



KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinia prawna na temat zgodności  
z Konstytucją RP  
ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.  
o zmianie ustawy  
– Prawo o ustroju sądów powszechnych  
oraz niektórych innych ustaw  
(druk senacki nr 1283)

OPINIE  
EKSPERTYZY

OE-174

LIPIEC 2011

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Opinia prawna na temat zgodności  
z Konstytucją RP  
ustawy z dnia 1 lipca 2011 r.  
o zmianie ustawy  
– Prawo o ustroju sądów powszechnych  
oraz niektórych innych ustaw  
(druk senacki nr 1283)**

---

**OPINIE  
EKSPERTYZY**

OE-174

---

Kancelaria Senatu  
Lipiec 2011

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych  
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone  
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu  
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy  
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych  
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego  
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,  
e-mail: [sokolows@nw.senat.gov.pl](mailto:sokolows@nw.senat.gov.pl)

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: [nawrocka@nw.senat.gov.pl](mailto:nawrocka@nw.senat.gov.pl)

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa  
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

**Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP  
ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy  
– Prawo o ustroju sądów powszechnych  
oraz niektórych innych ustaw  
(druk senacki nr 1283)**

**I. ŹRÓDŁA PRAWA**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 127 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1676 ze zm.);
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wraz z Załącznikiem (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

**II. DEFINICJE I SKRÓTY**

**Definicje:**

1. „Zleceńodawca” – Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP;
2. „Opiniujący” – prof. dr hab. Marek Chmaj z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie;
3. „Ustawa” – Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1283);

**Skróty:**

1. „Konstytucja” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
2. „TK” – Trybunał Konstytucyjny;
3. „Pousp” – Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;
4. „ZTP” – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

**III. WYKAZ DOKUMENTÓW**

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw wraz z uzasadnieniem (druk nr 3655);
2. Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1283).

#### IV. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena konstytucyjności ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu, w jakim ustawa została przekazana do rozpatrzenia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 1283).

#### V. STAN FAKTYCZNY

Projekt analizowanej Ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw został przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

W uzasadnieniu projektu Ustawy wskazano, że nowelizacja ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych ma na celu elastyczne ukształtowanie struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotną modyfikację zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Ustawa ma również na celu usprawnienie zarządzania sądami. Założeniem ustawy jest zatem dość zasadnicza reforma wymiaru sprawiedliwości.

W Ustawie proponuje się wprowadzenie nowego organu w strukturze organizacyjnej sądu, jakim byłby dyrektor sądu. Na tym organie spoczywać miałyby odpowiedzialność za zapewnienie sprawnego funkcjonowania infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Na prezesie sądu spoczywałaby odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – jaką jest wymiar sprawiedliwości.

W drodze analizowanej nowelizacji wprowadzona ma zostać zasada, że w wydziałach ksiąg wieczystych oraz wydziałach do spraw rejestru zastawów orzekać będą wyłącznie referendarze sądowi.

Ponadto, Ustawa dokonuje szeregu zmian w zakresie zasad delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie. W Ustawie zrezygnowano z tworzenia wydziałów grodzkich oraz dokonano zmiany zasad powoływania prezesów i wiceprezesów sądów.

Nadto, Ustawa ma na celu uregulowanie nowej organizacji samorządu sędziowskiego poprzez stworzenie jednego przedstawicielskiego organu – zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, łączącego całe środowisko sędziowskie danej apelacji.

Istotną zmianą zaproponowaną w Ustawie jest wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu Ustawy, okresowe oceny pracy sędziów dokonywane będą przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesów sądów apelacyjnych, przy zagwarantowaniu zasady jawności (dla ocenianego sędziego) oraz prawa sędziego do kwestionowania dokonanej oceny.

W nowej regulacji wyróżniono dwie kategorie nadzoru administracyjnego: nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości oraz nadzór wewnętrzny sprawowany przez prezesów sądów. Działalność administracyjna sądów w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu poddana została nadzorowi Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie z przepisami Ustawy, po wejściu w życie nowelizacji, podstawowa struktura każdego sądu rejonowego opierać się będzie na dwóch wydziałach: cywilnym (który może rozpoznawać także sprawy rodzinne i nieletnich) i karnym. Omawiana regulacja przewiduje jednocześnie możliwość utworzenia odrębnego wydziału do rozpoznawania danego rodzaju

spraw, np. wydziału rodzinnego, wydziału pracy lub ubezpieczeń społecznych, wydziału ksiąg wieczystych, czy wydziału gospodarczego (w tym do spraw rejestrowych, upadłościowych i naprawczych) – jeżeli będzie to uzasadnione wpływem takich spraw w danym sądzie.

Na 95. posiedzeniu w dniu 1 lipca 2011 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił Ustawę o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która została następnie przekazana na ręce Marszałka Senatu. Zleceniodawca, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Opiniującego o ocenę zgodności z Konstytucją przepisów nowelizacji.

## **VI. STAN PRAWNY**

Kontrolą konstytucyjności objęta została Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w brzmieniu, w jakim ustawa została przekazana do rozpatrzenia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 1283).

Kontrola merytoryczna zgodności przepisów ustawy z Konstytucją opiera się na wskazaniu adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności. Nieadekwatny wzorzec kontroli to przepis, z którego wynika odrębność przedmiotu regulacji.

Podstawę oceny konstytucyjności analizowanej Ustawy stanowią przepisy: art. 2, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz 178 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te gwarantują ochronę podstawowych zasad konstytucyjnych wchodzących w zakres materii ustawowej będącej przedmiotem niniejszej Opinii.

### **Art. 2 Konstytucji**

*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

### **Art. 92 ust. 1 Konstytucji**

*Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*

### **Art. 173 Konstytucji**

*Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.*

### **Art. 176 ust. 2 Konstytucji**

*Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.*

### **Art. 178 ust. 1 Konstytucji**

*Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.*

## **1. ART. 2 KONSTYTUCJI**

Wzorcem kontroli, z którego wywodzone są liczne zasady ustrojowe, jest przepis art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

ureczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to fundamentalna zasada ustrojowa, która wyznacza elementy demokratycznego państwa prawa.

Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 2 Konstytucji sformułował szczegółowe zasady stanowiące elementy państwa prawa. Zasady te stanowią samodzielny wzorzec kontroli lub są podstawą badania konstytucyjności przepisów w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi. Spośród zasad wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji, do oceny konstytucyjności przepisów Ustawy adekwatne będą: zasada przyzwoitej legislacji, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zasada praworządności oraz zasada proporcjonalności.

## 1.1. ZASADA PRYZWOITEJ LEGISLACJI

Zasada przyzwoitej legislacji, poprzez regulowanie prawotwórczej działalności władzy państwowej stanowi w istocie źródło praworządności w państwie demokratycznym. Całokształt gwarancji konstytucyjnych odnoszących się do procesu legislacji ma zapewniać jednostkom poczucie pewności i bezpieczeństwa prawnego. Głównym nakazem płynącym z omawianej zasady, którą winien kierować się ustawodawca w procesie tworzenia prawa jest reguła dostatecznej określoności przepisów.

Reguła dostatecznej określoności to nakaz takiego formułowania przepisów, aby wysławały one wyraźne, przejrzyste normy prawne, pozwalające ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków nałożonych na adresatów tych norm. Oznacza to, że przepisy prawa powinny być sformułowane tak, by wykluczyć jakiegokolwiek rozbieżności interpretacyjne i wątpliwości w procesie stosowania prawa. Uszczegółowienie omawianej zasady stanowią przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „(...) Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51). Jednak, nie każde odstępstwo od zachowania zasad techniki prawodawczej jest naruszeniem Konstytucji, ale tylko takie, które jest oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie, negatywne konsekwencje (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 47).

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 5 i 6 ZTP). Należy pamiętać, że „Brak dostatecznej precyzji w definiowaniu przepisów prawa może (...) uzasadniać zarzut naruszenia przez dany przepis konstytucyjnych wymagań wynikających z art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK Seria A 2006, Nr 3, poz. 32). Zasady prawidłowej legislacji mają na celu stworzenie gwarancji pełnej ochrony bezpieczeństwa prawnego obywateli. W związku z powyższym, należy zbadać, czy przepisy Ustawy nowelizującej regulacje w zakresie ustroju sądów powszechnych zostały sformułowane w sposób jasny, przejrzysty, a także czy przyznane organom kompetencje zostały wskazane tak, by nie budzić wątpliwości co do zakresu ich działania.

Ustawa wprowadza nowe stanowisko – dyrektora sądu, który przejmie odpowiedzialność prezesa sądu za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego. Odpowiedzialność za zapewnienie jakości podstawowej działalności sądu, jaką jest wymiar sprawiedliwości – ustawa pozostawia w zakresie obowiązków należących do prezesa sądu. Wskazany wyżej podział obowiązków jest klarowny i nie powinien budzić wątpliwości.

W art. 21 § 1 Ustawy wymieniono organy sądów, jakimi są (w przypadku tak sądów rejonowych, jak i sądów okręgowych oraz apelacyjnych) – prezes sądu i dyrektor sądu oraz kolegium sądu (w sądach okręgowych i apelacyjnych). Dostatecznie przejrzystość uregulowano podział zadań i obowiązków należących do poszczególnych organów sądów. W art. 22 i 22a Ustawy szczegółowo wskazano zadania prezesa sądu, zaś w art. 31a Ustawy w ten sam sposób wskazano zadania dyrektora sądu. Przepis art. 29 § 1 Ustawy wymienia zadania kolegium sądu apelacyjnego, zaś art. 31 § 1 Ustawy – kolegium sądu okręgowego. W zakresie sposobu powoływania tych organów, Ustawa w art. 23 wyczerpująco reguluje tryb powoływania prezesów poszczególnych sądów w strukturze sądownictwa powszechnego. Tryb powoływania nowego organu sądu, jakim jest dyrektor sądu reguluje art. 32 Ustawy i n. W ocenie Opiniującego, wskazana regulacja stanowi przejrzystą formę ustalenia podziału zadań i obowiązków poszczególnych organów sądów w strukturze danego sądu. Tak sformułowane przepisy pozwalają na wyraźne rozgraniczenie kompetencji poszczególnych organów.

Należy również zwrócić uwagę, iż w Ustawie ściśle rozgraniczono uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego: zewnętrznego Ministra Sprawiedliwości i wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów (art. 8, 9 i 9a Ustawy oraz dział I rozdział 5 Ustawy). Precyzyjne określenie uprawnień nadzorczych w ramach nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego skutkuje logicznym podziałem tych zadań i pożądanym wzajemnym ich dopełnianiem się.

Ustawa wprowadza system okresowych ocen pracy sędziów, które dokonywane mają być przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesów sądów apelacyjnych. Kontrola taka ma odbywać się co 4 lata, zaś sędziom zapewniony ma być dwustopniowy tryb kontroli. W celu wprowadzenia nowej regulacji, w ustawie Posp dodany ma zostać rozdział 2a „System oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego”. Ustawa wskazuje, że ocenie podlega: efektywność pracy oraz kompetencje zawodowe sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, specjalizacja w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw i pełnieniu poszczególnych funkcji. Ustawa wyraźnie zakreśla zatem ramy możliwej kontroli i oceny pracy sędziów. Stwarza to gwarancje niedopuszczalności ingerencji w sferę niezawisłości sędziów. W tym zakresie, ustawa winna wyraźnie precyzować pole możliwej ingerencji, z tego względu dochowanie zasad przyzwoitej legislacji jest bardzo istotne. Doprecyzowaniem wskazanego zakresu oceny jest przepis art. 106a § 2, który szczegółowo określa działalność sędziego podlegającą analizie. W przepisie tym mowa o sprawności i efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych funkcji, kulturze urzędowania, obejmującej kulturę osobistą i kulturę organizacji pracy, poszanowaniu praw stron lub uczestników postępowania przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych zadań, sposobie formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń, procesie doskonalenia zawodowego. Szczegółowe kryteria oraz sposób oceny pracy sędziego ma wskazać rozporządzenie wydane przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (art. 106e Ustawy).

Należy wskazać, że wyraźne określenie granic kontroli pracy sędziego na poziomie ustawowym (art. 106a-106c Ustawy) spełnia wymogi gwarancji wynikających z zasad przyzwoitej legislacji. Istotną gwarancją jest też art. 106a § 3 Ustawy, który wyraźnie wskazuje, że zakres oceny pracy sędziego nie może wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. W Ustawie jednoznacznie określono również tryb zgłaszania uwag sędziego do dokonanej oceny.

Dokonując analizy Ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych, należy zwrócić uwagę na regułę wynikającą z § 85 ZTP, który stanowi, że: „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się



projekt nowej ustawy”. Dochowanie tej reguły wpływa na przejrzystość, jasność, określoność przepisów, a tym samym na zaufanie obywateli do stanowionego prawa. Jeżeli ustawa wprowadza liczne zmiany, to istnieje ryzyko nałożenia się kilkukrotnych, szerokich nowelizacji, co skutkuje brakiem jasności i czytelności dla jej adresatów. Narusza to wówczas gwarancje płynące z przepisu art. 2 Konstytucji.

Uchwalona przez Sejm Ustawa obejmuje nowelizacją ok. 80 spośród 179 przepisów obecnej ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, tzn. że blisko połowa przepisów ulegnie zmianie. Oznacza to, że nowelizacja dotyka zasadniczej części przepisów o ustroju sądów powszechnych. Nowelizacja dotyka istotnych regulacji, jak organy sądu, nadzór nad sądownictwem powszechnym, system oceny pracy sędziów, zasady delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie, organizacja samorządu sędziowskiego, struktura wewnętrzna sądów (wydziały). Rozwiązaniem optymalnym w przypadku analizowanej Ustawy byłoby zatem uchwalenie nowej ustawy regulującej ustrój sądów powszechnych.

Opiniujący pragnie wskazać, że przedmiotowa Ustawa wprowadza szerokie zmiany w zakresie obowiązującego ustroju sądownictwa powszechnego, jednak wobec zachowania przejrzystości i dookreśloności przepisów, regulacje te nie budzą zastrzeżeń Opiniującego. Nowe przepisy zostały sformułowane tak, że nie ma podstaw do wątpliwości interpretacyjnych.

**W związku z powyższym, należy wskazać, że Ustawa w analizowanym zakresie realizuje zasadę dostatecznej określoności wynikającą z art. 2 Konstytucji.**

## 1.2. ZASADA ODPOWIEDNIEJ *VACATIO LEGIS*

Zasada odpowiedniej *vacatio legis* ma na celu wskazanie właściwego okresu, który winien upłynąć od czasu ogłoszenia przepisów do dnia ich wejścia w życie, tak by adresaci nowej regulacji mogli zapoznać się z ich treścią i odpowiednio przygotować do ich stosowania. Należy pamiętać, iż brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* narusza gwarancje Konstytucyjne (zob. orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, s. 20, 41; wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97, OTK 1997, Nr 5–6, s. 64). Nie sposób jednak ustalić jednego, optymalnego okresu *vacatio legis* dla wszystkich przypadków wprowadzania nowelizacji przepisów – to okoliczności konkretnego przypadku decydują o odpowiednim okresie wejścia w życie ustawy.

W powyższej materii, konstytucjoniści podnoszą, że przy ustalaniu *vacatio legis* należy brać pod uwagę przede wszystkim: treść nowych przepisów (zakres zmiany istniejącej sytuacji prawnej) oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną adresatów (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 30). W tym kontekście, niewątpliwie – wydłużenie okresu wejścia w życie ustawy powinno nastąpić wtedy, gdy ustawa wprowadza nowe instytucje i potrzeba czasu, aby przygotować się do jej realizacji. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ocena czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 92, por. orzeczenie z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU 1999 Nr 7, poz. 165). Omawiana zasada odpowiedniej *vacatio legis* ma na celu zapewnienie poszanowania tzw. interesów w toku, stworzenia zainteresowanym prawnym i faktycznym możliwości dostosowania się do sytuacji wyznaczanych przez nowe normy.

Pomimo, że analizowana Ustawa wprowadza istotne zmiany w zakresie ustroju sądownictwa powszechnego, to stopień ich ingerencji w istniejącą sytuację prawną, a zwłaszcza zakres

koniecznych do podjęcia czynności przygotowawczych przed wejściem w życie nowych regulacji – uzasadnia przewidziany w Ustawie okres 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, po którym to czasie Ustawa wchodzi w życie.

W przepisie art. 25 Ustawy określono, że Ustawa wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 46–48, pkt 51, pkt 54, pkt 55 lit. c, pkt 56 i 57, pkt 62, pkt 68 lit. a w zakresie dodawanych § 2d-2l, art. 2 pkt 7–9, art. 7 pkt 1–2, pkt 3 lit. b, pkt 4–5, pkt 8–11, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, natomiast art. 1 pkt 14, pkt 15 lit. a i c, pkt 21–24, pkt 25 w zakresie art. 34 pkt 4, pkt 76–78, art. 4 i art. 7 pkt 3 lit. a Ustawy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Przepisy Ustawy, których dotyczy krótszy okres *vacatio legis* nie ingerują w obecny stan prawny w sposób, który wymagałby długiego okresu dostosowawczego. Zmiany te dotyczą m.in. używania stroju urzędowego przez sędziego, uposażenia sędziego.

W ocenie Opiniującego, mając na uwadze założoną przez ustawodawcę odpowiednią *vacatio legis*, adresaci przepisów Ustawy będą zdolni w tym czasie przygotować się do wprowadzenia zmian i dostosować dotychczas istniejący stan rzeczy do nowych regulacji. Zdaniem Opiniującego, wskazana w przepisach Ustawy procedura dostosowania obecnej sytuacji w zakresie objętym nowelizacją stanowi o przeprowadzeniu przez ustawodawcę wnikliwej analizy skutków Ustawy. Przepisy przejściowe Ustawy pozwalają na płynne dostosowanie do nowych uregulowań. W szczególności, zasadne jest uregulowanie kwestii obowiązywania przepisów wykonawczych do Ustawy, po dniu uchylecia przepisów Ustawy stanowiących podstawę ich wydania. Tę kwestię reguluje m.in. art. 20 Ustawy, zgodnie z którym zarządzenia i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczące organizacji sądów powszechnych, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. W ocenie Opiniującego, przepisy Ustawy w sposób wyczerpujący regulują okres przejściowy przed wejściem w życie projektowanych zmian.

**W ocenie Opiniującego określony w Ustawie okres *vacatio legis* jest odpowiedni, tj. pozwala na zapoznanie się przez adresatów z nowymi regulacjami oraz podjęcie czynności mających na celu należyte przygotowanie do ich stosowania, co stanowi o dochowaniu gwarancji płynących z art. 2 Konstytucji.**

### 1.3. ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI

Zasada praworządności rozumiana jest w dwojaki sposób. Z formalnego punktu widzenia, zasada ta gwarantuje zgodne z prawem funkcjonowanie państwa, tj. jego organów lub innych podmiotów działających w jego imieniu. Wiąże się ona wówczas z zasadą działania organów państwowych wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Jak wskazano wyżej, kompetencje i zadania organów działających na podstawie Ustawy zostały przejrzysto wskazane i wyraźnie rozdzielone w przepisach Ustawy (zob. pkt 1.1. oraz pkt 3 Opinii), co stanowi pełną koherencję z zasadą praworządności w sensie formalnym.

Omawiana zasada może również być rozumiana w sposób materialny i wówczas nie wystarcza tylko trzymanie się litery prawa przez organy państwa lub podmioty działające w jego imieniu, ale samo prawo powinno odzwierciedlać określone wartości (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 33).

W uzasadnieniu projektu Ustawy wskazano, iż nowelizacja ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finan-

sowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami.

**Na gruncie obecnego, niewydajnie funkcjonującego systemu sądownictwa powszechnego wszelkie działania mające na celu jego reformę są uzasadnione w świetle celów Ustawy. W efekcie projektowana regulacja jest zgodna z materialnie rozumianą zasadą praworządności. Proponowane zmiany należy bowiem uznać za wartościowe kroki w kierunku zapewnienia racjonalnego, wydajnego, ekonomicznego, praworządnego i skutecznego systemu sądownictwa powszechnego. Nowelizacja jest również zgodna z formalną zasadą praworządności, stanowi bowiem wyraźną podstawę wszelkich kompetencji organów wykonujących przydzielone przez Ustawę zadania.**

#### 1.4. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI

W odniesieniu do regulacji niedotyczących sfery praw i wolności jednostki, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza zasadę proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Oceniając, czy nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności, Trybunał bada „zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż naruszenie zasady proporcjonalności można „uznać za udowodnione w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do założonych celów, albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym dopuszczalnym zakresem działania władzy” (wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 11, s. 141).

W ocenie Opiniującego, Ustawa racjonalnie zmierza do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu – tj. do reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku jego uelastycznienia i usprawnienia (zob. pkt 1.4. Opinii). W kontekście ratio legis analizowanej Ustawy, należy uznać, iż ustawodawca wprowadzając ww. regulacje realizuje wskazane w Konstytucji obowiązki, dotyczące zapewnienia poszanowania ustrojowych zasad, takich jak: zasada praworządności, niezależności sądów i niezawisłości oraz nieusuwalności sędziów. Regulacje Ustawy racjonalnie dążą do realizacji założonych celów. Z tego powodu, ingerencja prawodawcza jest proporcjonalna w stosunku do założonych celów i nie jest nadmierna.

W szczególności, wprowadzenie nowego stanowiska – dyrektora sądu, który przejmie część dotychczasowych obowiązków prezesa sądu w zakresie obowiązków administracyjnych w sądzie pozwoli na efektywniejsze zarządzanie działalnością sądów. Zapewnienie organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów ma przemożny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie i sprawne wykonywanie przez sądy ich podstawowych zadań. Ponadto, wprowadzenie zasady, że w wydziałach gospodarczych do spraw rejestru zastawów oraz w wydziałach ksiąg wieczystych sądów orzekać będą referendarze sądowi nie stanowi nadmiernej ingerencji ustawodawcy, skoro w dotychczasowej regulacji wykonywanie tych zadań przez referendarzy sądowych spełnia swoje funkcje. Co więcej, słusznie wskazuje projektodawca, iż zaproponowane rozwiązanie realizuje zadanie odciążenia sędziów od obowiązków, które mogą w sądach wykonywać inni urzędnicy, a jednocześnie zapewnia równomierne rozłożenie tych obowiązków, których nikt poza sędziami wykonać w sądach nie może (str. 6 uzasadnienia projektu Ustawy). W ocenie Opiniującego, opisane zmiany w zakresie obecnie istniejącego

stanu prawnego są uzasadnione celami Ustawy – a co za tym idzie, są uzasadnione z punktu widzenia interesu społecznego i interesu państwa.

**W świetle powyższego, należy wskazać, iż przepisy Ustawy w analizowanym zakresie są zgodne z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.**

## 2. ART. 92 UST. 1 KONSTYTUCJI

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Rozporządzenia są aktami normatywnymi podstawowymi, wydawanymi na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Akty te mają na celu dekoncentrację prawotwórstwa, poprzez odciążenie parlamentu. Celem rozporządzenia nie jest zastąpienie ustawy, ale odciążenie jej od rozwiązań szczegółowych, często się zmieniających, nie mających większego znaczenia politycznego. Rozporządzenia mają charakter subsydiarny w stosunku do ustaw. Taka konstrukcja prawotwórstwa pozwala parlamentowi na niedebatowanie nad nieistotnymi politycznie szczegółami i poświęcenie większej uwagi sprawom najważniejszym dla polityki państwa.

Zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie jest bowiem aktem normatywnym ściśle związanym z ustawą. Konstytucja określa, że rozporządzenie jest wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia wyrażonego w ustawie i w celu jej wykonania”. Szczegółowość upoważnienia polega na tym, że „powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Ustawodawca ma zatem obowiązek określić rodzaj materii normowanej w rozporządzeniu, ale również wskazać ramy, wewnątrz których będzie się zawierać treść tego aktu.

Upoważnienie musi być wyraźne (szczegółowe), zaś w żadnej mierze nie może być oparte na domniemaniu (orzeczenie TK z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, OTK 1987, s. 43). Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Upoważnienie ustawowe podlega bowiem zawsze ścisłej, literalnej wykładni” (orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK 1986, s. 18). Oznacza to, że przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej.

Upoważnienie powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania organowi upoważnionemu. Zakres tych spraw musi pokrywać się ze sprawami regulowanymi w ustawie „rodzajowo jednorodnymi” (zob. orzeczenie TK z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87). Jednocześnie, uregulowanie tych spraw musi służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie. Powyższe podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 września 1997 r. (sygn. K 25/97), wskazując, że „konstytucyjnie niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” [...], lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień kontroli, co do których w kontekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań ani wskazówek”. We wskazanym wyroku, Trybunał odniósł się do następującego brzmienia upoważnienia ustawowego: „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji [...] określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kontroli w zakresie stosowania paliwa rolniczego”.

Powyższe należy odnieść do brzmienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 106e Ustawy: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) uszczegółowienie kryteriów wskazanych w art. 106a oraz sposób oceny pracy sędziego i podsumowania jej wyników, mając na uwadze konieczność dostosowania metodyki jej przeprowadzania do zakresu analizy pracy sędziego,
- 2) szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego, mając na uwadze potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualne predyspozycje sędziego”.

Powyżej wskazane upoważnienie odsyła do uregulowania rozporządzeniem – kwestii szczegółowych kryteriów oceny pracy sędziego oraz sposobu oceny pracy sędziego i podsumowania jej wyników, a także sposobu opracowywania indywidualnego planu rozwoju sędziego. Decyzji organu władzy wykonawczej pozostawiono zatem ukształtowanie zasadniczych elementów systemu oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego. W rozdziale 2a Ustawy odnoszącym się do omawianego systemu ocen, brak szczegółowych regulacji co do sposobu oceny pracy sędziego i podsumowania jej wyników, a także co do sposobu opracowywania indywidualnego planu rozwoju sędziego. Upoważnienie zawarte w art. 106e Ustawy zmierza do przekazania do uregulowania w drodze rozporządzenia pewnego kompleksu zagadnień mającego istotne znaczenie z punktu widzenia regulacji ustawowej i powinno stanowić jedynie jej uszczegółowienie. Zadaniem rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych. Konkretyzacja powinna być dokonana tylko w takim zakresie, w jakim sam ustawodawca tego nie uczynił. Funkcją rozporządzenia nie jest natomiast uzupełnianie ustawy, jak czyni to regulacja art. 106e Ustawy.

Obowiązek zawarcia w upoważnieniu ustawowym również wytycznych co do treści aktu ma na celu wskazanie kierunku (celu) w jakim ma zmierzać treść regulacji rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 1999 r. (sygn. K 12/99, OTK 1999 Nr 6, poz. 120) uznał, że:

- \* wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu; wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych,
- \* wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną, zarówno charakter „negatywny” (tzn. mogą wykluczać te rozstrzygnięcia, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu),
- \* sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy,
- \* jeżeli ustawa upoważnia rozporządzenie do unormowania kilku materii o odrębnym przedmiotowo charakterze, to „wytyczne” muszą dotyczyć odrębnie każdej z tych materii.

Analizowanej Ustawie można również zarzucić, że w przepisach art. 106e nie sformułowano wytycznych co do kwestii uszczegółowienia kryteriów wskazanych w art. 106a Ustawy. W szczególności, należy wskazać, że w art. 106a § 1 i 2, do którego odsyła omawiane upoważnienie, określono jedynie przedmiot i zakres oceny pracy sędziego. Jedynie częściowo z tych przepisów można wyinterpretować kryteria oceny pracy sędziego. Nie sposób uszczegółowić w drodze rozporządzenia kryteriów oceny pracy sędziego, skoro sama Ustawa takich kryteriów nie określa. Ponadto, w analizowanym upoważnieniu brak wytycznych dotyczących określenia takich kryteriów.

Istotnym naruszeniem jest również niejasne określenie wytycznych w pkt 2 upoważnienia ustawowego z art. 106e Ustawy, tj. wytycznych dotyczących sposobu opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. W przepisie tym wskazano, że Minister Sprawiedliwości, przy określaniu sposobu opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego powinien mieć na uwadze potrzeby wymiaru sprawiedliwości oraz indywidualne predyspozycje sędziego. Pojęcia „potrzeby wymiaru sprawiedliwości” oraz „indywidualne predyspozycje sędziego” są pojęciami tak niedookreślonymi i niejednoznaczymi, że nie mogą być uznane za wytyczne, którymi powinien kierować się organ wykonawczy wydając rozporządzenie. Powyższe, wskazuje również na niedochowanie zasad przyzwoitej legislacji i określoności przepisów (art. 2 Konstytucji).

Powyższe uwagi należy w pełnej rozciągłości odnieść również do upoważnienia ustawowego zawartego w art. 148 § 3 Ustawy, przekazującego do regulacji w drodze rozporządzenia, szczegółowe kryteria, terminy oraz sposób dokonywania okresowych ocen referendarzy i asystentów sędziów. Ustawa w żadnym zakresie nie reguluje wskazanej materii, toteż należy uznać, że przepis art. 148 § 3 Ustawy upoważnia Ministra Sprawiedliwości do samodzielnego uregulowania wskazanych kwestii, co jest niezgodne z Konstytucją. Tak wydane rozporządzenie nie może być bowiem uznane za wydane w celu wykonania ustawy. Trybunał Konstytucyjny podkreślił bardzo istotną kwestię, że „ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Podobnie akt normatywny wydany na podstawie i w celu jej wykonania nie może wkraczać w materie nie uregulowane w danej ustawie. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiami uregulowanymi w ustawie” (orzeczenie z dnia 15 listopada 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU 1998, Nr 6, poz. 96, s. 504). W tym zakresie, art. 148 § 3 Ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Podobne wątpliwości należy odnieść co do przepisu art. 62j ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze nowelizowanego w art. 2 pkt 12 Ustawy oraz do art. 62j ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych.

Analiza przepisu art. 41e Posp po nowelizacji również wskazuje na niezgodność tak określonego upoważnienia ustawowego z gwarancjami konstytucyjnymi. Przepis art. 41e Posp stanowi, że: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określi, w drodze rozporządzenia, tryb i organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów, mając na względzie zapewnienie realizacji prawa do składania skarg i wniosków oraz rzetelność i wszechstronność rozpatrywania skarg i wniosków”. Przepis ten został zawarty w nowym rozdziale 5a zatytułowanym „Tryb rozpoznawania skarg i wniosków”. Przepisy zawarte w tym rozdziale określają termin rozpatrzenia skarg, sposób rozpatrzenia skarg na różnego rodzaju działalność sądu oraz organy właściwe do ich rozpatrzenia. Regulacja ustawowa w żaden sposób nie określa jednak trybu rozpoznawania skarg i wniosków, o czym wspomina tytuł rozdziału 5a. Uczynić ma to bowiem dopiero rozporządzenie wydane przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 41e Posp. Z powyższego wynika, że Ustawa przekazuje do samodzielnego uregulowania kwestie, które powinna określać sama Ustawa. Tak skonstruowane upoważnienie ustawowe narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie krytycznie odnosił się do określania przedmiotu rozporządzenia za pomocą zwrotu „rozporządzenie określi zasady i tryb” wykonania jakiegoś obowiązku. W orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1987 r., (sygn. K 1/87 OTK 1987, s. 44), Trybunał uznał, że „określenie przedmiotu rozporządzenia za pomocą „zasad i trybu” źle służy określeniu materii aktu wykonawczego do ustawy” (zob. również orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK 1986, Nr 1, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że należy unikać posługiwania się wskazanymi zwrotami w delegacjach ustawowych. Na skutek użycia

w art. 41e Posp zwrotu „określi, w drodze rozporządzenia, tryb i organizację”, przepis ten nie zawiera wystarczająco doprecyzowanego określenia przedmiotu rozporządzenia.

**W świetle powyższego, należy wskazać, że brzmienie upoważnienia ustawowego zawartego w nowelizowanym przepisie art. 106e oraz art. 148 § 3 Posp, a także art. 41e Posp budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie, delegacje ustawowe zawarte w analizowanej Ustawie należy uznać za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

**W art. 41e rozwiązanie jest w miarę proste. Po słowach „w drodze rozporządzenia” słowo „tryb” proponuję zamienić na „szczegółowy tryb”. Z kolei w art. 106e oraz art. 148 § konieczne jest uszczegółowienie (konkretyzacja) wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.**

### **3. ART. 173 KONSTYTUCJI ORAZ ART. 176 UST. 2 KONSTYTUCJI**

Zgodnie z art. 173 Konstytucji, „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Odrębność władzy sądowniczej należy rozważać w kontekście art. 10 Konstytucji RP, który statuuje zasadę trójpodziału władz. Zgodnie z tą zasadą, podział władzy w państwie powinien opierać się na równowadze trzech władz. Równowaga w tym kontekście polega na współpracy, uzupełnianiu się, ale też kontroli i hamowaniu się. Jednak, jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, odczytywanie art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji wysuwa na pierwszy plan niezależność i odrębność władzy sądowniczej (zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996). W tym kontekście, mówimy o separacji władzy sądowniczej.

Z powyższego wynika, że Konstytucja akcentuje niezależność władzy sądowniczej od innych władz w państwie, wskazując ponadto, że władza ta podlega tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

J. Trzciniński podkreśla, że „Odrębność, o której mowa w art. 173, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa, i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej (także od innych władz).” (J. Trzciniński, *Komentarz do art. 173 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 11).

Z konstytucyjnych gwarancji dotyczących władzy sądowniczej należy wysnuć wniosek, że dopuszczalna jest wyłącznie ingerencja organów innych władz w pozaorzeczniczą sferę działalności sądów. Możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może bowiem dotyczyć zagwarantowanej przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji niezawisłości sędziowskiej. „(...) niezależność sądów, z natury rzeczy, musi podlegać ograniczeniom wynikającym z konieczności ich funkcjonowania w ramach całego aparatu państwowego (nigdy nie mogą one jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach).” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005, s. 6).

Analizowana Ustawa na nowo kształtuje zasady nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wyróżniając dwie kategorie nadzoru administracyjnego: zewnętrzny nadzór Ministra Sprawiedliwości i wewnętrzny sprawowany przez prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną sądów, polegającą na zapewnieniu właściwego toku

wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Zadania te Minister Sprawiedliwości pełni poprzez służbę nadzoru, którą tworzą sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 Pousp. Szczegółowe określenie zakresu i trybu nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej – zawierają przepisy rozdziału 5 działu I Ustawy.

Zgodnie z art. 9 Pousp po nowelizacji, nadzór administracyjny nad działalnością sądów polegająca na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd ustrojowych zadań sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726).

Powyższa zmiana czyni regulację uprawniającą Ministra Sprawiedliwości do nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bardziej precyzyjną, niż dotychczasowa. Ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, w obecnym brzmieniu zarzucano niezgodność z zasadą określoności prawa ze względu na posłużenie się w przepisie art. 9 Pousp niejednoznacznym i niedookreślonym pojęciem „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości”. Proponowana regulacja art. 8 i n. Pousp wskazuje czym jest działalność administracyjna i czego dokładnie dotyczy nadzór. Zatem, poprzez właściwe doprecyzowanie zakresów pojęć ustawowych nowa regulacja wzmacnia gwarancje płynące z art. 173 Konstytucji.

Istotną w świetle art. 173 Konstytucji gwarancję stanowi nowy przepis art. 9b Pousp po nowelizacji, zgodnie z którym: „Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Analizowana regulacja w przedmiocie nadzoru administracyjnego dotyczy wyłącznie działalności sądów polegającej na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i sprawowania przez niego wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz działalności polegającej na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Oznacza to, że omawiany nadzór administracyjny nie dotyczy samego sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. W tym zakresie, nienaruszalność zasady niezależności i odrębności sądów oraz zasady niezawisłości sędziów gwarantuje Konstytucja. Tak uregulowany nadzór nie wkracza zatem w tę konstytucyjnie chronioną sferę odrębności władzy sądowniczej.

Potwierdzając powyższe, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., (sygn. K 45/07, Dz. U. 2009 Nr 9, poz. 57) wskazał, że „uwzględniając zasadę podziału władzy i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji) (...) 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. (...) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kontrola toku postępowania w konkretnej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską (...) (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.” Jak trafnie podniósł Trybunał, kompetencje z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów 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 bowiem rozgraniczyć dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli od 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. Jednak, gwarancje płynące z art. 173 Konstytucji dotyczą wyłącznie wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez władzę sądowniczą.

Według B. Banaszaka, gwarancja niezależności sądów realizuje się m.in. poprzez oddzielenie organizacyjne sądów i trybunałów od organów innych władz – tylko ustawa może określać organizację sądownictwa i zakres jurysdykcji poszczególnych sądów (B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009). Taką gwarancję zawiera art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Nakaz regulacji na poziomie ustawowym oznacza, że obowiązkiem ustawodawcy jest ustawowe określenie m.in. wszystkich podstawowych elementów ustroju. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 czerwca 2003 r., (sygn. P 1/03 OTK ZU 2003, Nr 6, poz. 56), nie wyklucza to jednak odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (zob. pkt 2 Opinii). „Rozporządzenie nie może natomiast „naprawiać” braków regulacji ustawowej i zaliczać do właściwości sądów spraw, w których właściwości takiej nie określa ustawa” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 176 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 1999, s. 10). Uchwalona w dniu 1 lipca 2011 r. przez Sejm RP Ustawa gwarantuje dochowanie w tym zakresie zasady płynącej z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

**W związku z powyższym, Ustawa nie narusza zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej, gdyż ingerencja Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów dotyczy jedynie administracji tych podmiotów – nie wkracza zaś w sferę niezawisłości sędziowskiej.**

Przepis art. 1 pkt 49 Ustawy nowelizuje art. 77 § 1 obecnej ustawy Pousp dotyczący delegowania sędziego, za jego zgodą, przez Ministra Sprawiedliwości do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych we wskazanych tam jednostkach. Przepis art. 77 § 2a znowelizowanej Pousp stanowi, że „Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia czynności lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.” Po § 2a Ustawa dodaje § 2b w brzmieniu: „Sędzia nie może łączyć funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, z wyłączeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury”.

Powołane przepisy mają na celu uregulowanie stanu prawnego zaistniałego po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., (sygn. K 45/07, Dz. U. Nr 9, poz. 57), w którym Trybunał stwierdził, że przepis art. 77 § 1 pkt 2 Pousp 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 dopatrył się natomiast naruszenia Konstytucji w razie delegowania do innych instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości.

Tym samym, Trybunał Konstytucyjny uznał, 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. W ocenie Trybunału, narusza to 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.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem. W tym zakresie, jednostka ta mieści się w zakresie jednostek, o których mowa we wskazanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Dopuszczenie zatem możliwości łączenia funkcji orzekania przez sędziego z wykonywaniem czynności administracyjnych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, jako jednostce nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 173 Konstytucji.

**Konkludując, przepis art. 77 § 2b znowelizowanego Pousp, w zakresie w jakim wyłącza Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury z zakresu jednostek, w których sędzia nie może łączyć wykonywania czynności administracyjnych z funkcją orzekania należy uznać za niezgodny z art. 173 Konstytucji.**

#### 4. ART. 178 UST. 1 KONSTYTUCJI

Najbardziej podstawową cechą ustroju sądownictwa jest zasada niezawisłości sędziowskiej, gwarantowana przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Zasada ta pozostaje w bliskiej relacji z analizowaną powyżej (pkt 3 Opinii) zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Niezawisłość sędziowska to „stworzenie sędziemu takiej sytuacji, by w wykonywaniu swoich czynności mógł on podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 178 Konstytucji RP [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz pod red. L. Garlickiego, t. IV, Warszawa 2005, s. 3*). Zatem, niezawisłość sędziego to jego niezależność od innych podmiotów zewnętrznych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 kwietnia 1999 r., (sygn. K 8/99 OTK ZU 1999, Nr 3, poz. 41, s. 254–255) wyjaśnił, że sędzia niezawisły podlega tylko normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu. Omawiana zasada gwarantuje jednostkom prawo do sądu poprzez zapewnienie, że wydawane rozstrzygnięcia będą bezstronne i sprawiedliwe.

Analizowana Ustawa wprowadza nowy system okresowych ocen pracy sędziów. Projektodawca założył, że system ten służyć będzie przede wszystkim określeniu standardów należytego wypełniania przez sędziów ich powinności, inspirowaniu i motywowaniu sędziów w kierunku doskonalenia zawodowego. System ma spełniać także podstawową funkcję oceniania, jaką jest funkcja korygująca (str. 8 uzasadnienia projektu Ustawy). Wyniki okresowych ocen pracy sędziego mają być przydatne również w zakresie dokonywania oceny kandydatury sędziego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji. Okresowe oceny pracy sędziów dokonywane będą przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesów sądów apelacyjnych. Ustawa gwarantuje sędziom prawo do kwestionowania dokonanej oceny (art. 106 § 3 Ustawy). Po ustaleniu wyników oceny pracy sędziego, w razie potrzeby, prezes sądu na ich podstawie dokonuje zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego w niezbędnym zakresie. Indywidualny plan rozwoju zawodowego sędziego sporządza się na okres nie krótszy niż cztery lata.

Należy wskazać, że powyższa regulacja nie wkracza w żaden sposób w sferę niezawisłości sędziowskiej. Po pierwsze, ocena dotyczy efektywności pracy, kompetencji zawodowych sędziego w zakresie metodyki pracy i kultury urzędowania, sposobu formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń oraz procesu doskonalenia zawodowego. Ocena ta nie

dotyczy zatem jakości wydawanych rozstrzygnięć – ich słuszności, zasadności, poprawności, w tym zakresie wyłączna kontrola sprawowana jest przez nadzór judykacyjny. Wprowadzany system oceny pracy sędziego w żaden sposób nie ingeruje zatem w sferę merytoryczną rozstrzygnięć wydawanych przez sędziego. Ocena sędziego nie daje podstaw do jakichkolwiek nacisków zewnętrznych, dokonywana jest bowiem po wykonanej pracy (dotyczy okresu 4 lat objętych oceną). W związku z przeprowadzaną kontrolą, żaden organ nie posiada szczególnych kompetencji do wydawania jakichkolwiek wiążących poleceń dotyczących wydawanych przez sędziego rozstrzygnięć. Dokonywana ocena nie ingeruje w treść zapadłych już konkretnych orzeczeń, ani w sposób rozstrzygania spraw aktualnie zawisłych. Zgodnie z art. 106c § 1 Ustawy, wyniki oceny mogą być jedynie podstawą do zmiany indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego.

Należy pamiętać, że niezawisłość sędziowska odnosi się wyłącznie do sfery sprawowania urzędu przez sędziego – tj. wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej polegających na orzekaniu w konkretnych sprawach. W tym zakresie, sędzia podlega tylko prawu rozumianemu jako ustawy i Konstytucja. Podkreślić trzeba, że niezawisłość nie odnosi się do czynności należących do administracji sądowej, tj. obejmujących działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inna niż czynności jurysdykcyjne (J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 40).

**Z powyższego wynika, że wprowadzany Ustawą system okresowych ocen pracy sędziów nie jest niezgodny z przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji, nie wkracza bowiem w sferę objętą konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziego.**

## VII. KONKLUZJE

1. Nowelizacja dotyka zasadniczej części (ok. 80 spośród 179 przepisów Pousp) istotnych regulacji ustroju sądownictwa powszechnego. Wprawdzie rozwiązaniem optymalnym byłoby w tym wypadku uchwalenie nowej ustawy, jednakże nowelizacja jest dopuszczalna.
2. Ustawa w analizowanym zakresie jest zgodna z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami: dostatecznej określoności, zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, zasadą praworządności oraz zasadą proporcjonalności.
3. Delegacje ustawowe zawarte w art. 41e, art. 106e oraz art. 148 § 3 Pousp budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie, delegacje ustawowe zawarte w analizowanej Ustawie należy uznać za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W art. 41e po słowach „w drodze rozporządzenia” słowo „tryb” proponuję zamienić na „szczegółowy tryb”. W art. 106e oraz art. 148 § zalecam uszczegółowienie (konkretyzację) wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.
4. Ustawa nie narusza zasady niezależności i odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji), gdyż ingerencja Ministra Sprawiedliwości w działalność sądów dotyczy jedynie administracji tych podmiotów, nie wkracza zaś w sferę niezawisłości sędziowskiej.
5. Przepis art. 77 § 2b znowelizowanego Pousp, w zakresie w jakim wyłącza Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury z zakresu jednostek, w których sędzia nie może łączyć wykonywania czynności administracyjnych z funkcją orzekania jest niezgodny z art. 173 Konstytucji.
6. System okresowych ocen pracy sędziów jest zgodny z przepisem art. 178 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie wkracza w sferę objętą konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziego.

