 22 stycznia 2009 r. zmieniono treść tej regulacji. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 § 3 i 4 u.s.p. wynagrodzenie zasadnicze sędziego podwyższa się do wysokości stawki pierwszej awansowej po pięciu latach pracy na danym stanowisku sędziowskim lub na innym, odpowiednio równorzędnym, stanowisku sędziego lub prokuratora. Okres ten ulega wydłużeniu o trzy lata w razie ukarania sędziego w tym czasie, a także w okresie zajmowania stanowiska prokuratora, karą dyscyplinarną lub dwukrotnego wytknięcia uchybienia, o którym mowa w art. 40, względnie dwukrotnego zwrócenia uwagi w trybie określonym w art. 37 § 4. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego ulega podwyższeniu do stawki drugiej awansowej po pięciu latach pracy na danym stanowisku sędziowskim lub na innym,

odpowiednio równorzędnym, stanowisku sędziego lub prokuratora, od uzyskania przez sędziego stawki pierwszej awansowej. Przepis art. 91 § 3 zdanie drugie stosuje się także do tego wypadku.

Wyżej wskazana ustawa zmieniająca z 2008 r. zlikwidowała instytucję awansów poziomych. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny zauważa, że mimo zmiany przepisów, negatywne skutki, jakie pociąga za sobą wytknięcie uchybienia w trybie art. 40 u.s.p. zostały zachowane, jeśli chodzi o awanse płacowe.

2. Istota instytucji wytyku.

Trybunał, zdając sobie sprawę, jak ważne jest, by uregulowanie wytyku było zgodne z przepisami konstytucyjnymi, odpowiedź na wątpliwości podnoszone przez Krajową Radę Sądownictwa co do art. 40 § 1 u.s.p. poprzedzi ustaleniem kształtu wytyku na gruncie poprzednich regulacji prawa o ustroju sądów powszechnych.

2.1. Wytyk sędziowski był uregulowany w rozporządzeniu Prezydenta z 6 lutego 1928 r. Wytknięcie mogło dotyczyć tylko naruszenia ustawy. Odrębnie rozporządzenie Prezydenta regulowało środek polegający na zawiadomieniu osoby powołanej do nadzoru administracyjnego o usterkach w urzędowaniu sądu niższej instancji. Należy więc zauważyć, że na gruncie rozporządzenia z 1928 r. funkcjonowały różne sposoby reakcji na uchybienia sądu: pierwsze było związane z oczywistą obrazą przepisów ustawowych, a do działań nadzorczych był uprawniony wyłącznie sąd; drugim był środek stosowany, gdy wystąpiły usterki w urzędowaniu. Wówczas organ procesowy sygnalizował stwierdzone uchybienia osobie powołanej do nadzoru w trybie administracyjnym. Owe uprawnienia sądu drugiej instancji określono jako nadzór instancyjny.

Co do zasady sądy wyższych instancji nie wykonywały nadzoru samodzielnie. Jednak gdy przy rozstrzyganiu środków odwoławczych albo przy załatwianiu spraw dostrzegły usterki w urzędowaniu sądów niższej instancji albo obrazę przepisów ustawowych, zobowiązane były do zawiadomienia właściwego organu nadzoru (w pojawienia się usterek w funkcjonowaniu sądów) albo wytykania uchybień i zawiadamiania prezesa, naczelnika sądu, a w ważnych sprawach również Ministra Sprawiedliwości (obrazą przepisów ustawowych). Ta forma nadzoru była w literaturze określona jako pośrednia między nadzorem służbowym a właściwym nadzorem judykacyjnym. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie miało wpływu na rozpoznawaną sprawę. Nie była to więc czynność procesowa, lecz służbowa, skierowana pod adresem danego sędziego lub sędziów. Skutki wytknięcia skierowane na osobę miały charakter quasi-dyscyplinarny. Nadzór ten miał charakter następczy i służył dobru wymiaru sprawiedliwości.

2.2. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. utrzymało instytucję wytyku, regulując ją w rozdziale dotyczącym organów sądowych. Wyraźnie wskazano zatem odrębność tej instytucji od środków nadzoru administracyjnego. Przesłankę obrazę przepisów ustawowych zastąpiono szerszą przesłanką obrazę przepisów, niezależnie od ich rodzaju i rangi. Pierwotnie ustanowione dla sądu uprawnienie do stwierdzenia uchybienia i wytknięcia, ukształtowane jako obowiązek, zmieniono na rozwiązanie fakultatywne. Usunięto również instytucję sygnalizacji władzy administracyjnej usterek w urzędowaniu sądu niższego. W to miejsce wprowadzono zawiadomienie o uchybieniu sądu podległego. Pozostawiono z rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r. uprawnienie osób powołanych do kierowania sądami do zwrócenia uwagi oraz możliwość żądania usunięcia skutków uchybienia w zakresie sprawności postępowania.

2.3. W obecnej ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych wytyk jest uregulowany w art. 40 u.s.p. Zamieszczenie tej regulacji wśród przepisów o nadzorze nad działalnością administracyjną sądów jest wskazówką co do jego charakteru. Nie jest to jednak taki sam nadzór jak nadzór judykacyjny. Trudno również stwierdzić, że instytucja ta należy do nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów. Postępowanie na podstawie tego przepisu sąd wszczyna z urzędu. Wytyk podejmowany jest nie w interesie strony postępowania, ale aby zapobiec obrazie przepisów w przyszłości. Daje to podstawę łączenia wytyku z art. 40 u.s.p. z nadzorem administracyjnym. Instytucji tej nie da się jednak utożsamić z nadzorem administracyjnym.

Najistotniejsze cechy nadzoru wykonywanego przez sąd jako organ procesowy w ramach art. 40 u.s.p. właściwe są nadzorowi judykacyjnemu. Decydujące znaczenie ma tu podmiot, któremu powierzono obowiązek nadzoru, jego usytuowanie wśród innych organów i gwarancje niezawisłości oraz związanie realizacji wytknięcia z trybem procesowym przewidzianym dla działalności jurysdykcyjnej. Warunkiem podjęcia czynności skierowanych na wytknięcie jest złożenie skutecznego środka odwoławczego.

Trybunał stwierdza, że wytknięcie dokonane na podstawie art. 40 u.s.p. jest rozwiązaniem swoistym, które łączy cechy nadzoru judykacyjnego (jest kierowane do organu orzekającego, w związku z naruszeniem przepisów prawa podczas wydawania orzeczenia przez ten organ) z nadzorem administracyjnym nad działalnością sądów (konsekwencje wytyku dotyczą bezpośrednio i osobiście sędziów, którzy zasiadali w składzie sądów). Wytyk jest jednak inną instytucją niż zwrócenie uwagi w trybie art. 37 § 4 u.s.p. O ile art. 37 u.s.p. wskazuje na instrumenty nadzoru administracyjnego, o tyle instytucja uregulowana w art. 40 § 1 u.s.p. ma charakter sądowy. Wytknięcie uchybienia następuje w toku instancji, w związku z toczącym się postępowaniem, a organem właściwym jest sąd orzekający w drugiej instancji.

2.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wytknięcie zwrócone jest do sądu, a nie do poszczególnych osób wchodzących w jego skład. Podczas gdy zwrócenie uwagi w trybie administracyjnym musi się wiązać z indywidualnie dającym się rozróżnić działaniem lub zaniechaniem konkretnej osoby, wytknięcie uchybienia skierowane jest do orzekającego składu sądu. Dotyczy ono sędziów, którzy w nim zasiadali, niezależnie od przypisanych im zadań. W tym trybie nie jest możliwe wzięcie pod uwagę naruszenia prawa przez poszczególnych członków składu i udzielenie wytknięcia tylko tym członkom kolegium, którzy dopuścili się uchybienia samodzielnie, lub obciążenie sądu działaniami członka jego składu. Negatywne następstwa orzeczenia o wytknięciu są dla osób ze składu sądu niezależne od ich zaangażowania w czynność zapadłą z oczywistą obrazą przepisów.

Możliwość zastosowania art. 40 u.s.p. wiąże się też z oceną rangi naruszenia prawa, jego skutków i następstw dla rozstrzygnięcia sprawy. Częściej jednak występuje uchybienie wynikające z nieprzestrzegania przez sąd obowiązujących przepisów prawa procesowego. Naruszenie to może polegać nie tylko na działaniu samego sądu, ale też na niedopuszczeniu do podjęcia uprawnionych działań przez strony albo na dopuszczeniu ich do działania, w sytuacji gdy prawo tego zakazuje.

„Oczywista obraza przepisu” jako przesłanka wytyku nie nawiązuje do regulacji procesowych. Zatem niezależnie od tego, co stwierdzono w postępowaniu odwoławczym w rozpoznawanej sprawie, można wytknąć tego rodzaju obrazę przepisów prawa. „Oczywista obraza przepisów” nie zależy bowiem od skutków praktycznych wywołanych w konkretnej sprawie. Nie można więc utożsamić wyniku postępowania z oczywistą obrazą przepisów prawa. Oczywistość naruszenia wiąże się w tym wypadku z popełnieniem pewnego bezspornego błędu w zastosowaniu przepisów. Wytknięcie można stosować, gdy uchybienie

ma pewien stopień wagi i znaczenia zarówno dla rozpoznawanej sprawy, jak i praktyki w innych sprawach.

Wytyk nie jest czyniony w odrębnym postępowaniu. Nie jest to postępowanie dyscyplinarne. Nie mają tu zastosowania przepisy rządzące postępowaniem w sprawie, w związku z którą doszło do wytknięcia, ponieważ kwestia wytknięcia nie należy do postępowania w sprawie.

Inicjatywa sądu może być uruchomiona tylko wówczas, gdy dojdzie do etapu rozpoznania sprawy w drugiej instancji, a nie przy okazji wniesienia odwołania. Wszczęcie działań nadzorczych nastąpi wtedy, gdy rozpoczną się właściwe czynności o charakterze orzeczniczym, poprzedzające podjęcie rozstrzygnięcia. Orzeczenie może zapaść w czasie przewidzianym do rozpoznania i rozstrzygnięcia o środku odwoławczym. Po tym czasie sąd apelacyjny albo sąd okręgowy kończy proces orzeczniczy i przestaje działać jako sąd rozpoznający sprawę.

3. Konkluzja.

3.1. Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że między postępowaniem nadzorczym opartym na przepisach art. 36-38 u.s.p. a postępowaniem wytykowym istnieją różnice. W postępowaniu nadzorczym obowiązuje zasada podległości służbowej i podporządkowania (niewystępująca w stosunkach między sądami jako organami orzeczniczymi). We wzajemnych stosunkach organów działających w zakresie administracji obowiązuje hierarchiczne podporządkowanie, z którego wynika, że organ wyższego szczebla jako organ zwierzchni ma prawo wydawania organowi niższemu wiążących poleceń dotyczących całokształtu działalności podwładnego organu, jak i poszczególnych spraw załatwianych przez ten organ. W postępowaniu wytykowym tego rodzaju podporządkowanie nie występuje między sądami jako organami orzeczniczymi, gdyż niemożliwe byłoby jego pogodzenie z niezawisłością sędziów. Podporządkowanie takie powodowałoby, że sędziowie kierowaliby się w orzekaniu nie przepisami prawa, lecz poleceniami przełożonych. Zdaniem Trybunału, w innej sytuacji dochodzi do zastosowania wytknięcia niż może dojść do uruchomienia środków nadzoru administracyjnego (np. art. 37 § 1 u.s.p.). Instytucja wytknięcia oczywistej obrazy przepisów jest instrumentem kontroli przestrzegania prawa i równocześnie narzędziem umocnienia jednolitości jego stosowania.

3.2. Według Trybunału Konstytucyjnego, skoro wytknięcie jest skierowane do sądu, a jego skutki dotyczą bezpośrednio sędziów, należy rozważyć, czy takie rozwiązanie nie narusza, zgodnie z argumentacją wnioskodawcy, zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa.

Trybunał stoi na stanowisku, że regulacja wytyku w u.s.p. nie zawiera gwarancji proceduralnych dla sędziów. Osoby, których dotyczy postępowanie wytykowe, nie mają możliwości wysłuchania. Ma to znaczenie wówczas, gdy czynność podjęta z obrazą przepisu nie podlegała uzasadnieniu. Uprawnienie sądu odwoławczego do żądania wyjaśnień od przewodniczącego posiedzenia nie zapewnia możliwości wysłuchania sędziego orzekającego w pierwszej instancji i ani zajęcia przez niego stanowiska w tej sprawie. Trybunał konstatuje, że ustawodawca w postępowaniu wytykowym pominął zasadę *auditur et altera pars*. Skoro następstwa wytyku odnoszą się do konkretnych praw i mają materialne konsekwencje, otwarcie określonej drogi wyjaśniającej dla członków składu jest konieczne. W obowiązującej regulacji nie istnieje obowiązek wysłuchania członka składu orzekającego, co stanowi *minimum minimorum* postępowania. Mamy do czynienia z decyzją podjętą w trybie, który nie zapewnia obrony interesów osób dotkniętych jej konsekwencjami i od którego nie przysługuje odwołanie. Nie ma zatem możliwości weryfikacji decyzji, co w wypadku innych

orzeczeń dotyczących istoty sprawy albo istotnych praw procesowych jest regułą. Takie rozwiązanie wytyku budzi wątpliwość co do zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowana regulacja narusza zasady prawidłowej legislacji, ponieważ ustawodawca nie zapewnił procedury, która gwarantowałaby złagodzenie konsekwencji wytyku dla sędziów zasiadających w składzie sądu. Trybunał uznaje zatem, że doszło do naruszenia poczucia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Regulacja ta, wobec niezapewnienia sędziom odpowiednich gwarancji dotyczących odpowiedzi na wytknięcie sądu odwoławczego, jest niezgodna z Konstytucją.

3.3. Trybunał Konstytucyjny nie podważa w żadnym wypadku wytyku jako takiego. Jest to środek, który dyscyplinuje sędziów (w istocie chodzi tu o rzetelne wykonywanie zadań). Sędzia powinien mieć jednak możliwość odniesienia się do wytyku. Trybunał kwestionuje brak możliwości ustosunkowania się do wytyku przez sędziów zasiadających w składzie sądu, do którego skierowany jest wytyk. Gwarancją taką nie jest możliwość żądania wyjaśnień od składu orzekającego (jest to środek fakultatywny i może być stosowany przez sąd dokonujący wytknięcia, według jego uznania). Trybunał stoi na stanowisku, że sąd dokonujący wytknięcia zawsze powinien żądać wyjaśnień od składu, który dopuścił się „oczywistej obrazy” przepisów. W ten sposób można będzie uzasadnić indywidualne dolegliwości, jakie pociąga za sobą wytyk kierowany do składu orzekającego, a nie do zasiadającego w nim sędziego.

E. Przenoszenie stanowisk sędziowskich.

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na stanowisku, że art. 56 § 2 u.s.p. jest niekonstytucyjny, gdyż decyzje w sprawie przydzielenia bądź zniesienia stanowisk sędziowskich, w razie ich zwolnienia, powinny być podejmowane po konsultacjach i po uprzedzeniu prezesów zainteresowanych sądów z rozsądnym wyprzedzeniem (co najmniej roku) oraz po uzyskaniu wiążącej opinii jej samej. Zdaniem wnioskodawcy, to prezes sądu jest odpowiedzialny za kierowanie sądem, osiąganе wyniki, prawidłową organizację pracy i nie może być zaskakiwany przez Ministra Sprawiedliwości decyzjami w tak ważnych dla działania każdego sądu sprawach (s. 32 wniosku).

1. Kształtowanie się regulacji prawnej dotyczącej przenoszenia i znoszenia stanowisk sędziowskich przez Ministra Sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości w 1993 r. uzyskał kompetencję ustalania liczby wolnych stanowisk sędziowskich dla poszczególnych sądów (art. 41² § 1 u.s.p. z 1985 r., dodanego ustawą z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych, Dz. U. Nr 47, poz. 213). Ustalanie wolnych stanowisk, które następnie obsadzano w wyniku przeprowadzenia postępowania konkursowego, następowało co roku w formie zarządzeń Ministra Sprawiedliwości.

W 2000 r. nowelizacja art. 41² § 1 dokonana ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268) wprowadziła formę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Nowelizacja ta regulowała też przesłanki, którymi Minister miał kierować się przy ustalaniu wolnych stanowisk. Te przesłanki to: potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa. Ustawa z 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych uregulowała tę kwestię w art. 56. Tekst pierwotny przewidywał, że Minister ustala corocznie liczbę wolnych stanowisk

dla poszczególnych sądów i następnie obwieszcza o tym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, najpóźniej do 1 czerwca każdego roku (art. 56 § 1 u.s.p. w poprzednim brzmieniu). Minister został zobowiązany do obwieszczenia w tej formie także o zwolnieniu stanowiska sędziowskiego najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od zwolnienia stanowiska.

Ustawa zmieniająca u.s.p. z 2007 r. nadała nowe brzmienie art. 56 u.s.p. Minister Sprawiedliwości został zwolniony z corocznego ustalania liczby wolnych stanowisk w poszczególnych sądach. Wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego polega obecnie na przydzielaniu nowych stanowisk sędziowskich poszczególnym sądom (art. 56 § 1 u.s.p.). W razie zwolnienia stanowiska sędziowskiego w danym sądzie Minister, zawiadomiony niezwłocznie przez prezesa sądu, w którym stanowisko zostało zwolnione, przydziela opróżnione stanowisko sędziowskie z powrotem do danego sądu lub do innego sądu („przeniesienie stanowiska”), może także nieobsadzone stanowisko sędziowskie znieść (art. 56 § 2 u.s.p.). Dopiero po dokonaniu powyższych czynności i ostatecznym „ustaleniu” przynależności stanowiska Minister niezwłocznie obwieszcza o wolnym stanowisku sędziowskim w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 56 § 3 u.s.p.).

2. Ocena zgodności art. 56 § 2 u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy „nie można zaakceptować” z punktu widzenia zasady podziału i równowagi władzy, a także niezależności i niezawisłości sędziów uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia stanowisk sędziowskich lub znoszenia tych stanowisk, na podstawie swobodnej decyzji, przy okazji obwieszczania o zwalnianym stanowisku (s. 30 wniosku KRS). Temu zarzutowi wnioskodawcy towarzyszy uwaga o możliwości nadużycia swej pozycji przez Ministra (arbitralność w odniesieniu do znoszenia stanowisk, odsuwanie „niewygodnych sędziów”, powoływanie osób preferowanych przez Ministra), przez co władza wykonawcza może uzyskać znaczący wpływ na przebieg postępowania sądowego (s. 31-32 wniosku KRS).

2.1. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że art. 56 § 2 u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1 Konstytucji, ponieważ władza wykonawcza nie otrzymuje na jego podstawie możliwości ingerencji w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej. Art. 56 § 2 u.s.p. mimo że stanowi regulację prawną o charakterze administracyjnym, której zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości, to jednak nie ingeruje w istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Stwarza ona podstawy do szybkiej i elastycznej reakcji Ministra Sprawiedliwości na potrzeby kadrowe wymiaru sprawiedliwości i ograniczenia budżetowe sądownictwa, umożliwia także szybsze odciążenie sądów przez eliminację konieczności oczekiwania na coroczne obwieszczenie o ustaleniu wolnych stanowisk sędziowskich przypadających na konkretne sądy. Minister, dokonując operacji na stanowiskach sędziowskich, nie zmienia właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów.

2.2. W związku ze stanowiskiem wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że do istoty władzy sądowniczej należy konstytucyjnie gwarantowana niezależność sądownictwa od pozostałych władz, ponieważ tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość. Z kompetencją ministra do przydzielania lub znoszenia stanowisk sędziowskich wiążą się czynności administracyjne, które nie wpływają na proces wymierzania sprawiedliwości. Nie stanowi nadmiernej ingerencji w niezależność sprawowania władzy sądowniczej (aspekt wymierzania sprawiedliwości – art. 10 ust. 1 w związku z art. 173 Konstytucji). Minister Sprawiedliwości nie ingeruje w ten sposób w

kwestie powoływania i odwoływania sędziów w trakcie sprawowania przez nich urzędu. Trybunał zauważa, że tworzenie stanowiska sędziowskiego w danym sądzie, przenoszenie stanowiska sędziowskiego z jednego sądu do drugiego lub jego znoszenie, następuje dopiero po zwolnieniu stanowiska sędziowskiego, a przed ogłoszeniem konkursu, wybraniem i powołaniem nowego sędziego, który je obsadzi. Nie następuje zatem w trakcie pełnienia służby przez konkretnego sędziego (zachowany jest aspekt nieusuwalności). Kompetencja Ministra wynikająca z art. 56 § 2 u.s.p. dotyczy zatem operacji na opróżnionych i nieobsadzonych jeszcze potencjalnych stanowiskach sędziowskich.

2.3. Trybunał Konstytucyjny nie podziela wątpliwości wnioskodawcy, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia stanowisk sędziowskich z sądu do sądu lub znoszenia stanowisk sędziowskich na podstawie decyzji tegoż ministra jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władzy w kontekście niezależności władzy sądowniczej. Kompetencja Ministra do docelowego określania liczby wolnych stanowisk dla poszczególnych sądów jest związana z konstrukcją ustrojową, w myśl której Minister Sprawiedliwości jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu państwa w części dotyczącej sądownictwa. Czynność określania liczby wolnych stanowisk dla poszczególnych sądów jest czynnością administrowania, która ma znaczenie dla sprawności działania poszczególnych sądów (por. orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93). Wyznaczanie wolnych etatów nie ma charakteru arbitralnej decyzji władzy wykonawczej, ale jest funkcją wielkości środków finansowych przyznanych z budżetu państwa oraz ustawowych przesłanek: racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów.

W tym kontekście, Trybunał nie podziela również stanowiska wnioskodawcy, że decyzje w sprawie przydzielenia lub zniesienia stanowisk sędziowskich w razie ich zwolnienia powinny być podejmowane po wcześniejszych konsultacjach i po uprzedzeniu prezesów zainteresowanych sądów w rozsądnym terminie oraz po uzyskaniu wiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

3. Ocena zgodności kompetencji Ministra Sprawiedliwości z art. 178 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do argumentacji wnioskodawcy, stwierdza, że możliwość przenoszenia i znoszenia stanowisk sędziowskich w sądach przez Ministra Sprawiedliwości nie narusza także zasady niezawisłości sędziów podczas sprawowania przez nich urzędu (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Pojęcia niezależności sądów i niezawisłości sędziów są ze sobą ściśle powiązane w aspekcie obiektywnym. Jeśli chodzi o pojęcie niezawisłości sędziów, nacisk jest położony na brak nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania (zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji ustalania wolnych etatów w poszczególnych sądach, na które mogą zostać powołani nowi sędziowie, nie podważa zaufania do wymiaru sprawiedliwości, dotyczy bowiem operacji na opróżnionych i nieobsadzonych jeszcze potencjalnych stanowiskach sędziowskich. Po dokonaniu wspomnianej operacji dochodzi do normalnego trybu powołania sędziego. Minister ingeruje zatem (nie przenosi ani nie znosi stanowisk sędziowskich) nie w trakcie pełnienia urzędu przez sędziego w danym sądzie, lecz dopiero po zwolnieniu stanowiska sędziowskiego. Nie ma żadnych podstaw do podzielenia stanowiska wnioskodawcy, że powołany na wskazane

stanowisko nowy sędzia nie będzie realizował przesłanek art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym niezależności i niezawisłości (por. wyrok TK z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03).

F. Delegowanie sędziów przez Ministra Sprawiedliwości.

1. Problem konstytucyjny wynikający z kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa wyeksponowała we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, że fundamentalną zasadą ustroju sądów jest to, że sędzia powinien wykonywać władzę tylko w tym sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe. Miejsce służbowe sędziego to konkretny sąd, w którym sędzia może sprawować władzę sądowniczą. Wiąże się z nim przywiązanie sędziego do urzędu, nieprzenoszalność i niepołączalność. Z tego faktu KRS wywodzi niekonstytucyjność szeregu przepisów ustawowych.

Zdaniem KRS uregulowanie dotyczące miejsca służbowego jest elementem prawa do sądu, gdyż stanowi gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Wyjątek od tej zasady, przejawiający się w możliwości delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do orzekania w innym sądzie niż sąd, w którym ma miejsce służbowe, oraz do wykonywania czynności sędziowskich albo administracyjnych poza siedzibą sądu, stanowi wyłom od zasady podziału i równowagi władzy oraz odrębności i niezależności sądownictwa od innych władz.

Wnioskodawca zarzuca, że taka regulacja godzi też w niezawisłość sędziowską, która obejmuje nie tylko bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, ale też niezależność od organów pozasądowych, samodzielność sędziego, czyli uniezależnienie od władz i innych organów sądowych, a także niezależność od wpływu czynników politycznych.

W związku z tak postawionymi zarzutami, Trybunał przeanalizuje, czy kompetencja Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów ingeruje w zasadę podziału i równowagi władzy oraz, czy ustawodawca, wprowadzając kwestionowaną regulację, naruszył konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej oraz prawo do sądu.

KRS ma wątpliwości, czy art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p. są zgodne z następującymi wzorcami kontroli: 1) art. 10 ust. 1 Konstytucji (zasada podziału i równowagi władzy); 2) art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu); 3) art. 173 Konstytucji (zasada niezależności i odrębności sądów od innych władz) oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji (zasada nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego).

2. Charakter prawny instytucji delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów jest niezależne i odrębne od przyznanych temu ministrowi uprawnień związanych z wykonywaniem zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Przepisy regulujące instytucję delegowania znajdują się obecnie w dziale II („Sędziowie”) w rozdziale 1 u.s.p. („Status sędziego”), zaś przepisy dotyczące nadzoru administracyjnego znajdują się w dziale I („Sądy powszechne”) w rozdziale 5 ustawy („Nadzór nad działalnością administracyjną sądów”). Od przyjęcia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., przepisy o delegowaniu sędziów znajdują się w odrębnych od nadzoru nad sądownictwem działach i rozdziałach kolejnych ustaw ustrojowych. Wiązane były one z przepisami dotyczącymi statusu prawnego sędziego i jego pozycją w organizacji sądownictwa.

2.1. Kształtowanie się instytucji delegowania sędziego.

2.1.1 Instytucja delegowania sędziego zmieniała swój kształt, ale zachowała daleko idącą tożsamość. Wprowadzał ją art. 105 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r. (od

1950 r. – art. 68, a od 1964 r. – art. 63 tegoż rozporządzenia). Podobnie przedstawiała się regulacja delegowania pod rządem art. 66 u.s.p. z 1985 r. (od 1990 r. art. 63 u.s.p. z 1985 r.) oraz obecnie art. 77 u.s.p.

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.

Natomiast zgodnie z art. 105 § 4 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r. (od 1950 r. – art. 68 § 2, a od 1964 r. – art. 63 § 2 tegoż rozporządzenia), art. 66 § 2 u.s.p. z 1985 r. oraz art. 77 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 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r., art. 66 § 3 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.

Reasumując, Trybunał stwierdza, że instytucja delegowania sędziego w Polsce, od wejścia w życie prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., odnosiło się nie tylko do wykonywania zawodu i funkcji sędziego w innym sądzie, ale do wykonywania zadań i funkcji administracyjnych w innych sądach lub w urzędach i strukturach szeroko rozumianej administracji publicznej.

2.1.2. Obowiązujący art. 77 § 8 u.s.p. (tzw. mała delegacja), niekwestionowany przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie, przyznaje prezesom sądów okręgowych prawo delegowania sędziego sądu rejonowego albo sędziego sądu okręgowego do pełnienia obowiązków sędziego na obszarze właściwości danego sądu okręgowego, a prezesom sądów apelacyjnych prawo delegowania sędziego sądu okręgowego z obszaru właściwości danego sądu apelacyjnego, po uzyskaniu zgody kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego, na czas nie dłuższy niż miesiąc w ciągu roku.

2.1.3. Przekazywanie uprawnień do delegowania sędziego organom władzy wykonawczej nie jest zjawiskiem powszechnym. Jeżeli występuje, to głównie jest uzasadniane tradycją ustrojową; podobnie jest w Polsce. Krajowa Rada Sądownictwa trafnie zauważa, że w projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną w 1924 r. przewidywano w tym zakresie kompetencję Sądu Najwyższego, usytuowanego wówczas na szczycie struktury sądów powszechnych. W czasie prac nad ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przewidywano także możliwość zachowania kompetencji do delegowania sędziów przez organy sądowe (zgromadzenia ogólne sądów). Ostatecznie kompetencję do delegowania sędziów przyznano Ministrowi Sprawiedliwości, który ma ją do dzisiaj (art. 77 u.s.p.).

2.2. Treść kwestionowanych przepisów dotyczących delegowania sędziego zawartą w art. 77 u.s.p.

Art. 77 § 1 u.s.p. stanowi, że: „Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych:

- 1) w innym sądzie,

2) w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej,

3) w Sądzie Najwyższym – na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,

4) w sądzie administracyjnym – na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

– na czas określony, nie dłuższy niż dwa lata, albo na czas nieokreślony”.

Zgodnie z art. 77 § 2-3a Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego: za jego zgodą, na wniosek Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, do wykonywania czynności w Biurze tej Rady; za jego zgodą, do wykonywania czynności w Radzie Programowej Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w tym Centrum; na jego wniosek do wypełniania obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej; za jego zgodą, do wypełniania obowiązków lub pełnienia określonej funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z kwalifikacjami sędziego, na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata, z możliwością ponownego delegowania na kolejny okres, nieprzekraczający czterech lat.

Sędzia delegowany na podstawie art. 77 § 1 pkt 2, na czas nieokreślony, może być odwołany z delegowania, ewentualnie z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. W pozostałych wypadkach delegowania sędziego, odwołanie lub ustąpienie sędziego następuje bez zachowania okresu uprzedzenia (art. 77 § 4 u.s.p.).

Artykuł 77 § 7a stanowi, że jeżeli wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości, delegowanie sędziego w wypadkach, o których mowa w § 1 pkt 1, może nastąpić nawet bez jego zgody, na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Delegowanie sędziego bez jego zgody może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie trzech lat.

Zgodnie z art. 77 § 7b delegowanie sędziego w wypadkach, o których mowa w § 1 pkt 2, może nastąpić nawet bez jego zgody, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu roku. Delegowanie sędziego bez jego zgody może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie dwóch lat.

2.2.1. Trybunał Konstytucyjny z analizy wskazanych wyżej przepisów wywodzi następujące konsekwencje:

1) Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do wypełniania obowiązków sędziego albo wykonywania czynności administracyjnych. Delegowanie do pełnienia obowiązków sędziego może nastąpić do innego sądu, Sądu Najwyższego i sądu administracyjnego. Minister może ponadto delegować do wykonywania czynności administracyjnych nie tylko w sądach i Sądzie Najwyższym, ale też do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej mu podległej albo przez niego nadzorowanej, a także do instytucji wymienionych w art. 77 § 2-3a u.s.p.

2) Zasada jest delegowanie sędziego za jego zgodą.

3) Jeżeli wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości, delegowanie sędziego do innego sądu może nastąpić nawet bez jego zgody, na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Delegowanie sędziego bez jego zgody może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie trzech lat.

4) Delegowanie do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej może nastąpić nawet bez zgody sędziego, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące w ciągu roku. Delegowanie sędziego bez jego zgody może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie dwóch lat.

5) Z u.s.p. i z przepisów wykonawczych do u.s.p. wynika, że w niektórych wypadkach sędzia sprawujący wymiar sprawiedliwości będzie równocześnie wykonywał czynności

administracyjne na rzecz władzy wykonawczej w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednostkach mu podległych.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami, w obecnym stanie prawnym został poszerzony zakres przedmiotowy możliwości delegowania. Wydłużony został czas delegowania (na czas określony do dwóch lat lub nieokreślony). Poszerzono też zakres stanowisk sędziowskich i administracyjnych (na których wykonuje się czynności administracyjne) w sądach, ministerstwach i innych organizacjach i instytucjach, na jakie Minister Sprawiedliwości może delegować czynnego sędziego.

Możliwe jest delegowanie sędziego bez jego zgody do innego sądu z uwagi na interes wymiaru sprawiedliwości lub do wykonywania czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Należy zaznaczyć, że w wypadkach delegowania sędziego bez jego zgody ustawodawca nie wprowadził możliwości odwołania się przez delegowanego sędziego do sądu od decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie delegacji, jak ma to miejsce w wypadku przeniesienia sędziego (od 1997 r.).

2.3. Praktyka delegowania sędziów przez Ministra Sprawiedliwości w latach 2001-2008.

Z informacji zawartych w piśmie Ministra Sprawiedliwości z 25 lipca 2008 r. wynika, że w okresie od 1 października 2001 r. do 30 czerwca 2008 r. Minister Sprawiedliwości delegował na mocy u.s.p. sędziów po uzyskaniu od nich zgody na delegowanie:

- 1989 sędziów do wypełniania obowiązków sędziego w innym sądzie: 1613 sędziów na czas określony oraz 376 sędziów na czas nieokreślony; tylko w jednym wypadku Minister Sprawiedliwości delegował sędziego do wypełniania obowiązków sędziego w innym sądzie bez uzyskania zgody (delegacji udzielono na sześć miesięcy);

- 296 sędziów do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości: 182 sędziów na czas określony oraz 114 na czas nieokreślony;

- 48 sędziów do wykonywania czynności w Sądzie Najwyższym: 47 sędziów na czas określony i 1 sędziego na czas nieokreślony;

- 51 sędziów do wykonywania czynności w sądzie administracyjnym: wszyscy na czas określony;

- 2 sędziów do wykonywania czynności w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa: 1 sędzia na czas określony oraz 1 sędzia na czas nieokreślony.

Ani jeden sędzia nie został delegowany przez Ministra Sprawiedliwości do:

- wykonywania czynności administracyjnych w innym sądzie;

- wykonywania czynności w Radzie Programowej Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury;

- wypełniania obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej;

- wypełniania obowiązków lub funkcji w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe.

2.4. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w związku ze złożonością instytucji delegowania sędziego pojawiać się mogą różne problemy natury konstytucyjnej dotyczące regulacji zawartej w art. 77 u.s.p. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów jest ściśle związane z konstytucyjnym statusem sędziego sprawującego urząd sędziowski na określonym stanowisku i w określonym miejscu służbowym. Zgodnie z art. 178 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli. Do systemu gwarancji ustrojowych i procesowych niezawisłości sędziowskiej zalicza się m.in.:

powoływanie sędziów przez Prezydenta RP na czas nieoznaczony, ich nieusuwalność oraz nieprzenoszalność z zajmowanego stanowiska (art. 180 Konstytucji).

2.4.1. Trybunał w pełni podziela pogląd wnioskodawcy, że powołanie danej osoby przez Prezydenta na stanowisko sędziego stanowi nie tylko mianowanie jej sędzią w ogóle, ale też powołanie na sędziego jedynie określonego sądu, a nie wszystkich sądów polskich. Przez akt powołania osoba ta staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. Może jednak orzekać tylko w sądzie macierzystym. Sędzia może i powinien wykonywać władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma miejsce służbowe. Prezydent, w akcie powołania, wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (art. 55 § 3 u.s.p.). Miejsce służbowe to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) należący do właściwego sądu (art. 10 u.s.p.), w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości. Miejsce to, określane jako „siedziba sędziego”, jest jednym z czynników kształtujących status sędziego (por. uchwała SN z 17 lipca 2007 r., sygn. akt III CZP 81/07, OSNC nr 10/2007, poz. 154).

Wnioskodawca nie docenia jednak zdaniem Trybunału tego, 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 (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 143-144). Prawo wykonywania przez sędziego jurysdykcji o określonym (co do obszaru wykonywania władzy sądowniczej i zakresu rzeczowego rozpoznawanych spraw) zakresie urzeczywistnia się wyłącznie w sądzie (i na stanowisku), w którym sędzia ma swoje miejsce służbowe (por. uchwała SN z 26 września 2002 r., sygn. akt I KZP 28/02, OSNKW nr 11-12/2002, poz. 99; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 143 i n. oraz s. 215-216).

W związku z zarzutami wnioskodawcy co do konstytucyjności określonych przepisów z art. 77 u.s.p., Trybunał przypomina, że konstytucyjny poziom ochrony nieusuwalności sędziów wyznacza gwarancję niezależności władzy sądowniczej. Niezależność tę zapewnia szereg gwarancji konstytucyjnych, jak: stabilizacja urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji), immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji), odpowiedzialność dyscyplinarna wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2 Konstytucji), apolityczność (art. 178 ust. 3 Konstytucji), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2 Konstytucji), a w aspekcie merytorycznym – gwarancja, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom – art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. wyrok z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04).

2.4.2. Trybunał stwierdza, że zasada nieusuwalności sędziów ma zapewnić stabilizację urzędu sędziego. Wyklucza ona powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o prawnej sytuacji sędziego. Jest to instrument, który służy zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Odstępstwo od zasady nieusuwalności może nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, instytucja delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu stanowi czasowe odstępstwo od prawnej zasady związania sędziego z miejscem służbowym jego urzędowania i sprawowania władzy sądowniczej. Regulacja o delegowaniu sędziego do pełnienia obowiązków poza jego siedzibą ma charakter wyjątkowy w świetle konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Nie jest to jednak pozbawienie sędziego miejsca służbowego. Przez czynność delegowania sędzia nie zostaje pozbawiony urzędu, lecz jedynie wykonuje czynności wskazane w akcie delegowania w

odpowiedniej jednostce. Jego status wynikający z powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta nie ulega zmianie.

3. Delegowanie a konstytucyjna zasada nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa, zarzucając niekonstytucyjność określonych w pkt 6 wniosku przepisów z art. 77 u.s.p., podkreśla, że z zasadą, że miejsce służbowe sędziego jest elementem władzy sądowniczej, koresponduje nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego. Z uwagi na powołane wzorce kontroli, Trybunał zbada tę współzależność.

3.1. Istota zasad nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego.

Art. 180 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sędziowie są nieusuwalni. Zgodnie z art. 180 ust. 2 złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Natomiast w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5 Konstytucji).

3.1.1. Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że z art. 180 Konstytucji wynikają gwarancje niezawisłości sędziowskiej w zakresie dotyczącym statusu sędziego. Wyrażają one zasadę stabilizacji urzędu sędziego. Szczegółowymi gwarancjami wynikającymi z tej zasady są: 1) zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu; 2) zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu; 3) zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Trybunał zwraca uwagę, iż wyżej wskazane zakazy nie mogą mieć charakteru absolutnego. W praktyce mogą pojawiać się bowiem sytuacje, gdy trzeba pozbawić sędziego stanowiska, zawiesić w urzędowaniu lub przenieść na inne miejsce. Zdaniem Trybunału stabilizacja urzędu sędziego ma przede wszystkim stanowić gwarancję tego, aby sędzia orzekał w sposób niezawisły. Wynika z tego dyrektywa, żeby ustawodawca precyzyjnie określał wyjątki, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Decyzje w tym zakresie powinny być powierzone organom władzy sądowniczej. Ponadto ustawodawca musi stworzyć właściwe gwarancje proceduralne, osłabiające skutki ingerencji w stabilność urzędu sędziego.

Podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji, nie jest ochrona osoby piastującej stanowisko, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu (por. wyrok z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że istotą nieusuwalności jest ustanowienie zakazu dyskrecjonalnego pozbawienia sędziego urzędu. Odnosi się ona do dysponowania przez sędziego władzą sądowniczą rozumianą jako prawo do niezawisłego wydawania wyroków.

3.1.2. Odstąpienie od zasady nieusuwalności jest uregulowane w art. 180 ust. 2 Konstytucji. Wyliczenie zawarte w tym przepisie nie jest enumeratywne. Ustrojodawca powierzył ustawodawcy określenie sytuacji uzasadniających złożenie sędziego z urzędu. Wskazuje też gwarancje, jakie muszą być zachowane w tym zakresie.

Złożenie sędziego z urzędu może nastąpić na mocy orzeczenia sądu w wypadkach wskazanych w ustawie. Sama forma nie jest jednak wystarczającą przesłanką odstąpienia od zasady nieusuwalności sędziego. Merytoryczna podstawa i tryb pozbawienia funkcji orzeczniczych muszą być zgodne z wymogami stawianymi przez zasadę podziału i równowagi władzy oraz zasadę niezawisłości sędziowskiej (por. orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K.11/93).

3.1.3. Oprócz zasady nieusuwalności, art. 180 Konstytucji wprowadza zasadę nieprzenoszalności sędziego, a więc sędziemu gwarantuje się stabilizację, jeśli chodzi o miejsce służbowe (siedzibę), i stanowisko (sprawowanie urzędu sędziowskiego w sądzie

określonego rodzaju). Art. 180 ust. 2 wyraźnie odnosi zakaz nieprzenoszalności do sytuacji, gdy zainteresowany sędzia nie wyraża zgody na przeniesienie. Przeniesienie może stanowić zarówno formę szykany, jak i nagrody. Może prowadzić do zacierania granic między funkcjami administracyjnymi a sprawowaniem urzędu. Przeniesienie uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi osoby konkretnego sędziego jest obwarowane tymi samymi gwarancjami, co dopuszczalność złożenia sędziego z urzędu lub zawieszenia w urzędowaniu. Wyklucza to oddanie ostatecznych decyzji w sprawach przeniesienia w gestię organów władzy wykonawczej.

Przeniesienie może być także wynikiem okoliczności obiektywnych, na które sędzia nie ma wpływu (wiek, choroba, zmiana ustroju sądów lub granic okręgów). W takim wypadku nie wymaga się ani formy ustawy, ani podejmowania odpowiednich rozstrzygnięć wyłącznie przez sąd. Decyzje o przeniesieniu sędziego w związku z okolicznościami obiektywnymi muszą jednak następować z zapewnieniem prawa do sądu osobie zainteresowanej (por. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01).

3.1.4. Trybunał Konstytucyjny, wbrew stanowisku wnioskodawcy, zauważyła, że znaczenie art. 180 Konstytucji nie polega na tym, iż Konstytucja gwarantuje każdemu sędziemu pozostawanie na określonym w akcie powołania stanowisku służbowym. Oceniając przepisy ustawowe, należy mieć na uwadze, że każda ingerencja dotycząca miejsca służbowego sędziego, dokonywana za jego zgodą lub bez takiej zgody, w tym w szczególności delegacja sędziego, jest przede wszystkim ingerencją w zakres władzy sędziego – jej odjęciem, poszerzeniem lub przeniesieniem. Delegacja sędziego stanowi decyzję dotyczącą jego miejsca służbowego. Problem miejsca służbowego ma znaczenie dla kwestii władzy sądowniczej *stricto*, nie może być rozpatrywany jedynie w kategoriach zagadnienia pracowniczego, jako „miejsce wykonywania pracy” lub jako problem związany jedynie z organizacją wymiaru sprawiedliwości. Nie chodzi tutaj bynajmniej jedynie o zagadnienie rozmieszczenia kadry sędziowskiej (zob. T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 215). Ten problem dotyczy bardziej zagadnienia przenoszenia stanowisk sędziowskich (por. uzasadnienia uchwał SN z 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01, OSNKW nr 1-2/2002, poz. 3 oraz z 26 września 2002 r., sygn. akt I KZP 28/02).

3.2. Delegowanie sędziego a przeniesienie sędziego. Porównanie instytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego ocena, czy instytucja delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości spełnia wymogi konstytucyjne, musi być poprzedzona analizą tej instytucji w świetle zasady nieprzenoszalności i nieusuwalności sędziego. W tym celu Trybunał Konstytucyjny wskaże różnice między instytucjami delegowania sędziego oraz przeniesienia sędziego, sięgając za wnioskodawcą, także do ustaleń prawnohistorycznych.

3.2.1. Ustawy dotyczące ustroju sądów powszechnych zawsze regulowały dwie podobne do siebie instytucje: przeniesienie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości oraz delegowanie sędziego przez tego ministra. Obydwie stanowią wyjątek od zasady sądownictwa powszechnego, zgodnie z którą osoba powołana przez Prezydenta na stanowisko sędziego, z mocy tego powołania, staje się sędzią i jest uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie wskazanym w akcie powołania. Wspomniane wyjątki dopuszczają możliwość orzekania przez sędziego w innym sądzie niż jego sąd macierzysty, stąd instytucje te wykazują szereg podobieństw.

Instytucja przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, od pojawienia się w systemie sądowniczym, dotyczyła przeniesienia sędziego na inne stanowisko sędziowskie. Status prawny przenoszonego zawsze odnosił się więc do aspektu wykonywania zawodu i funkcji sędziego. Przeniesienie sędziego było regulowane kolejno przez: art. 102 rozporządzenia Prezydenta z 6 lutego 1928 r. (od 1950 r. – art. 65, a w latach 1964-1985 – art. 60 tego rozporządzenia). Podobnie były sformułowane przesłanki przeniesienia sędziego na

inne miejsce służbowe pod rządem art. 64, a od 1990 r. art. 61 u.s.p. z 1985 r. oraz obecnie art. 75 u.s.p.

Od 1928 r. przeniesienie sędziego na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości na inne miejsce służbowe mogło nastąpić – za zgodą sędziego – w każdym czasie i z każdej przyczyny. Enumeratywnie określone przesłanki przeniesienia sędziego na inne stanowisko sędziowskie – bez zgody przenoszonego sędziego – odnosiły się zawsze do przesłanek dotyczących pewnych obiektywnych cech sędziego, które uniemożliwiały mu z obiektywnych względów dalsze sprawowanie urzędu na danym stanowisku w danym sądzie. Tak więc, od 1928 r., przeniesienie sędziego bez jego zgody mogło nastąpić jedynie z powodu: 1) zniesienia stanowiska sędziowskiego w wyniku zmiany ustroju sądownictwa lub zniesienia danego sądu (od 1985 r. także z powodu przeniesienia siedziby sądu), 2) powstałego powinowactwa na skutek zawarcia związku małżeńskiego pomiędzy sędziami danego sądu (w latach 1964-2001 także na skutek powstałej podległości służbowej pomiędzy sędziami małżonkami), 3) od 1964 r. do momentu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r. (sygn. K.1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3) z powodu stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa między sędzią a osobą, która wykonywała zawód adwokacki (od 1997 r. także radcy prawnego) na obszarze właściwości tego samego sądu wojewódzkiego, 4) gdy wymagało tego dobro wymiaru sprawiedliwości (do 1990 r.) lub ze względu na powagę stanowiska sędziowskiego – na podstawie orzeczenia sądu wyższego powziętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości (do 1950 r.) lub na wniosek prezesa właściwego sądu (od 1950 r. do 1985 r.), a od 1985 r. na podstawie uchwały kolegium sądu wojewódzkiego podjętej na wniosek prezesa tego sądu, od 1990 r. na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, podjętej na wniosek kolegium właściwego sądu, 5) z powodu przeniesienia w drodze dyscyplinarnej.

3.2.2. Art. 75 § 1 obowiązującej u.s.p. przewiduje jako zasadę przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości, za jego zgodą. Stosownie do przesłanek z art. 75 § 2 u.s.p. przeniesienie sędziego bez jego zgody może nastąpić w wypadku: 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu, 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania odpowiedniego stopnia powinowactwa, 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu, a od 2004 r. także Krajowej Rady Sądownictwa, 4) orzeczenia wobec niego kary dyscyplinarnej.

Do 1997 r. w wypadku przeniesienia sędziego bez jego zgody nie przysługiwał żaden środek odwoławczy. Dopiero ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 782, ze zm.), dostosowując przepisy u.s.p. z 1985 r. w zakresie problematyki instytucji przenoszenia sędziego – bez uzyskania jego zgody – do wymogów Konstytucji z 1997 r., zwłaszcza art. 180 ust. 2 Konstytucji, dodała art. 61 § 2a, który wprowadził możliwość wniesienia przez sędziego przenoszonego wbrew swojej woli skargi do sądu administracyjnego na zarządzenie (obecnie decyzję) Ministra Sprawiedliwości w kwestii przeniesienia. Powyższe rozwiązanie zostało przejęte przez art. 75 § 4 u.s.p., który przewiduje, że w sytuacji przeniesienia przez Ministra Sprawiedliwości na skutek zniesienia stanowiska sędziowskiego wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa oraz wystąpienia niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania odpowiedniego stopnia powinowactwa, sędziemu przysługuje odwołanie od decyzji Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego. W wypadku przeniesienia na skutek wydania orzeczenia przez sąd dyscyplinarny (wymierzający karę dyscyplinarną lub orzekającego przeniesienie sędziego ze względu na powagę stanowiska),

sędziemu przysługuje odwołanie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji w drodze zwykłego postępowania dyscyplinarnego.

3.2.3. Trybunał pragnie przypomnieć, że oprócz wyżej wskazanej instytucji przeniesienia sędziego istnieje także instytucja awansu. Zasady obejmowania stanowiska w sądzie wyższego rzędu są określone w dziale II „Sędziowie”, rozdziale 1 „Status sędziego” u.s.p. Prezydent powołuje wówczas sędziego danego sądu na stanowisko sędziego w sądzie wyższego rzędu. W ten sposób sędzia uzyskuje upoważnienie do sądenia w sądzie wyższym niż do tej pory, stając się tym samym sędzią innego sądu niż dotychczasowy i tracąc uprawnienie do wykonywania funkcji sędziego w sądzie niższego rzędu (zob. uchwała SN z 21 listopada 2001 r., sygn. akt I KZP 28/01).

3.2.4. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając to, co już zostało powiedziane o charakterze uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego, pragnie podkreślić, że delegowanie sędziego jest instytucją odrębną od przeniesienia sędziego. Ma ono inny charakter i inną podstawę prawną.

Delegowanie, w odróżnieniu od przeniesienia, jak zauważa wnioskodawca, stwarza większą możliwość „dysponowania” sędziami przez Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza bez ich zgody. W wypadku instytucji przeniesienia ustawa przewiduje szereg gwarancji, jakie zostają zapewnione sędziemu, oraz odpowiedni okres przygotowania do kolejnego przeniesienia. W wypadku delegowania, Minister Sprawiedliwości nie jest związany ustawowymi terminami i może odwołać sędziego z delegowania bez zachowania okresów uprzedzenia (art. 77 § 4 u.s.p.). Jedynie gdy sędzia został delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości, musi być zachowany 3-miesięczny okres uprzedzenia, by nie sparaliżowało to pracy ministerstwa.

Sędzia może być delegowany do pełnienia obowiązków sędziego poza swoim miejscem służbowym, ale też do wykonywania czynności administracyjnych. Zatem instytucja ta pełni inne funkcje. Jest uregulowana w sposób szerszy.

W związku z powyższym, ocenę zgodności z Konstytucją regulacji związanych z delegowaniem sędziego należy rozpatrywać z uwzględnieniem jej specyfiki, bez analogii do instytucji przeniesienia sędziego, która zawiera wyraźne gwarancje konstytucyjne.

3.3. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotą art. 180 ust. 2 Konstytucji, jest zapewnienie sędziemu gwarancji niezależności przez zagwarantowanie nieusuwalności ze stanowiska bez jego zgody na dokonywaną zmianę. Standard ten dotyczy nie tylko trwalszego w swoich skutkach przeniesienia sędziego. Gwarancje art. 180 Konstytucji dotyczą bowiem funkcjonalnego zapewnienia sędziom, że po powołaniu na stanowisko sędziego przez Prezydenta będą wykonywać bez przeszkód funkcje orzecznicze w danym sądzie i w danym czasie.

Zasada nieprzenoszalności sędziego bez jego zgody, wyprowadzana z przywołanej normy, jest zatem konstytucyjną gwarancją zarówno niezawisłości sędziego, jak i gwarancją bezstronnego sądu, której unormowanie koresponduje z unormowaniem zawartym w art. 6 ust. 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, ze zm.). Przestrzeganie ustawowo przewidzianych odstępstw od tej zasady, stanowi gwarancję sędziowskiej niezawisłości, a co za tym idzie, zabezpieczenie interesów procesowych uczestników postępowania, w tym stron tego postępowania (prawo do bezstronnego sądu). Każde wykroczenie poza ich granice, musi być wobec powyższego oceniane jako rażące przełamanie konstytucyjnych i ustawowych zasad normujących ustrój i funkcjonowanie sądów powszechnych (zob. wyrok SN z 22 sierpnia 2007 r., sygn. akt III KK 197/2007, OSNKW nr 11/2007, poz. 81).

Z powyżej przedstawionej analizy istoty delegowania wynika, że nie odnosi się ona do zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów. Jest to konstrukcja inna niż przeniesienie sędziów i nie powoduje utraty przez sędziego stanowiska, nie pozbawia go również jego siedziby. Delegowanie ma bowiem charakter czasowy i jest instytucją wyjątkową.

Z analizy art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji, prowadzonej przez Trybunał w kontekście zarzutów wnioskodawcy, wynika, że gwarancje tam zawarte dotyczą przenoszenia sędziów. Rozpatrywanie kwestii delegowania w odniesieniu do wzorców kontroli dotyczących nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów Trybunał Konstytucyjny uważa za nieadekwatne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że art. 77 § 1-3a u.s.p. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Art. 77 § 7a i 7b u.s.p. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

4. Delegowanie sędziego a zasada podziału i równowagi władzy oraz zasada niezależności i odrębności sądów.

Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie zarzuty Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące zasady podziału i równowagi władzy wskazane w punkcie 6 wniosku (s. 33) w odniesieniu do określonych przepisów art. 77 u.s.p., stwierdza, że analiza konstytucyjności instytucji delegowania w tym zakresie, musi uwzględniać różne formy delegowania.

W związku z powyższym Trybunał odrębnie odniesie się do instytucji delegowania do czynności orzeczniczych i do czynności administracyjnych. W swoich rozważaniach Trybunał uwzględni zarówno delegowanie sędziego za jego zgodą, jak i bez jego zgody.

4.1. Delegowanie sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach w świetle zasady podziału i równowagi władzy.

4.1.1. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziów za ich zgodą do wykonywania czynności sędziego w innym sądzie lub czynności administracyjnych nie narusza tego aspektu zasady podziału władzy, który akcentuje separację władz z uwagi na ich „minimum wyłączności kompetencyjnej”. Uzyskując uprawnienie do delegowania sędziów, Minister nie otrzymał instrumentu, który dawałby władzy wykonawczej prawo do rozstrzygania indywidualnych spraw typu sądowego lub wiążącego wpływania na rozstrzyganie takich spraw. W tym aspekcie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji nie zostały naruszone.

Krajowa Rada Sądownictwa, w swoim wniosku, zdaje się nie dostrzegać tego, że decyzje Ministra Sprawiedliwości mają związek z aspektem sprawności i rzetelności funkcjonowania sądów, które objęte są gwarancjami konstytucyjnymi. Z art. 10 ust. 1 w związku z art. 173 Konstytucji płynie bowiem także dyrektywa konstytucyjna, by w sprawach z zakresu tzw. administracji sądowej, ale także odnoszących się do zakresu funkcjonowania sądów, ingerencja ustawodawcy była „wstrzemięzliwa” i nie naruszała nadmiernie sfery swobody działania organów sądów (zob. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). W tym kontekście należy zbadać, czy zachowany został drugi aspekt art. 10 ust. 1 Konstytucji, pozostający poza zakresem obowiązywania art. 173 Konstytucji, czyli problem harmonijnego współdziałania władz w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że naruszenie równowagi między dwiema władzami mogłoby wystąpić na przykład w razie: 1) wpływania przez Ministra Sprawiedliwości na funkcje orzecznicze sądów i trybunałów za pomocą delegowania i swobodnego odwoływania z delegowania, jeśli od tego uzależniona była jakość i sposób wykonywania funkcji orzeczniczych; 2) naruszenia w wyniku stosowania delegowania w

poważnym stopniu sprawności i rzetelności wymiaru sprawiedliwości; 3) oddziaływania na niezawisłość sędziów i niezależność sądów za pomocą delegowania w zakresie, w jakim uzależniona jest liczba zatrudnionych i aktywnych sędziów od zakresu zadań sądów (por. wyrok z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05).

Zdaniem Trybunału, wnioskodawca nie docenia tego, że podstawową przesłanką wprowadzenia kwestionowanych przepisów była potrzeba zapewnienia sprawności postępowań sądowych. 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.

4.1.2. Trybunał (na marginesie sprawy) wskazuje, że delegowanie stosowane jest dość często przez Ministra Sprawiedliwości (prawie 2000 decyzji o delegowaniu w ciągu ostatnich prawie siedmiu lat). To wyjątkowe rozwiązanie, przewidziane przez ustawodawcę głównie do awaryjnego reagowania w sytuacjach wynikających z potrzeby w miarę szybkiego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sądów, w tym zabezpieczenia sprawności toczących się już postępowań sądowych, jest stosowane niekiedy z pominięciem gwarancji wynikających z tego przepisu.

4.1.3. Trybunał pragnie zwrócić uwagę zarówno wnioskodawcy jak i ustawodawcy, że przewidziany 6-miesięczny okres delegowania wydaje się (z punktu widzenia osiągnięcia celu instytucji delegowania sędziego do wykonywania funkcji sędziego w innym sądzie) rozwiązaniem dość pozornym. Przepisy proceduralne zawierają szereg standardów dotyczących składu sądu rozstrzygającego sprawę od rozpoczęcia sprawy do momentu orzekania, których nieprzestrzeganie rodzi zarzut, iż sąd rozstrzygający sprawę jest nieprawidłowo obsadzony. W praktyce sądów termin rozpatrywania wielu spraw przekracza 6-miesięczny termin delegowania, sprawiając, iż instytucja delegowania do wykonywania funkcji sędziego w obecnym kształcie może być rozwiązaniem na pozór „załatwiającym” problemy organizacji sądów. Praca sędziego jest służbą pełnioną w interesie wymiaru sprawiedliwości i ochrony praw i wolności obywateli. Dlatego ustawodawca winien przewidywać taki system delegowania sędziów, aby przede wszystkim zagwarantować prawo obywatela do sądu (art. 45 Konstytucji), zwłaszcza prawo uzyskania wyroku sądowego w rozsądnym terminie, któremu to zadaniu służyć ma organizacja wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że stworzenie sprawnego i efektywnego mechanizmu delegowania sędziów pozostaje w gestii ustawodawcy.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że delegowanie sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach i Sądzie Najwyższym jest zgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Nie narusza ono zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności i odrębności sądów.

4.2. Delegowanie sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz do wykonywania innych czynności urzędniczych w sądach i innych jednostkach w świetle zasady podziału i równowagi władzy.

4.2.1. W związku z zarzutami wnioskodawcy wobec określonych przepisów art. 77 u.s.p. oraz jego argumentacją w tym względzie, wątpliwości może budzić kompetencja Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów, nawet za ich zgodą, do wykonywania czynności administracyjnych w sądach powszechnych, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także w wymienionych w ustawie instytucjach i organizacjach publicznych (art. 77 § 1, 2, 2a, 3 i 3a u.s.p.).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega fakt, że delegowanie sędziego do wykonywania czynności administracyjnych pozwala wesprzeć na określony czas inne segmenty wymiaru sprawiedliwości, zapewniając im rzetelność i sprawność działania. Minister Sprawiedliwości, rozlegle wykorzystując instytucję delegowania sędziów, którzy zgadzają się na tę formę przeniesienia podczas pełnienia obowiązków służbowych, może wpływać niekorzystnie na kondycję całego wymiaru sprawiedliwości i przez to nadmiernie ingerować w funkcjonowanie władzy sądowniczej. Korzystanie z propozycji ministra przez wielu sędziów może w skali kraju osłabić sprawność wymiaru sprawiedliwości i wpływać limitująco na prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Praktykowanie delegowania sędziów na stanowiska administracyjne, nawet za ich zgodą, może, niezależnie od intencji, grozić sprawnemu funkcjonowaniu sądów. Sędziowie delegowani do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości pracują na stanowiskach, które są usytuowane w urzędniczej strukturze administracji i wchodzi w skład systemu administracji, z podległością służbową i hierarchicznym podporządkowaniem.

4.2.2. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że o ile praktyka oddelegowania sędziów do różnego rodzaju funkcji w administracji rządowej, w szczególności zatrudniania ich w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości może wywoływać pewien niepokój (zwłaszcza przy dużej skali takiego zjawiska), to nie może stanowić jednak decydującego argumentu na rzecz uznania niekonstytucyjności kompetencji Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziów – za ich zgodą – do wykonywania czynności administracyjnych w sądach powszechnych, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także w instytucjach i organizacjach publicznych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w związku z argumentacją wnioskodawcy, prowadzoną z punktu widzenia zasady podziału i równowagi władzy, nie do pogodzenia z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji jest jednak możliwość łączenia delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości z dalszym wykonywaniem przez sędziego funkcji orzeczniczych, zwłaszcza w sytuacji gdy większość sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, urzędu administracji publicznej, uzyskało zgodę na jednoczesne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sądach. Dalsze wykonywanie obowiązków orzeczniczych przez delegowanego sędziego nastąpić może w wymiarze określonym przez Ministra Sprawiedliwości na mocy § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lutego 2008 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby (Dz. U. Nr 30, poz. 185). Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości powinien na czas wykonywania obowiązków w Ministerstwie utracić możliwość orzekania (ewentualnie powinien zostać przewidziany specjalny tryb urlopowania delegowanego sędziego). Jest to problem rażący w sytuacji, gdy delegowany do ministerstwa sędzia wchodzi w skład „służby nadzoru” i za jego pośrednictwem minister sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów (art. 9 u.s.p.). Instytucja ta powinna być ukształtowana w ten sposób, aby okres pracy w służbie nadzoru liczył się zarazem do okresu pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora, który jest wymagany do ubiegania się o kolejne stanowiska sędziowskie.

4.2.3. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny pragnie stwierdzić, że łączenie przez sędziego funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych, na podstawie delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości jest niezgodne z zasadą podziału i równowagi władzy. Narusza też niezależność sądów, gdyż powoduje zacieranie się różnicy między wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości a pracą na rzecz władzy wykonawczej. Jest to zaś niezgodne ze standardami demokratycznego państwa prawnego.

Zatem art. 77 § 1 pkt 2 u.s.p. w zakresie, w jakim dopuszcza łączenie funkcji orzekania przez sędziego z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się natomiast naruszenia Konstytucji w razie delegowania do innych instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości.

4.3. Delegowanie sędziego bez jego zgody a zasada podziału i równowagi władzy.

Trybunał Konstytucyjny podziela w pełni zarzuty wnioskodawcy, że standard odnoszący się do niezależności sądownictwa nie jest spełniony w wypadku delegowania sędziego bez jego zgody, niezależnie od tego, czy akt delegowania dotyczy czynności orzeczniczych, czy czynności administracyjnych. Brak zgody sędziego sprawia, że decyzja Ministra Sprawiedliwości (organu władzy wykonawczej) ma charakter arbitralny wobec władzy sądowniczej. Jest to nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą podziału i równowagi władzy.

4.3.1. Art. 77 § 7a u.s.p. przewiduje możliwość delegowania sędziego, bez jego zgody, do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie na okres do 6 miesięcy, „jeżeli wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości”. Krajowa Rada Sądownictwa słusznie podkreśla, że delegowanie następuje wówczas na mocy samodzielnej decyzji ministra i, co istotniejsze, ustawodawca nie przewidział następczej drogi odwoławczej do sądu na decyzję Ministra Sprawiedliwości, która łagodziłaby przynajmniej fakt (naruszający standard konstytucyjny) powierzenia samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o sytuacji prawnej sędziego.

Istota konstytucyjnych przepisów o statusie sędziego nie polega na zapewnieniu sędziemu nietykalności. Ustawodawca powinien jednak precyzyjnie określić w ustawie sytuacje, w których może dojść do naruszenia stabilizacji zawodowej sędziego. Powinien powierzyć podejmowanie odpowiednich decyzji organom władzy sądowniczej oraz przewidzieć właściwe gwarancje proceduralne (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K.3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52).

W świetle powyższych uwag uzasadnione wątpliwości budzi także uzależnienie wykorzystania przez Ministra Sprawiedliwości instrumentu z art. 77 § 7a u.s.p. od zaistnienia przesłanki: „gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. K 12/03) analizował znaczenie i charakter tej klasycznej klauzuli generalnej o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych. „Dobro wymiaru sprawiedliwości” obejmuje elementy niezwiązane wprost z oceną postępowania osoby odwoływanej, a przede wszystkim te, które związane są z zewnętrznym oglądem wymiaru sprawiedliwości. Klauzula ta kładzie nacisk na okoliczności nie do końca wymierne i weryfikowane. Owa niewymierność stosowanych kryteriów jest w sposób konieczny wkomponowana w istotę tej klauzuli, obrazuje sytuacje, które nie dadzą się precyzyjnie normatywnie opisać i przewidzieć. Jednocześnie z tych samych powodów dyskrecjonalność decyzji organu rozstrzygającego na podstawie tej przesłanki jest bez porównania większa. Trybunał podziela pogląd wnioskodawcy, że może prowadzić to do nadmiernie szerokiego lub wręcz arbitralnego jej wykorzystywania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego analizowane rozwiązanie umożliwia samodzielne decydowanie przez Ministra Sprawiedliwości, pozwala je nadużywać i ingerować w proces wymierzania sprawiedliwości (okres 6 miesięcy umożliwia wkraczanie w sferę merytorycznego rozpoznawania spraw). Takie ukształtowanie mechanizmu delegowania sędziów do wykonywania funkcji sędziowskich w innych sądach powszechnych wbrew zgodzie zainteresowanego sędziego i bez jakiegokolwiek gwarancji w postaci kontroli sądu nad

zamiarem Ministra Sprawiedliwości może prowadzić w konsekwencji do naruszenia niezależności sądu (art. 173 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że decyzje o delegowaniu, jeżeli nie są powierzone z samej istoty sądom, powinny podlegać przynajmniej następczemu zaskarżeniu do sądu. Żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. W szczególności rozstrzygnięcia te są pozostawione poza zakresem działania władzy wykonawczej, co zasadniczo redukuje zagrożenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Oznacza to wykluczenie oddania ostatecznych decyzji w sprawach przeniesienia w gestię organów władzy wykonawczej.

4.3.2. W podobny sposób Trybunał Konstytucyjny ocenia art. 77 § 7b u.s.p., który przewiduje delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości, bez jego zgody, do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednostkach podległych mu, na okres do 3 miesięcy w ciągu roku. W tym wypadku ingerencja ustawodawcy w zakres niezależności i nieusuwalności sędziego jest nawet głębsza niż w wypadku przymusowego delegowania do wykonywania funkcji sędziego w innym sądzie powszechnym. Istotą zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów jest bowiem to, że nie można pozbawiać sędziego w sposób dyskrejonalny sprawowanego urzędu sędziowskiego, czyli faktu bycia sędzią i wykonywania jego obowiązków, w tym wydawania wyroków. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy delegowany sędzia ma wykonywać, choćby tymczasowo, obowiązki administracyjne, bez wyrażenia na to zgody.

Trybunał podkreśla, że i w tym wypadku delegowanie nie następuje na mocy orzeczenia sądu, i brakuje tu następczej drogi odwoławczej przysługującej sędziemu na samodzielną decyzję ministra, który nie jest związany żadną przesłanką w formie klauzuli generalnej. Ten rodzaj delegowania wiąże się najczęściej z interesami Ministerstwa Sprawiedliwości i polega na tym, że sędziowie wykonujący czynności administracyjne w ministerstwie obejmują stanowiska w konkretnej hierarchii służbowej odznaczającej się podległością służbową i hierarchicznym podporządkowaniem. Trybunał, wobec art. 77 § 7b u.s.p. podziela ponadto wątpliwości, jakie przedstawił już wyżej w odniesieniu do art. 77 § 7a u.s.p. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 77 § 7a i 7b u.s.p. są niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

5. Delegowanie sędziego a konstytucyjne prawo do sądu.

Mimo że Krajowa Rada Sądownictwa, kwestionując konstytucyjność art. 77 § 1, 2, 2a, 3, 3a, 7a i 7b u.s.p. z punktu widzenia wzorca zawartego w art. 45 Konstytucji, nie przedstawiła szczegółowej argumentacji w tej sprawie, Trybunał postanowił zbadać skarżone przepisy także z punktu widzenia tego wzorca, który wyraża podstawowe prawo człowieka, jakim jest prawo do sądu.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że akt delegacji sędziego nie jest aktem administracyjnym lub aktem porządkowym i nie mieści się w ramach nadzoru wykonywanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. W wypadku delegowania do wykonywania obowiązków sędziego, akt ten spełnia funkcję legitymującą sędziego do czasowego orzekania w określonym sądzie, innym niż jego sąd macierzysty. Jeżeli sędzia przekracza zakres władzy, zarówno w aspekcie terytorialnym, jak i rzeczowym (np. orzeka poza sądem, w którym ma siedzibę), staje się sędzią (sądem) niewłaściwym, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów prawa procesowego. Sędzia orzekający w innym sądzie, niż wskazany w akcie powołania jest co do zasady sędzią „niewłaściwym” (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 215-216; por. K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 1995, s. 115).

5.2. Obowiązkiem prawodawcy jest zapewnienie każdemu rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawodawca, poprzez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji), jak również poprzez adekwatne do tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, art. 180 i art. 181 Konstytucji), winien gwarantować, od strony organizacyjno-proceduralnej, spełnienie przymiotów, o jakich stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01).

Trybunał w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego, że instytucja delegowania sędziego za jego zgodą do czasowego wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie niż ten, który został wskazany w akcie powołania, nie może nasuwać zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu (por. uzasadnienie uchwały SN z 14 listopada 2007 r. (BSA I-4110-5/07, OSNC nr 4/2008, poz. 42). Wprawdzie z prawa do sądu wynika, że obejmuje ono nie tylko uprawnienie do osądu sprawy przez sąd właściwy miejscowo i instancyjnie, według przepisów odpowiedniej procedury sądowej, ale także uprawnienie do tego, aby konkretną sprawę rozstrzygali sędziowie tej właściwej instancji sądowej, a nie „niewłaściwi” sędziowie z innych sądów, jednakże nie podważa to w niczym ustawowej kognicji sądu właściwego, w którego składach dopuszczono możliwość brania udziału tylko przez jednego sędziego innego sądu (art. 46 § 1 zdanie pierwsze u.s.p.).

Trybunał próbuje pogląd doktryny, iż pojęcie sędziego właściwego (naturalnego), urzeczywistniane w przepisach ustrojowych większości demokratycznych państw i łączone nierozdzielnie z zasadami przywiązania sędziego do urzędu, nieusuwalności i nieprzenoszalności, jest także elementem określającym istotę i funkcję niezawisłości sędziowskiej. Pojęcie „sędzia właściwy” jest również istotnym czynnikiem sprawiedliwości proceduralnej, tj. będącej elementem prawa do sądu stanowiącego fundament demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że delegowanie sędziego do orzekania w innym sądzie nie stanowi naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Mimo, że sędzia delegowany orzeka jako sędzia spoza właściwości danego sądu, nie znaczy to, że jest to sędzia zawisły. Sam fakt, że został delegowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w innym sądzie przez organ władzy wykonawczej nie decyduje jeszcze o tym, że sędzia taki nie będzie niezawisły. Fakt delegowania sędziego nie przekreśla *eo ipso* przymiotu niezależności sędziego.

5.3. Trybunał Konstytucyjny uważa, że w wypadku delegowania sędziego do czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednostkach organizacyjnych podległych albo nadzorowanych przez tego ministra powstaje uzasadniona wątpliwość, czy sędzia wykonujący czynności w ramach systemu władzy wykonawczej jest niezawisły. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że art. 77 § 1 pkt 2 u.s.p. narusza prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Również w razie delegowania sędziego bez zgody i braku możliwości odwołania się od tej decyzji do sądu dochodzi do naruszenia prawa do sądu, ponieważ sędzia nie ma proceduralnych gwarancji w związku z ochroną swojej sytuacji zawodowej.

G. Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności. Wyrażenie zgody na pozbawienie wolności.

Artykuł 80 § 2h u.s.p. stanowi, że jeżeli prokurator, składając wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, wnosi jednocześnie o zezwolenie na tymczasowe aresztowanie sędziego, uchwała zezwalająca na pociągnięcie sędziego do

odpowiedzialności karnej obejmuje również zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania, chyba że sąd dyscyplinarny postanowi inaczej.

Krajowa Rada Sądownictwa zarzuca, że rozwiązanie przyjęte w art. 80 § 2h u.s.p. uniemożliwia sędziemu, przy podjęciu przez sąd dyscyplinarny uchwały zezwalającej na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej, złożenie zażalenia do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Naruszone zostaje więc prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) oraz zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Kwestionowana regulacja zdaniem wnioskodawcy dyskryminuje sędziów w stosunku do innych osób ze względu na brak możliwości wykorzystania stosownych gwarancji procesowych (w tym brak możliwości złożenia środków odwoławczych). Wnioskodawca podkreśla, że wcześniejsza regulacja, zawarta w art. 80 § 3 u.s.p., dawała sędziemu możliwość realizacji prawa do obrony przez zapewnienie mu wszelkich gwarancji procesowych, w tym również złożenia zażalenia. Brak możliwości wniesienia zażalenia narusza, zdaniem KRS, art. 176 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

1. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do rozpatrzenia merytorycznego zarzutu z art. 80 § 2h u.s.p.

Trybunał zauważa, że artykuł 80 § 2h u.s.p. był już przedmiotem kontroli w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07. W tamtej sprawie zaskarżony został tylko tryb uchwalenia art. 80 § 2h u.s.p. Wnioskodawca nie wskazał zarzutów materialnych dotyczących tego przepisu. W związku z tym, jeśli chodzi o proceduralny aspekt badania konstytucyjności aktu normatywnego, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. w zakresie, w jakim dodaje do art. 80 u.s.p. § 2d-2h, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Sam fakt, że zbadany został tryb uchwalenia przepisu nie przesądza jeszcze o tym, że orzekanie w innej sprawie dotyczącej tego samego przepisu będzie zbędne albo niedopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 39/07 uznał zgodność trybu uchwalenia art. 80 § 2h u.s.p. W związku z tym regulacja ta pozostała w systemie prawnym. Nie istnieją jednak przesłanki, które uniemożliwiłyby rozpatrzenie tego przepisu z uwagi na zarzuty materialne, sformułowane w innej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie można się zatem zgodzić z argumentami Prokuratora Generalnego, który złożył wniosek o umorzenie sprawy w zakresie badania konstytucyjności art. 80 § 2h u.s.p. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszym wypadku nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania i należy kwestię konstytucyjności zakwestionowanego przepisu rozpatrzyć pod względem merytorycznym.

2. Problemy konstytucyjne wynikające z art. 80 § 2h u.s.p.

2.1. Relacja art. 80 § 2h u.s.p. w stosunku do konstytucyjnej regulacji dotyczącej immunitetu sędziowskiego.

2.1.1. Artykuł 80 § 2h zezwala prokuratorowi składającemu wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej równoczesne wniesienie o zezwolenie na tymczasowe aresztowanie sędziego. W takim wypadku uchwała zezwalająca na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje również zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania, chyba że sąd dyscyplinarny postanowi inaczej.

Zdaniem wnioskodawcy regulacja z art. 80 § 2h u.s.p. wprowadza nieuprawnione domniemanie, że już samo zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej obejmuje zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie sędziego, co z kolei jest niezgodne z art. 181 Konstytucji.

2.1.2. Na podstawie art. 181 Konstytucji można wskazać jednoznacznie sformułowany nakaz każdorazowo odrębnego (na co wskazuje użyty w tym przepisie wyraz „ani”) uzyskania zgody właściwego sądu określonego w ustawie w następujących dwóch wypadkach: a) w celu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej oraz b) w celu pozbawienia sędziego wolności (por. A. Bojańczyk, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 5 lipca 2002 r.*, SNO 22/02, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2003, s. 186). Z treści skarżonego przepisu wynika, że wnioski prokuratora o uchylenie immunitetu oraz o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie sędziego są czynnościami odrębnymi.

Z orzecznictwa sądów dyscyplinarnych wynika, że wyrażenie zgody na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie oznacza jednocześnie zgody na pozbawienie go wolności (por. uchwała SN z 12 września 2006 r., sygn. akt SNO 40/06 oraz uchwała NSA z 23 marca 2007 r., sygn. akt I OW 7/07).

2.1.3. Zakwestionowany przez KRS przepis wprowadza domniemanie, że samo zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej obejmuje zgodę sądu na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. Nie spełnia to zatem konstytucyjnego standardu wynikającego z art. 181 Konstytucji. Zgoda sądu na wszystkie powyżej wskazane czynności powinna zapadać w odrębnych rozstrzygnięciach.

2.2. Art. 80 § 2h u.s.p. a zasada równych gwarancji proceduralnych w realizacji prawa do obrony wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że art. 80 § 2h u.s.p. narusza prawo do równego traktowania przez to, że nie gwarantuje prawa do obrony sędziom, objętym uchwałą o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i wyrażenie zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie. W procedurze karnej zarówno podejrzany i oskarżony mają zagwarantowane prawo do składania zażalenia na orzeczenia procesowe, które są dla nich niekorzystne. Sędzia w swojej sprawie dotyczącej uchwały o zezwoleniu na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz wydaniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie nie ma zapewnionych proceduralnych gwarancji. Taka regulacja była przewidziana w art. 80 § 3 u.s.p., który stanowił, że w ciągu siedmiu dni od doręczenia uchwały odmawiającej zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, organowi lub osobie, która wniosła o zezwolenie, oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. W tym samym terminie sędziemu przysługiwało zażalenie na uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Poza tym do postępowania przed sądem dyscyplinarnym w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej stosuje się przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym.

2.2.1. Przepis ten został uchylony na podstawie art. 1 pkt 29 lit. d ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. Należy zaznaczyć, że uchylenie art. 80 § 3 u.s.p. zostało zaproponowane dopiero w trakcie prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 27 marca 2007 r. przez posła Ł. Zbonikowskiego (biuletyn komisji sejmowej nr 1763 V kadencji Sejmu). Podobna regulacja została bowiem zawarta w zaproponowanym i wprowadzonym przez ustawę zmieniającą art. 80d § 1 u.s.p., który stanowił, że w terminie siedmiu dni od doręczenia uchwały odmawiającej zezwolenia na zatrzymanie sędziego, zastosowanie wobec niego tymczasowego aresztowania albo pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, organowi lub osobie, która wniosła o zezwolenie, oraz rzecznikowi dyscyplinarnemu przysługuje zażalenie do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. W tym samym terminie sędziemu przysługuje zażalenie na uchwałę zezwalającą na zatrzymanie, zastosowanie tymczasowego aresztowania albo pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej. Poza tym do postępowania przed sądem dyscyplinarnym w sprawach o zezwolenie na zatrzymanie sędziego, zastosowanie wobec niego tymczasowego aresztowania albo pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej stosuje się przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym. Wobec

uznania niekonstytucyjności tej regulacji, z uwagi na zastosowanie wadliwego trybu uchwalenia ustawy, przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, przepis ten został wyeliminowany z obrotu prawnego. Toteż sędzia wobec którego sąd dyscyplinarny wyraził zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie, nie może się odwołać od takiej decyzji.

2.2.2. Artykuł 42 Konstytucji stanowi o odpowiedzialności karnej, której towarzyszy prawo do obrony „we wszystkich stadiach postępowania”. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje tezy wyrażone w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, że ten wzorzec kontroli odnosi się do postępowania represyjnego w ogólności, które jest pojęciem szerszym od postępowania karnego regulowanego w k.p.k. (por. wyroki TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 oraz z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103).

Prawo do obrony przed postępowaniem karnym w konstytucyjnym znaczeniu dotyczy „wszelkich postępowań”. Jeśli immunitet sędziowski ma genezę konstytucyjną i gwarantuje na tym poziomie jakiś zakres wolności od ingerencji państwa, to wkroczenie w ten zakres wolności (poprzez regulację ustawodawcy zwykłego) musi się wiązać z istnieniem prawa do obrony – dla podmiotu, którego sytuacja prawna w tym wypadku ulega pogorszeniu. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że postępowanie immunitetowe, stanowiąc stadium wstępne do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej, powinno przewidywać prawo do obrony tylko z uwagi na tę właśnie odpowiedzialność, której uruchomieniu służy. Postępowanie o uchylenie immunitetu, rozważane jako takie, służy bowiem umożliwieniu wkroczenia władzy w zakres gwarantowany konstytucyjnie, wskazany przez art. 181 Konstytucji. Nie może być z tej przyczyny zredukowane tylko do fragmentu szczególnego postępowania przygotowawczego, regulowanego w k.p.k. Jest to bowiem jednocześnie procedura umożliwiająca ograniczenie zakresu wolności określonej konstytucyjnie. Dlatego – z mocy art. 31 Konstytucji – każda rzetelna procedura przewidująca taką ingerencję musi zapewniać obronę. Musi to być przy tym obrona realna i skuteczna, która umożliwi zajęcie i obronę własnego stanowiska osobie uczestniczącej w tej procedurze.

Osoba, przeciw której kieruje się postępowanie związane z negatywnymi skutkami, musi mieć zapewnione adekwatne do celu tego postępowania możliwości obrony. Sam fakt wszczęcia postępowania immunitetowego jest dla sędziego dolegliwością, nawet jeśli później okaże się, że sprawa nie miała podstaw i nie nastąpi odpowiedzialność karna. Nie można przy tym zapominać, że postępowanie immunitetowe prowadzi do legalizacji pozbawienia wolności (zatrzymanie). Każdemu etapowi penalizacji, nawet wstępnemu, muszą towarzyszyć gwarancje prawa do obrony, adekwatne do tego etapu.

Niniejszy pogląd nie oznacza, że wszczęciu postępowania immunitetowego mają towarzyszyć wszystkie gwarancje i instrumenty ochronne, którymi dysponuje k.p.k. dla toczącego się postępowania karnego; oznacza tylko, że inicjacja uchylenia immunitetu, jako prowadząca do uszczuplenia sfery gwarantowanej konstytucyjnie, wymaga postępowania, które musi odpowiadać standardom proceduralnym w postaci istnienia prawa do obrony.

2.2.3. Trybunał Konstytucyjny, w świetle powyższych wywodów, stwierdza, że brak możliwości wykorzystania stosownych gwarancji procesowych w wypadku wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, która jednocześnie obejmuje zezwolenie na zatrzymanie sędziego i zastosowanie tymczasowego aresztowania (art. 80 § 2h u.s.p.), narusza prawo sędziego do obrony, wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

2.3. Konkluzja.

W związku z przeprowadzoną powyżej analizą Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 80 § 2h u.s.p. jest niezgodny z art. 42 ust. 2 i art. 181 Konstytucji. W związku z tym, że te

wzorce kontroli wyczerpały zakres zaskarżenia przez KRS, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne analizowanie kwestionowanej regulacji pod kątem zgodności z art. 32 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone.

H. Natychmiastowe odsunięcie sędziego od wykonywania czynności służbowych przez Ministra Sprawiedliwości.

Krajowa Rada Sądownictwa podniosła, iż uprawnienie Ministra Sprawiedliwości wynikające z art. 130 u.s.p. stanowi nadużycie wobec konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności sądów. Zdaniem wnioskodawcy, w żadnej mierze nie może być ono oceniane przez pryzmat nałożonego na Ministra Sprawiedliwości obowiązku sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Trybunał Konstytucyjny odnieś zaskarżoną regulację do art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 180 ust. 2 Konstytucji.

1. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do natychmiastowego odsunięcia sędziego od wykonywania czynności służbowych.

1.1. Możliwość zarządzenia przez prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 130 § 1, 2 i 3 u.s.p. natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego do czasu wydania odpowiedniej uchwały przez sąd dyscyplinarny została przewidziana w następujących wypadkach: jeżeli sędziego zatrzymano z powodu schwytania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego (dozwolona przez art. 181 Konstytucji sytuacja zatrzymania lub aresztowania sędziego bez zgody sądu) lub jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych. Zarządzenie natychmiastowej przerwy nie może być dłuższe niż miesiąc (art. 130 § 1 u.s.p.), a o wydaniu takiego zarządzenia prezes sądu albo Minister Sprawiedliwości zawiadamia sąd dyscyplinarny w terminie trzech dni od jego wydania, który niezwłocznie, nie później niż przed upływem terminu, na który przerwa została zarządzona (a więc terminu miesięcznego), wydaje uchwałę o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych albo uchyla zarządzenie o przerwie w wykonywaniu tych czynności (art. 130 § 3 u.s.p.). W stosunku do prezesa sądu zarządzenie przerwy w czynnościach służbowych należy do Ministra Sprawiedliwości.

2. Trybunał Konstytucyjny, celem odniesienia się do stwierdzenia wnioskodawcy, iż art. 130 § 1 u.s.p. wprowadza instytucję szczególną i wyjątkową, będącą wyrazem „uzbrojenia władzy wykonawczej” w stosunku do niezależnej władzy sądowniczej (s. 52 wniosku), postanowił zbadać wcześniej obowiązujące regulacje w tym zakresie.

2.1. Rozporządzenie Prezydenta z 6 lutego 1928 r. regulowało kwestię zawieszenia w czynnościach służbowych sędziego, przeciw któremu wszczęto postępowanie karne lub dyscyplinarne albo postępowanie sądowe o ubezwłasnowolnienie, a także któremu ogłoszono upadłość (art. 182 rozporządzenia), oraz zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych do momentu wydania postanowienia sądu dyscyplinarnego, podejmowanego przez „władzę nadzorczą” w sytuacji aresztowania sędziego z powodu schwytania na gorącym uczynku, albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagały natychmiastowego usunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych (art. 183 § 1 rozporządzenia). O zarządzeniu „władza nadzorczą” zobowiązana była zawiadomić sąd dyscyplinarny pierwszej instancji, który powinien był niezwłocznie wydać uchwałę w sprawie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych.

Uchwały w sprawie zawieszenia ulegały zaskarżeniu, a skargę rozstrzygał sąd dyscyplinarny drugiej instancji (art. 186 rozporządzenia).

2.2. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1985 r. zawierało rozdział 6 „Zawieszenie w czynnościach służbowych”. Ustawa ta przewidywała zarówno możliwość zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych przez sąd dyscyplinarny w sytuacji wszczęcia przeciwko temu sędziemu postępowania karnego, dyscyplinarnego lub o ubezwłasnowolnienie (art. 109 u.s.p. z 1985 r.), jak i natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych przez prezesa sądu w razie zatrzymania sędziego z powodu schwywania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służbowe wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych (art. 110 § 1 u.s.p. z 1985 r.). O zarządzeniu o odsunięciu prezes sądu zawiadamiał sąd dyscyplinarny, który niezwłocznie wydawał uchwałę w sprawie zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych lub uchylał zarządzenie o przerwie w wykonywaniu tych czynności (art. 110 § 2 u.s.p. z 1985 r.). Również w tej sytuacji zażalenie przysługiwało sędziemu dopiero na uchwałę o zawieszeniu w czynnościach służbowych, a rzecznikowi dyscyplinarnemu – także na uchwałę o uchyleniu zarządzenia o przerwie, które to zażalenia rozpatrywał sąd drugiej instancji. Od momentu ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy w 1990 r. wyżej wymienione regulacje zawierały art. 103-105 u.s.p. z 1985 r.

2.3. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. wprowadziła niemal identyczne rozwiązanie w art. 129-132 u.s.p. Sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, ale już nie postępowanie karne. Natomiast jeżeli sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej sądowej lub administracyjnej, z urzędu zawiesza sędziego w czynnościach służbowych (art. 129 § 1 i 2 u.s.p.). W wypadku zatrzymania sędziego z powodu schwywania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służbowe wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych, prezes sądu mógł zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny, nie dłużej niż na miesiąc (art. 130 § 1 u.s.p.). Zarządzenie przerwy w czynnościach służbowych sędziego pełniącego funkcję prezesa sądu należy do Ministra Sprawiedliwości (art. 130 § 2 u.s.p.).

2.4. Ustawa zmieniająca u.s.p. z 2007 r. dodała Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do wydawania zarządzenia o natychmiastowym odsunięciu sędziego niewykonującego funkcji prezesa sądu od wykonywania obowiązków służbowych. Zdaniem Trybunału, na tle omówionych rozwiązań prawnych, uprawnienie ministra do natychmiastowego odsunięcia sędziego od wykonywania czynności służbowych (tj. orzekania) w czasie pełnienia przez niego funkcji sędziego, bez pozbawiania go stanowiska sędziowskiego, jest instytucją wyjątkową i szczególną.

3. Ocena zgodności art. 130 u.s.p. z art. 180 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do uznania niezgodności kwestionowanego art. 130 u.s.p. z art. 180 ust. 2 Konstytucji z następujących przyczyn:

3.1. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotą art. 180 ust. 2 Konstytucji jest gwarancja niezależności sędziego przez zapewnienie nieusuwalności ze stanowiska bez zgody

na dokonywaną zmianę. Art. 180 ust. 2 Konstytucji stwarza gwarancje, by rozstrzygnięcia w sprawach zawieszenia sędziego w urzędowaniu były podejmowane w sposób niezagrażający niezawisłości sędziowskiej. Przepis ten przewiduje, że zawieszenie sędziego w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach określonych w ustawie.

Pełną konkretyzację wymienionego standardu konstytucyjnego w zakresie zawieszenia sędziego z urzędu zawierają omówione powyżej ustawowe wypadki zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych na mocy decyzji sądu dyscyplinarnego (art. 129 § 1 i 2 u.s.p.). Kwestionowany art. 130 u.s.p. wprowadza w swej istocie konstrukcję odmienną – zarządzenie przez prezesa sądu lub ministra jako przedstawiciela władzy wykonawczej natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego (zbliżonej w swoich skutkach do decyzji o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych) podlega obowiązkowej, lecz następczej kontroli przez sąd dyscyplinarny, który orzec może o zawieszeniu sędziego, podtrzymując stanowisko prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości lub o uchyleniu zarządzenia o przerwie w wykonywaniu czynności.

3.2. Mimo że natychmiastowa przerwa w czynnościach sędziego, będąca w skutkach zbliżona do zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych, następuje na mocy wyłącznej decyzji przedstawiciela władzy wykonawczej, to za konstytucyjnością analizowanego przepisu przemawia kilka argumentów. Decyzja o zarządzeniu natychmiastowej przerwy podlega obowiązkowej i szybkiej następczej kontroli przez sąd dyscyplinarny. Nie sposób więc twierdzić, że na zarządzenie prezesa sądu i Ministra Sprawiedliwości w sprawie natychmiastowej przerwy w czynnościach służbowych sędziego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Ponadto na wydaną w omawianym trybie uchwałę sądu dyscyplinarnego o zawieszeniu sędziego w czynnościach służbowych (podtrzymującą zarządzenie o przerwie w wykonywaniu czynności) przysługuje sędziemu zażalenie (art. 131 § 4 u.s.p.). Podobnej następczej kontroli podlegają decyzje Ministra Sprawiedliwości dotyczące przeniesienia sędziego do innego sądu bez zgody sędziego na to przeniesienie, które w doktrynie uznawane są za spełniające minimalny wymóg art. 180 ust. 2 Konstytucji. Ustawodawca przewidział także krótkie terminy na powiadomienie sądu dyscyplinarnego o wydanym zarządzeniu (do 3 dni) oraz wydania decyzji przez sąd dyscyplinarny („niezwłocznie”).

3.3. Sama procedura zarządzenia natychmiastowej przerwy w czynnościach sędziego jest procedurą awaryjną, a zarządzenie w tej sprawie może być wydane po spełnieniu dwóch merytorycznych przesłanek.

Pierwsza z nich została zresztą skorelowana z sytuacją zatrzymania sędziego z powodu schwywania go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego. W tym wypadku wyraźny przepis art. 181 Konstytucji umożliwia zatrzymanie lub aresztowanie sędziego nawet bez zgody sądu. Szybka decyzja prezesa sądu lub Ministra Sprawiedliwości w takiej sytuacji jest decyzją następczą, która tymczasowo porządkuje sytuację, co ma olbrzymie znaczenie m.in. dla prowadzonych przez tego sędziego konkretnych postępowań.

Druga przesłanka dotyczy wykazania, iż ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagały natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych. Nacisk kładziony jest zatem na przesłanki pozamerytoryczne, niezwiązane z konkretnymi postępowaniami, jakie dany sędzia prowadzi, jednakże o takim kalibrze jakościowym, który przekreślałby realne prawo stron do sądu. Przesłanki te są także badane przez sąd dyscyplinarny, który może odmówić im racji i uchylić zarządzenie o przerwie w wykonywaniu czynności służbowych.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, zwłaszcza w kontekście kierunku argumentacji wnioskodawcy, że wskazanie Ministra Sprawiedliwości, jako organu kompetentnego do zarządzania przerwą w czynnościach sędziego, nie jest bezpodstawne. Tylko on może

zarządzić natychmiastową przerwę w wykonywaniu czynności służbowych przez prezesa sądu, ponadto w praktyce wystąpić mogą sytuacje, w których działanie prezesa będzie utrudnione lub nawet niemożliwe, na skutek braku powołania lub ukończenia procedury powołania prezesa danego sądu. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości w tym wypadku jest skorelowana z charakterem jego zwierzchniego nadzoru nad funkcjonowaniem sądownictwa.

4. Praktyka w latach 2007-2008.

Z informacji pisemnej uzyskanej od Ministra Sprawiedliwości wynika, że po wejściu w życie ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. Minister Sprawiedliwości nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia wynikającego z art. 130 u.s.p.

5. Ocena zgodności art. 130 u.s.p. z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie wkracza w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy, skoro ustawodawca spełnił minimalne gwarancje nieusuwalności sędziiego przewidziane przez art. 180 ust. 2 Konstytucji. Odsunięcie sędziiego od wykonywania funkcji orzeczniczych nie wpływa na merytoryczne rozstrzygnięcie spraw przez niego prowadzonych. Może mieć jedynie znaczenie dla szybkiego i sprawnego ich rozpoznania. Należy także wskazać racje przemawiające za utrzymaniem zaskarżonych przepisów. Mają one na celu zagwarantowanie niezależności sądów i bezstronności sędziów, jako elementów prawa do sądu przysługującego jednostkom. Możliwość zawieszenia sędziiego wzmacnia zaufanie obywateli do sądu, które mogłoby ulec osłabieniu w momencie późniejszego skazania sędziiego prawomocnym wyrokiem za wspomniane przestępstwo.

IV

1. W wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) art. 80 § 2f i 2g u.s.p. w zakresie, w jakim wyklucza kontrolę sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu, jest niezgodny z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 181 Konstytucji;

2) art. 80a § 1 oraz art. 80b § 1 i 3 u.s.p. są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 181 Konstytucji;

3) art. 80a § 3 oraz art. 80b § 4 zdanie drugie u.s.p. są niezgodne z art. 176 ust. 1 w związku z art. 181 Konstytucji;

4) art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. w zakresie, w jakim dodaje do art. 80 u.s.p. § 2d-2h, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji;

5) art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania.

Na mocy tego wyroku art. 80a-80d u.s.p. zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Zauważyć należy, że w wyroku z 28 listopada 2007 r. art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. został uznany za niezgodny z Konstytucją z powodu niewłaściwego trybu uchwalenia, całość norm objętych ustawą zmieniającą u.s.p. z 2007 r. podlegała derogacji, jakkolwiek Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 39/07 merytorycznie zajmował się jedynie tymi przepisami ustawy zmieniającej, które były objęte wnioskiem. Tak więc wyrok w sprawie o sygn. K 39/07 ma znaczenie dla przepisów art. 80a-80d u.s.p., wprowadzonych ustawą zmieniającą u.s.p. z 2007 r. Z kolei art. 80 § 2f i 2g zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim wykluczają kontrolę sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu. To

znaczy, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 80 § 2f i 2g u.s.p. ujęte jest wedle formuły zakresowej. Niekonstytucyjność dotyczy zatem jedynie normy wykluczającej kontrolę sądu zasadności zastrzeżenia prokuratora, że dokumenty, które zostały dołączone do wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej (lub ich część), nie mogą być udostępnione sędziemu poddanemu procedurze uchylania immunitetu. Należy stwierdzić, że dopuszczalne jest na podstawie tych przepisów zarówno składanie przez prokuratora stosownego wniosku, jak i ocena jego zasadności przez sąd dyscyplinarny.

Wyżej wskazane przepisy stały się również przedmiotem wniosku Krajowej Rady Sądownictwa do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Niektóre z zakwestionowanych przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów były przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem ich zgodności z Konstytucją w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07). W związku tym Trybunał rozważył celowość merytorycznego rozpoznania wyżej wskazanych zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność lub niedopuszczalność orzekania zachodzi m.in. wówczas, gdy kwestionowane przepisy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją. W wypadku gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, występuje ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* – powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. W wypadku tożsamości przedmiotowej, a więc wtedy, gdy kwestia niekonstytucyjności przepisu została ostatecznie rozstrzygnięta, zachodzi przesłanka *ne bis in idem* – prowadząca do uznania orzekania za zbędne (por. postanowienie TK z 21 grudnia 1999 r., K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172).

W niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka *res iudicata*, ponieważ brak jest tożsamości podmiotowej ze sprawą o sygn. K 39/07. Jednak zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza, że uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją, która ma na celu zapewnienie stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia, jest zasada *ne bis in idem*, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98; 3 października 2001 r., sygn. SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 28 lipca 2003 r., sygn. P 26/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 73; 25 lutego 2004 r., sygn. K 35/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 15; 9 marca 2004 r., sygn. SK 34/02, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 25; 22 marca 2005 r., sygn. U 4/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 33; 20 czerwca 2005 r., sygn. SK 47/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 73). W związku z tym Trybunał Konstytucyjny rozważył możliwość umorzenia postępowania w niniejszej sprawie w zakresie przepisów, które były przedmiotem orzekania we wcześniejszym wyroku.

3. Przepisy art. 80a-80d u.s.p. zostały wprowadzone przez art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. W sprawie o sygnaturze K 39/07 został postawiony zarzut, że wyżej wymieniony art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej został uchwalony z naruszeniem trybu legislacyjnego i jest przez to niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny, związany granicami wniosku, w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K. 39/07, orzekł, że art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm

bez dochowania trybu wymaganego do jej wydania. Poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego leżało merytoryczne rozpatrzenie konstytucyjności przepisów wprowadzonych do u.s.p. przez art. 1 pkt 30 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r.

Osiągnięty został podstawowy cel zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (por. postanowienie z 26 czerwca 2007 r., sygn. SK 48/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 68).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zachodzi przesłanka zbędności orzekania, o której stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4. W przywoływanym wyroku z 28 listopada o sygn. K 39/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że art. 80 § 2f i 2g u.s.p. w zakresie, w jakim wykluczają kontrolę sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu, jest niezgodny z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 181 Konstytucji.

4.1 W omawianej obecnie sprawie Krajowa Rada Sądownictwa zakwestionowała konstytucyjność art. 80 § 2f u.s.p. w zakresie, w jakim pozwala na odmowę sędziemu prawa wglądu do akt postępowania, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku o zezwolenie na zatrzymanie sędziego. Głównymi zarzutami skierowanymi przeciw tej regulacji było naruszenie prawa do ukształtowania procedury zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej, przede wszystkim prawa do obrony i prawa do sądu. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 39/07 objął swoim zakresem tylko tę część normy art. 80 § 2f, która dotyczyła wykluczenia kontroli sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu.

Analiza argumentów Rady wskazuje, że przedmiotem zaskarżenia jest w rzeczywistości procedura odmowy sędziemu prawa wglądu do akt postępowania. Porównanie zakresu zaskarżenia w obydwu tych sprawach prowadzi do wniosku, że pokrywają się one ze sobą co do swojej istoty, tzn. dążeniem do zapewnienia sędziemu dostępu do akt dotyczącego go postępowania. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny wyrokiem o sygn. K 39/07 skorygował rozumienie tej procedury, uznając, że brak kontroli sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu jest niezgodny z prawem do sądu i prawem do obrony, to zarzuty Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące art. 80 § 2f u.s.p. stały się bezprzedmiotowe. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że w tym wypadku zachodzi zbędność wydania wyroku.

4.2. Zdaniem Rady art. 80 § 2g u.s.p., na podstawie którego przewodniczący sądu dyscyplinarnego na wniosek prokuratora może odmówić sędziemu wglądu do dokumentów w zakresie zawartego we wniosku prokuratora zastrzeżenia z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny między innymi z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dzieje się tak, ponieważ podejrzany lub oskarżony w procesie karnym ma pełne prawo do obrony. Jednym z uprawnień dotyczących istoty tego prawa jest prawo wglądu do akt, umożliwiające przygotowanie się do procesu i przedstawienie swoich racji. Zdaniem Rady zakwestionowana regulacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych spowodowała zróżnicowanie sytuacji sędziego w stosunku do oskarżonych w procesie karnym. Naruszyła też prawo do sprawiedliwego procesu. Mimo że wniosek KRS formalnie nie ogranicza zaskarżenia wspomnianych przepisów zakresowo, istotą wniosku jest doprowadzenie do usunięcia z porządku prawnego „automatyzmu” odmowy przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego dostępu sędziemu do dokumentów dołączonych do wniosku o uchylenie immunitetu tego sędziego, gdy takie zastrzeżenie złoży prokurator. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że ponowne badanie art. 80 § 2g u.s.p. oznaczałoby orzekanie o kwestii, która już została przez

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięta. W zakresie, w jakim przepis ten wyklucza kontrolę sądu nad wyłączeniem przez prokuratora udostępnienia dokumentów sędziemu poddanemu uchyleniu immunitetu, został on uznany za niezgodny z Konstytucją.

4.3. W niniejszej sprawie należy zatem umorzyć postępowanie dotyczące badania konstytucyjności art. 80 § 2f i 2g u.s.p., ze względu na zbędność wydania wyroku.

5. Z zaskarżonych przez Krajową Radę Sądownictwa przepisów regulujących postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego, a nieobjętych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. K 39/07, pozostał przepis art. 110 § 2 u.s.p. Określa on kompetencję sądu dyscyplinarnego w sprawach dotyczących uchylenia immunitetu sędziowskiego. Obecna treść tego przepisu została nadana przepisem art. 1 pkt 34 ustawy zmieniającej u.s.p. z 2007 r. Z art. 110 § 2 u.s.p. wynika, że wśród materii leżących w kompetencji sądów dyscyplinarnych jest również postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 80-80c u.s.p. W ocenie Trybunału badanie trybu legislacyjnego dotyczącego zmiany tego przepisu jest bezprzedmiotowe. Nowelizacja ta została wprowadzona do projektu w trakcie prac komisji sejmowej, w trybie poprawki poselskiej, jako konsekwencja regulacji zawartych w art. 80a-80c. Ponieważ jednak, w wyniku wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 39/07, z porządku prawnego wyeliminowano art. 80a-80c u.s.p., zmiana dokonana w art. 110 § 2 u.s.p. stała się bezprzedmiotowa. Zarzuty dotyczące tego przepisu wskazane we wniosku KRS nie miały na celu zakwestionowania kompetencji sądów dyscyplinarnych we wszystkich sprawach wymienionych w tym przepisie. Celem zaskarżenia tej regulacji było jedynie usunięcie kompetencji sądów dyscyplinarnych w zakresie orzekania w sprawach, o których mowa w art. 80a-80c u.s.p. Gdyby Trybunał Konstytucyjny, stwierdził niezgodność art. 110 § 2 u.s.p. z Konstytucją, spowodowałby to utratę kompetencji sądów dyscyplinarnych we wszystkich sprawach wymienionych w tym przepisie. W tej sytuacji orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności trybu uchwalenia art. 110 § 2 u.s.p. jest zbędne.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.