



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 lutego 2025 r.

Pozycja 17

WYROK

z dnia 16 października 2024 r.

Sygn. akt K 2/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz – I sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz – II sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniach 20 czerwca i 16 października 2024 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) art. 27 § 1, 2, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez udziału Krajowej Rady Sądownictwa i bez wiążącego charakteru negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji i określenie terminu utraty mocy obowiązującej od 13 grudnia 2023 r.,
- 2) art. 27 § 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 w związku z art. 176 ust. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji i określenie terminu utraty mocy obowiązującej od 13 grudnia 2023 r.,

o r z e k a:

1) art. 27 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) w zakresie, w jakim pozbawia Krajową Radę Sądownictwa udziału w procedurze zawieszenia prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności oraz nie określa terminu trwania zawieszenia prezesa albo wiceprezesa w pełnieniu czynności,

2) art. 27 § 5 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia Krajową Radę Sądownictwa udziału w procedurze odwołania prezesa albo wiceprezesa

sądu, w sytuacji wydania przez kolegium właściwego sądu pozytywnej opinii lub nie wydania opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu,

3) art. 27 § 5a zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zastrzega wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter dla negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu dla uchwał podjętych jedynie większością dwóch trzecich głosów,

4) art. 27 § 5a zdanie trzecie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu

– są niezgodne z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W uchwale nr 113/2024 z 16 lutego 2024 r. (dalej: wniosek) Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: wnioskodawca lub KRS), działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 Konstytucji, wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 27 § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm., aktualnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez opinii KRS, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. w zakresie, w jakim dopuszcza niewiążący charakter negatywnej opinii KRS wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości (dalej też: MS) odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że w art. 27 p.u.s.p. ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości prawo do odwoływania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w wypadkach wymienionych w tym przepisie. Jednocześnie ustawodawca przewidział udział kolegium sądu i KRS w kontroli i weryfikacji legalności podjętej przez Ministra Sprawiedliwości czynności prawnej zmierzającej do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu. Jednakże, zdaniem wnioskodawcy, przewidziany przez ustawodawcę mechanizm odwołania władz sądu budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne w dwóch kwestiach: po pierwsze, możliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez zasięgnięcia opinii KRS, po drugie, z uwagi na brak związania Ministra Sprawiedliwości opinią KRS.

Wnioskodawca podkreślił, że „Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, lecz zarzuca wprowadzenie przez ustawodawcę nieuzasadnionego wyjątku stanowiącego *lex specialis* do ustawy o KRS, która wypełniając delegację konstytucyjną z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP wprowadza uniwersalną zasadę, że wszystkie rozstrzygnięcia Krajowej Rady Sądownictwa zapadają bezwzględłą większością głosów (co najmniej trzynastoma)” (wniosek, s. 9).

Wnioskodawca podniósł, że ukształtowany w art. 27 § 5 i 5a p.u.s.p. tryb odwoływania przez Ministra Sprawiedliwości prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych wykracza poza ramy współdziałania i równoważenia się władz nakreślone przez Konstytucję. Dominującą pozycję w procedurze odwołania prezesa lub wiceprezesa w sądach powszechnych otrzymał przedstawiciel władzy wykonawczej – Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny, co w sposób oczywisty narusza konstytucyjną zasadę trójpodziału władzy.

Wnioskodawca zarzucił, że przewidziana w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. kwalifikowana większość wzmacnia „wpływ niesędziowskiej części członków Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze określonej w art. 27 p.u.s.p., mającej zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania sądów w zakresie administracyjnym, jak i nadzoru nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości” (wniosek, s. 7).

W przekonaniu wnioskodawcy, możliwość pominięcia KRS w procesie opiniowania, w wypadku uzyskania pozytywnej opinii kolegium właściwego sądu, stanowi zaprzeczenie „idei kontroli rozstrzygnięć nadzorczych nad wymiarem sprawiedliwości poprzez zastosowanie mechanizmu realnego udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze odwołania prezesa i wiceprezesa sądu i narusza równowagę władz na rzecz władzy wykonawczej oraz ustawodawczej” (wniosek, s. 8).

Jak wskazał dalej wnioskodawca, unormowanie zawarte w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. powoduje „osłabienie ogólnego poziomu gwarancji efektywnego wykonania norm konstytucyjnych, w tym realizacji kompetencji Rady z art. 186 ust. 1 oraz prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż czyni trudniejszym (a nawet faktycznie niemożliwym) wyrażenie przez Krajową Radę Sądownictwa opinii negatywnej w sprawie dotyczącej organu sprawującego nadzór administracyjny i judykacyjny w ramach sądownictwa powszechnego – prezesa i wiceprezesa sądu, co bezpośrednio dotyczy niezawisłości sędziów i niezależności sądów” (wniosek, s. 9).

W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca powinien respektować to, że Konstytucja powierzyła KRS zadanie stania na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów i na poziomie ustawowym zapewnić możliwość efektywnego wykonywania przez KRS jej konstytucyjnego obowiązku. Tymczasem, zdaniem wnioskodawcy, regulacja zawarta w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. „prowadzi do przesadnego uzależnienia sprawowania wymiaru sprawiedliwości od decyzji władzy wykonawczej w osobie Ministra Sprawiedliwości” (wniosek, s. 10).

Zdaniem wnioskodawcy, dla spełnienia standardów konstytucyjnych nie jest wystarczające wyposażenie KRS „w jakiegokolwiek kompetencje kontrolne, ale konstytucyjnie niezbędne jest zapewnienie Radzie odpowiednich gwarancji proceduralnych właściwego i skutecznego wykonywania ciążących na niej obowiązków wynikających z Konstytucji RP, w tym ustawowe ukształtowanie koherentnego systemowo instrumentu kontroli i weryfikacji decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych wobec prezesów i wiceprezesów sądów, dla możliwie pełnej realizacji zasady konstytucyjnej wynikającej z art. 173 Konstytucji RP. Tym bardziej udział Krajowej Rady Sądownictwa w procesie opiniowania zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie może zostać pominięty” (wniosek, s. 15).

2. W piśmie z 6 marca 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie procesowym z 27 maja 2024 r. (dalej: pismo procesowe) wnioskodawca podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie zawarte w uchwale nr 113/2024 z 16 lutego 2024 r. oraz przedstawił „dodatkową argumentację w zakresie zagadnienia skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i derogacji niekonstytucyjnej normy prawnej” (pismo procesowe, s. 1).

W szczególności wnioskodawca wniósł „o skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP z kompetencji określania innego czasu derogacji niekonstytucyjnych norm prawnych zawartych w art. 27 § 5 i art. 27 § 5a p.u.s.p. i ustalenie terminu utraty mocy obowiązującej od dnia 13 grudnia 2023 r.” (pismo procesowe, s. 2).

Po przedstawieniu wywodów na temat dopuszczalności wstecznego określenia skutków orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny wnioskodawca podniósł, że „[z]apewnienie prawidłowego funkcjonowania sądów powszechnych wyznacza konieczność określenia przez Trybunał Konstytucyjny wstecznych konsekwencji stwierdzonej niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi i konsekwencji anulowania wszelkich skutków prawnych będących następstwem zaskarżonych przepisów po dniu 13 grudnia 2023 r.” (pismo procesowe, s. 9).

4. Treść pisma procesowego z 27 maja 2024 r. przyjęła formę uchwały nr 354/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z 19 czerwca 2024 r. w sprawie uzupełnienia stanowiska w sprawie o sygn. K 2/24 zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. W uchwale KRS przedstawiła wnioski tożsame z wyrażonymi w piśmie z 27 maja 2024 r.

5. Do Trybunału 28 czerwca 2024 r. wpłynęła uchwała nr 608/2024 Krajowej Rady Sądownictwa z 28 czerwca 2024 r. w sprawie uzupełnienia wniosku w sprawie o sygn. K 2/24 zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: uchwała uzupełniająca), w której KRS podtrzymała dotychczasowe stanowisko w sprawie zawarte w uchwałach nr 113/2024 i nr 354/2024 oraz zmodyfikowała wniosek w zakresie określenia kwestionowanej części aktu normatywnego oraz wskazania wzorców kontroli i uzasadnienia.

KRS wniosła o stwierdzenie, że art. 27 § 1, 2, 4, 5, 5a, 6 i 7 p.u.s.p. „w zakresie w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez udziału Krajowej Rady Sądownictwa i bez wiążącego charakteru negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu”, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz o stwierdzenie, że art. 27 § 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 176 ust. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także o określenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów od 13 grudnia 2023 r.

Uzasadniając uzupełnienie wniosku, KRS wskazała, że modyfikacja stanowi potrzebę rozszerzenia dotychczasowego wniosku w celu objęcia zakresem zaskarżenia całej procedury odwoływania prezesa lub wiceprezesa sądu, kompleksowo uregulowanej w art. 27 p.u.s.p., albowiem wykluczenie z tej procedury udziału wnioskodawcy narusza nie tylko art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, lecz także jej art. 186 ust. 1.

Dokonując analizy zaskarżonego art. 27 p.u.s.p. w kontekście zakresu kompetencji prezesa sądu, wnioskodawca doszedł do wniosku, że obecny model podziału kompetencji przysługujących organom sądu, tj. dyrektorowi sądu i prezesowi sądu, skonstruowany na zasadzie rozdziału czynności administracyjnych i jurysdykcyjnych oraz powierzeniu tych pierwszych w zasadniczej części dyrektorowi sądu sprawia, że prezes sądu wykonuje przede wszystkim „czynności jurysdykcyjne – dyscyplinujące”, a zatem w sferze, w której sędziowie są niezawisli, a to oznacza, że „[i]nstitucja odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu stanowi tym samym o możliwości ingerencji władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości w toczące się postępowania cywilne i karne, a tym samym w istotę władzy sądowniczej – w działalność orzeczniczą” (uchwała uzupełniająca, s. 13).

Wnioskodawca wskazał, że obowiązująca regulacja pomija udział KRS w procedurze odwołania prezesów i wiceprezesów w 4 sytuacjach: „po pierwsze pozytywnej opinii Kolegium właściwego sądu (art. 27 § 5 zdanie pierwsze p.u.s.p.), po drugie niewydania opinii przez Kole-

gium właściwego sądu w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania (art. 27 § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), po trzecie w przypadku wydania negatywnej opinii przez KRS większością bezwzględną (art. 27 § 5a zdanie 2 p.u.s.p.) i po czwarte w przypadku niewydania opinii przez KRS w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania (art. 27 § 5a zdanie trzecie p.u.s.p.)” (uchwała uzupełniająca, s. 4 i 5).

W ocenie KRS, tak ukształtowana procedura odwoławcza powoduje, że „jedynym organem mającym wpływ na obsadę stanowiska Prezesa, pełniącego nie tylko funkcje egzekutywy ale także funkcje jurysdykcyjne jest Minister Sprawiedliwości jako centralny organ administracji rządowej”, co „przeczy idei równowagi i odrębności władz na rzecz dominacji władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą” i powoduje, że „[u]prawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie odwołania prezesów mają charakter realizacji administracyjnych kompetencji nadzorczych MS” i „nie podlegają żadnej ocenie i weryfikacji. W szczególności nie podlegają one kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne ani sądy powszechne” (uchwała uzupełniająca, s. 17).

Wnioskodawca podniósł też, że wprowadzona do porządku prawnego przez art. 27 § 3 p.u.s.p. instytucja zawieszenia prezesa/wiceprezesa sądu w czynnościach służbowych, gdzie jedynym warunkiem formalnym takiego zawieszenia jest wystąpienie przez MS o opinię kolegium właściwego sądu w przedmiocie ich odwołania w toku kadencji, bez wskazania materialnych przesłanek skorzystania przez ministra z tej instytucji, przy jednoczesnym braku ustawowego określenia limitu czasowego takiego zawieszenia oraz poddania decyzji Ministra Sprawiedliwości – jako organu egzekutywy – jakiegokolwiek kontroli, przesądza o arbitralności decyzji ministra o zawieszeniu. Tego rodzaju regulacja godzi, w ocenie KRS, w wywodzony z art. 2 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji, w sformułowaną w art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej, prowadząc do nieuzasadnionego naruszenia równowagi pomiędzy tymi władzami (art. 10 Konstytucji).

6. Do dnia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ani Sejm, ani Prokurator Generalny nie zajęli stanowisk.

II

1. Na rozprawę 20 czerwca 2024 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy. W imieniu wnioskodawcy – Krajowej Rady Sądownictwa – występowali członkowie KRS, sędziowie: Anna Dalkowska, Joanna Kołodziej-Michałowicz oraz Maciej Nawacki.

Na rozprawę nie stawił się ani przedstawiciel Sejmu, ani Prokurator Generalny.

Przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali *petitum* wniosku oraz jego uzasadnienie.

W kolejnej części rozprawy skład orzekający zadawał pytania.

2. Na rozprawę 16 października 2024 r. stawili się umocowani przedstawiciele wnioskodawcy wymienieni w punkcie 1.

Nie stawił się ani przedstawiciel Sejmu, ani Prokurator Generalny.

Wnioskodawca podtrzymał wnioski i ich uzasadnienie zawarte w przedłożonych uchwałach.

Trybunał, uznając sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

1.1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane przez Krajową Radę Sądownictwa (dalej: wnioskodawca lub KRS) uchwałą nr 113/2024 z 16 lutego 2024 r. (dalej: wniosek), następnie uzupełnione uchwałą nr 354/2024 KRS z 19 czerwca 2024 r. oraz uchwałą nr 608/2024 KRS z 28 czerwca 2024 r. Wnioskodawca wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 27 § 1, 2, 4, 5, 5a, 6 i 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p. lub prawo o ustroju sądów powszechnych) w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości (dalej też: MS) do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez udziału KRS i bez wiążącego charakteru negatywnej opinii KRS wydanej w przedmiocie zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 27 § 3 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 176 ust. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji

– oraz określenie terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów od 13 grudnia 2023 r.

1.2. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, z wnioskiem do Trybunału w sprawie zbadania hierarchicznej zgodności norm (w zakresie określonym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji) może wystąpić KRS w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji, tj. w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

1.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat charakteru prawnego KRS. Stwierdził, że „Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym. Jej status został uregulowany w rozdziale VIII Konstytucji «Sądy i trybunały». Krajowa Rada Sądownictwa nie jest jednak organem władzy sądowniczej. Tego statusu nie daje jej systemowe umiejscowienie w Konstytucji. Pokazuje to w szczególności art. 186 Konstytucji, zgodnie z którym «Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów». (...) W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem zrównoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (zob. T. Ereciński, *Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym*, «Przegląd Sądowy» z. 5/1994, s. 3-18). (...) Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK o sygn. K 39/07 i o sygn. K 40/07). Sformułowanie «stoi na straży» można więc rozumieć zarówno jako przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń. (...) Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że Rada jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizuje to za pomocą posiadanych instrumentów prawnych. Z kolei systematyka Konstytucji wymaga, by uprawnienia KRS były traktowane całościowo. Dlatego zadanie stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186

ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07)” (wyrok z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48).

1.4. Kwestionowane przepisy dotyczą procedury odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu. Problematyka ta ma bezpośredni związek z realizacją zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Należy bowiem uwzględnić to, że kompetencje prezesa albo wiceprezesa sądu nie dotyczą jedynie spraw ściśle administracyjnych, ale odnoszą się również do spraw o charakterze jurysdykcyjnym. Wśród kompetencji prezesa sądu znajdują się m.in.: dokonywanie analizy orzecznictwa w kierowanym sądzie pod względem poziomu jego jednolitości oraz informowanie sędziów i asesorów sądowych o wynikach tej analizy, a w razie stwierdzenia istotnych rozbieżności w orzecznictwie informowanie o nich Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (zob. art. 22 § 1 pkt 2 p.u.s.p.); ustalanie podziału czynności, który określa przydział sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych do wydziałów sądu, zakres obowiązków sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych i sposób ich uczestniczenia w przydziale spraw (art. 22a § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.p.).

W tych okolicznościach legitymacja wnioskodawcy do wystąpienia z wnioskiem o treści wskazanej w jego *petitum* nie budziła wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego.

2. Przedmiot kontroli w kontekście nowelizacji art. 27 p.u.s.p.

2.1. Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 27 § 1, 2, 4, 5, 5a, 6 i 7 p.u.s.p. w zakresie, w jakim upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu bez udziału KRS i bez wiążącego charakteru negatywnej opinii KRS wydanej w przedmiocie zamiaru MS odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, a wzorcami kontroli uczynił art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Kontroli został też poddany art. 27 § 3 p.u.s.p. z art. 2 w związku z art. 176 ust. 2, art. 173 w związku z art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

1) art. 27 § 1 p.u.s.p.: „Prezes i wiceprezes sądu mogą być odwołani przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku: 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych; 2) gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości; 3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych; 4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji”;

2) art. 27 § 2 p.u.s.p.: „Odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia kolegium właściwego sądu w celu uzyskania opinii”;

3) art. 27 § 3 p.u.s.p.: „Występując o opinię, o której mowa w § 2, Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Przepis art. 22b § 2 stosuje się odpowiednio”;

4) art. 27 § 4 p.u.s.p.: „Kolegium właściwego sądu wyraża opinię, o której mowa w § 2, po wysłuchaniu prezesa albo wiceprezesa sądu, którego dotyczy zamiar odwołania. Osoba, której dotyczy zamiar odwołania, nie uczestniczy w głosowaniu nad opinią, nawet jeśli jest członkiem kolegium właściwego sądu”;

5) art. 27 § 5 p.u.s.p.: „Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania jego prezesa albo wiceprezesa. Niewydanie opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu”;

6) art. 27 § 5a p.u.s.p.: „Jeżeli opinia kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania jego prezesa albo wiceprezesa jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Krajowej Radzie Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu”;

7) art. 27 § 6 p.u.s.p.: „W przypadku złożenia przez prezesa albo wiceprezesa sądu rezygnacji z pełnionej funkcji w toku kadencji, Minister Sprawiedliwości odwołuje go bez zasięgania opinii, o których mowa w § 2 oraz 5a”;

8) art. 27 § 7 p.u.s.p.: „Prezes sądu rejonowego może być odwołany także przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych w zakresie nadzoru nad komornikami sądowymi działającymi przy tym sądzie. Przepisy § 2-5 stosuje się odpowiednio”.

2.3. Kadencyjność funkcji prezesa i wiceprezesa sądu jest unormowana w art. 26 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem kadencja prezesa oraz wiceprezesa sądu apelacyjnego albo okręgowego wynosi sześć lat, natomiast kadencja prezesa oraz wiceprezesa sądu rejonowego wynosi cztery lata.

2.4. Art. 27 § 2 p.u.s.p. – w brzmieniu przytoczonym powyżej – obowiązuje od 23 maja 2018 r. W tym brzmieniu został wprowadzony na mocy art. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 848; dalej: ustawa nowelizująca z 2018 r.). Po raz pierwszy, od wejścia w życie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych, nie wymagał uzyskania przez Ministra Sprawiedliwości opinii KRS przed odwołaniem prezesa albo wiceprezesa sądu. Zamiast konieczności uzyskania opinii KRS, prawodawca wprowadził konieczność uzyskania opinii kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu.

2.5. Na kształt regulacji art. 27 p.u.s.p. wpłynął wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8), w którym Trybunał orzekł, że „art. 27 ustawy (...), w części w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, jest zgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji; art. 27 ustawy (...), w części w jakiej upoważnia Ministra Sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów, niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych, nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości, jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji”. Ponadto Trybunał orzekł, że „[p]rzepis art. 27 ustawy (...) w części objętej punktem I.4 wyroku, traci moc z dniem 31 sierpnia 2004 r.”.

W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „kompetencja Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesa sądu z powodu «rażącego niewywiązywania się z obowiązków», właśnie dlatego, że opiera się na dających się określić, przewidywalnych przesłankach odnoszących się do okoliczności, które wymagają natychmia-

stowej i zdecydowanej reakcji (niewywiązywanie jest kwalifikowane jako «rażące») – nie zawiera ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, a tym samym nie może być uznane za naruszenie zasady równowagi władz i niezależności władzy sądowniczej. Zdecydowanie inaczej kształtuje się jednak sytuacja w wypadku zaistnienia przesłanki, jaką jest «dobro wymiaru sprawiedliwości». (...) Analizowane rozwiązanie umożliwia podjęcie decyzji przez ministra sprawiedliwości o odwołaniu prezesa także wtedy, kiedy opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest negatywna, a więc ocena wystąpienia przesłanki «dobro wymiaru sprawiedliwości» była odmienna od tej, którą kierował się organ władzy wykonawczej. Takie rozwiązanie może prowadzić w konsekwencji do naruszenia niezależności sądu, a jest to – obok gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji), drugie podstawowe kryterium określające pozycję władzy sądowniczej w systemie organów państwowych (art. 173). Nie można tu pomijać faktu, że do kompetencji prezesa sądu należą, jak wskazywano, nie tylko funkcje z zakresu administracji sądowej, ale także pewne funkcje jurysdykcyjne zastrzeżone ustawowo dla prezesa sądu (np. związane z przydziałem spraw poszczególnym sędziom...)

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że: „[j]ak trafnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., K. 11/93: «Jeżeli stanowisko prezesa łączy się z wykonywaniem czynności jurysdykcyjnych to oddanie kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracyjnego narusza zasadę niezależności sądu». Pogląd ten sformułowany, na tle innego stanu prawnego (...) pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, w odniesieniu do zmian polegających na wyłączeniu kompetencji samorządu sędziowskiego z procedury powoływania i odwoływania prezesa, w obecnym stanie konstytucyjnym zachowuje, ze względu na konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa (art. 186), aktualność w takim zakresie, w jakim pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości swobodę podjęcia decyzji o odwołaniu prezesa na podstawie niedookreślonej i nie w pełni weryfikowalnej przesłanki, jaką jest «dobro wymiaru sprawiedliwości» bez uwzględnienia stanowiska Krajowej Rady» (wyrok o sygn. K 12/03).

2.6. Istotne nowości normatywne – z perspektywy niniejszej sprawy – przyniosła nowelizacja dokonana na mocy art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452; dalej: nowelizacja lipcowa). Art. 27 p.u.s.p. otrzymał następujące brzmienie: „§ 1. Prezes i wiceprezes sądu mogą być odwołani przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku:

- 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;
- 2) gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości;
- 3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych;
- 4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji.

§ 2. Odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa w celu uzyskania opinii.

§ 3. Występując o opinię do Krajowej Rady Sądownictwa Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Przepis art. 22b § 2 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa dotycząca odwołania prezesa sądu jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów.

§ 5. Niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.

§ 6. W przypadku złożenia przez prezesa albo wiceprezesa sądu rezygnacji z pełnionej funkcji w toku kadencji, Minister Sprawiedliwości odwołuje go bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w § 2”.

2.7. Ostatnia zmiana art. 27 p.u.s.p. nastąpiła na mocy art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej z 2018 r., a mianowicie: „1) w art. 27:

a) § 2-5 otrzymują brzmienie:

«§ 2. Odwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia kolegium właściwego sądu w celu uzyskania opinii.

§ 3. Występując o opinię, o której mowa w § 2, Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Przepis art. 22b § 2 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Kolegium właściwego sądu wyraża opinię, o której mowa w § 2, po wysłuchaniu prezesa albo wiceprezesa sądu, którego dotyczy zamiar odwołania. Osoba, której dotyczy zamiar odwołania, nie uczestniczy w głosowaniu nad opinią, nawet jeśli jest członkiem kolegium właściwego sądu.

§ 5. Pozytywna opinia kolegium właściwego sądu upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania jego prezesa albo wiceprezesa. Niewydanie opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.»

b) po § 5 dodaje się § 5a w brzmieniu:

«§ 5a. Jeżeli opinia kolegium właściwego sądu w przedmiocie odwołania jego prezesa albo wiceprezesa jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Krajowej Radzie Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie opinii przez Krajową Radę Sądownictwa w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.»

c) w § 6 wyrazy «opinii, o której mowa w § 2» zastępuje się wyrazami «opinii, o których mowa w § 2 oraz 5a»”.

Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą z 2018 r. weszły w życie 23 maja 2018 r.

2.8. Reasumując wyżej przedstawione zmiany dokonywane w procedurze odwoływania prezesów sądów, należy podkreślić, że przed nowelizacją lipcową odwołanie prezesa/wiceprezesa sądu przed upływem kadencji następowało po zasięgnięciu opinii KRS, a negatywna opinia była dla MS wiążąca. Nowelizacja lipcowa rozszerzyła katalog przesłanek materialnych mogących zainicjować procedurę odwoławczą, dodając w szczególności sytuację „stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”, a także wyposażyła MS w uprawnienie do zawieszenia prezesa albo wiceprezesa w pełnieniu czynności, którego minister mógł dokonać wraz z wnioskiem do KRS o wyrażenie opinii w sprawie zamiaru odwołania. Ustawodawca związał Ministra Sprawiedliwości opinią KRS tylko w sytuacji, kiedy negatywna opinia tego organu dotycząca odwołania prezesa sądu została podjęta większością dwóch trzecich głosów.

Z kolei ustawa nowelizująca z 2018 r. wprowadziła dodatkowy etap w procedurze opiniowania zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, tj. kolegium właściwego sądu, które winno wydać opinię po wysłuchaniu zainteresowanego prezesa lub wiceprezesa. Ustawodawca przesądził też, że pozytywna opinia kolegium, a także niewydanie jej przez kolegium w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa/wiceprezesa nie stoi na przeszkodzie odwołaniu. W wypadku negatywnej opinii kolegium właściwego sądu – MS może zamiar odwołania prezesa/wiceprezesa wraz z pisemnym uzasadnieniem przedstawić KRS, której negatywna opinia jest dla MS wiążąca jedynie wtedy, gdy uchwała w tej sprawie zostanie podjęta większością dwóch trzecich głosów. Niewydanie przez KRS opinii we wskazanym przedmiocie w terminie 30 dni skutkuje z kolei, podobnie jak w sytuacji bezskutecznego upływu tego terminu dla wydania opinii przez kolegium sądu, możliwością odwołania przez MS prezesa albo wiceprezesa sądu.

Jako swoiste *novum* pojawiła się zatem możliwość odwołania przez Ministra Sprawiedliwości prezesa/wiceprezesa sądu bez konieczności zwracania się do KRS o opinię w tej sprawie.

3. Wzorce kontroli oraz analiza problemów konstytucyjnych.

3.1. Procedura odwołania prezesa/wiceprezesa sądu wyklucza z niej udział KRS w czterech sytuacjach: pozytywnej opinii kolegium właściwego sądu (art. 27 § 5 zdanie pierwsze p.u.s.p.), niewydania opinii przez kolegium właściwego sądu w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez MS zamiaru odwołania (art. 27 § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), wydania negatywnej opinii przez KRS większością bezwzględną (art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p.) oraz niewydania opinii przez KRS w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez MS zamiaru odwołania (art. 27 § 5a zdanie trzecie p.u.s.p.).

Zgodnie z obowiązującą procedurą odwoławczą prezesa/wiceprezesa sądu powszechnego można odwołać w czasie trwania kadencji na podstawie enumeratywnie wymienionych przesłanek określonych w art. 27 p.u.s.p. Poddana kontroli procedura odwoławcza może być zainicjowana tylko przez MS, który zamiar odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem przedstawia kolegium właściwego sądu. Wszczynając procedurę odwoławczą, MS może zawiesić prezesa/wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Ustawodawca nie określa terminu, na jaki takie zawieszenie może nastąpić, precyzuje jedynie, że zawieszony prezes/wiceprezes winien być wysłuchany przez kolegium oraz że nie może uczestniczyć w głosowaniu nad opinią we własnej sprawie. Pozytywna opinia kolegium upoważnia MS do odwołania prezesa/wiceprezesa bez zasięgnięcia w tej kwestii opinii KRS. Odwołanie bez udziału KRS może również nastąpić w sytuacji, gdy kolegium sądu nie wyda opinii w terminie 30 dni.

Jeżeli natomiast opinia kolegium sądu jest negatywna, Minister Sprawiedliwości może przedstawić zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, KRS. Ustawodawca *expressis verbis* zastrzegł jednak, że MS jest związany negatywną opinią KRS, „jeżeli uchwała w tej sprawie została podjęta większością dwóch trzecich głosów” oraz że odwołanie prezesa/wiceprezesa sądu może nastąpić, jeśli KRS nie wyda opinii w terminie 30 dni.

3.2. Jako wzorce kontroli wnioskodawca wskazał: 1) wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji oraz jednoznaczności przepisów prawa; 2) zasadę podziału władzy statutowaną w art. 10 ust. 1 Konstytucji; 3) konstytucyjne kompetencje KRS wynikające z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, 4) prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, 5) zasadę równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania wskazaną w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

3.2.1. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zasadę niezależności sądów i trybunałów

od innych władz wyraża art. 173 Konstytucji. Natomiast zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

Status KRS był przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W jednym z orzeczeń Trybunał wyraził pogląd, że „Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą” (wyrok z 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; zob. również wyrok z 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130). Trybunał wielokrotnie podkreślał też, że zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. wyroki z: 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81; 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 80; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 44; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63 oraz wyrok TK o sygn. K 5/17). Z konstytucyjnego zadania Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Trybunał wywodził „obowiązek ustawodawcy do wyposażenia tego organu w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wykonania tego zadania (zob. wyroki z: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119). Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków sędziów (17 osób) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1 osoba) i parlament (6 osób), że jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03). W wyroku o sygn. K 12/03, Trybunał wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa, pomimo mieszanego składu, jest organem pozajudycyjnym, należącym jednak do organów władzy sądowniczej. Wyjaśnił przy tym, że za poglądem takim przemawia systematyka Konstytucji i umiejscowienie art. 186 Konstytucji w rozdziale VIII «Sądy i trybunały» (zob. wyrok o sygn. K 12/03). Tak wyraźne przypisanie KRS do władzy sądowniczej nie zostało wyrażone w późniejszym orzecznictwie TK. Przeciwnie, w kolejnych orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że nie można traktować Rady w taki sposób, w jaki traktowane są organy władzy sądowniczej. Podkreślał też, że KRS nie sprawuje władzy sądowniczej (zob. wyrok o sygn. K 28/04)” (zob. wyrok o sygn. K 5/17).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie również uznał, że KRS nie jest organem władzy sądowniczej. Przemawia za tym, jak słusznie uznał Trybunał w wyroku o sygn. K 5/17, „zarówno treść konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji), jak i skład Rady. (...) Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK o sygn. K 39/07 i o sygn. K 40/07). Sformułowanie «stoi na straży» można więc rozumieć zarówno jako przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń”.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie też podkreślał, że zadanie KRS w postaci stania na straży „nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału” (zob. wyrok TK o sygn. K 5/17 i przywołane tam orzecznictwo).

3.3. Powołane związkowo z art. 186 ust. 1 Konstytucji wzorce kontroli wyrażają zasadę odrębności i niezależności sądów i trybunałów od innych władz (art. 173 Konstytucji) oraz zasadę niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Na straży tych wartości (tj. niezależności sądów i niezawisłości sędziów) stoi – zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji – Krajowa Rada Sądownictwa.

4. Ocena zgodności art. 27 § 3, 5 oraz 5a zdanie drugie i zdanie trzecie p.u.s.p. z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat ustrojowego mechanizmu odwoływania prezesów/wiceprezesów sądów powszechnych (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03), jak i pozycji MS jako podmiotu sprawującego nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Trybunał w pełni podziela zajęte w tych orzeczeniach stanowisko, że udział MS w „określonej sferze działania sądownictwa powszechnego wpisuje się w system podziału i równowagi władzy” (wyrok o sygn. K 45/07). Trybunał nie kwestionuje też konstytucyjnej dopuszczalności istnienia mechanizmów nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, w tym udziału ministra w procedurze odwołania prezesów/wiceprezesów sądów, z tym jednak zastrzeżeniem, że nadzór ten nie może wkraczać w wykonywanie wymiaru sprawiedliwości oraz nie może mieć „w jakiegokolwiek formie charakteru nadzoru politycznego” (wyrok o sygn. K 45/07).

Trybunał nie ma wątpliwości, że Minister Sprawiedliwości jako administrator wszystkich sądów powinien mieć udział w procedurze odwoławczej prezesów/wiceprezesów sądów powszechnych. Jednakże jego głos – jako organu władzy wykonawczej – nie może być dominujący, ponieważ naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy. Oddanie w tym wypadku kompetencji do odwoływania prezesa w ręce organu administracji nie może dopuszczać nieograniczonego, wręcz arbitralnego wpływu organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez usunięcie ze stanowiska „niewygodnej” dla władzy wykonawczej osoby. Tymczasem obowiązująca procedura odwoławcza przewiduje możliwość skutecznego odwołania prezesa/wiceprezesa sądu zarówno z wyłączeniem udziału KRS, jak i przy jego sprzeciwie, a nawet w sytuacji dwóch negatywnych opinii, tzn. negatywnej opinii kolegium właściwego sądu, a następnie negatywnej opinii KRS wyrażonej bezwzględną większością głosów.

Trybunał zwraca w tym miejscu uwagę, że istotną rolę w całej procedurze odwoławczej prezesów sądów ustawodawca przyznał kolegium tych sądów. W myśl art. 27 § 2 p.u.s.p. „[o]dwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia kolegium właściwego sądu w celu uzyskania opinii”.

4.2. Kolegium właściwego sądu składa się z prezesa sądu apelacyjnego oraz z prezesów sądów okręgowych z obszaru właściwości sądu apelacyjnego (kolegium sądu apelacyjnego – art. 28 § 1 p.u.s.p.) albo z prezesa sądu okręgowego i prezesów sądów rejonowych z obszaru właściwości sądu okręgowego (kolegium sądu okręgowego – art. 30 § 1 p.u.s.p.).

W myśl przywoływanego już art. 27 § 5 zdanie drugie p.u.s.p. niewydanie przez kolegium właściwego sądu opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu.

Tak ukształtowany mechanizm odwoławczy tworzy zbyt daleko idącą możliwość ingerowania MS – jako organu egzekutywy – w funkcjonowanie sądów, a tym samym sprawo-

wany przez nie wymiar sprawiedliwości. Tym bardziej, że obowiązująca procedura odwoławcza nie wyklucza możliwości równoczesnego zainicjowania przez MS odwołania zarówno prezesa, jak i wiceprezesa/wiceprezesów tego samego sądu z jednoczesnym ich zawieszeniem w pełnieniu czynności (pozbawiając sąd kierownictwa), a także zainicjowania takiej procedury – z jednoczesnym zawieszeniem w czynnościach – w stosunku do prezesów/wiceprezesów wprawdzie różnych sądów, ale takich, których zawieszeni przez ministra prezesi wchodzili w skład kolegium sądu właściwego do opiniowania wniosków o odwołanie wszystkich zawieszonych osób.

Tego rodzaju mechanizm stwarza istotne i realne ryzyko kształtowania „odpowiedniego” (uformowanego na nowo) składu kolegium sądu opiniującego wnioski MS w sprawie odwołania prezesów/wiceprezesów. To ryzyko arbitralności działań MS potęguje dodatkowo szeroki, niedookreślony i nieweryfikowalny zakres przesłanek, na podstawie których Minister Sprawiedliwości uruchamia procedurę odwoławczą, czyniąc swoją decyzję niemal dyskrecyjną. Wadliwość ukształtowanego mechanizmu odwoływania prezesów jest szczególnie widoczna w sytuacji, kiedy MS odwołuje prezesa, powołując się „na dobro wymiaru sprawiedliwości” przy jednoczesnych dwóch negatywnych opiniach: negatywnej opinii kolegium sądu oraz negatywnej opinii KRS. Przesłanka „dobra wymiaru sprawiedliwości” jest pojęciem nieostrym i może być różnie interpretowana, inaczej przez kolegium sądu, KRS, a jeszcze inaczej przez MS. Może być nawet wykorzystywana w zależności od aktualnych trendów politycznych (por. S. Zabłocki, *Przekazanie sprawy do rozpoznania sądowi równorzędnemu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/1994, s. 3).

W swoich dotychczasowych judykatach Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że wszelkie wkraczanie innych organów w kompetencje sądów winno następować wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów oraz posiadać właściwe uzasadnienie merytoryczne. Nadzór winien być możliwy, „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 niezależnego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie” (wyrok TK o sygn. K 45/07).

Stworzenie mechanizmów gwarancyjnych w modelu odwoływania prezesów/wiceprezesów sądów powszechnych jest zatem konieczne również z uwagi na to, że prezesi i wiceprezesi sądów zajmują się nie tylko administrowaniem sądami, lecz także wykonują istotne funkcje jurysdykcyjne, w tym takie, które oddziałują na sferę niezależności sędziów. Dualizm kompetencji prezesów sprawia, że powinno się stworzyć jak największe gwarancje ich niezależności przez znaczący udział KRS w decydowaniu o odwołaniu ze stanowiska. W ocenie Trybunału, KRS z racji konstytucyjnie określonej roli „strażnika” niezależności sądów i niezależności sędziów jest organem konstytucyjnie legitymowanym do dokonywania oceny zamiaru odwołania prezesa/wiceprezesa sądu.

Wobec powyższego Trybunał jako konstytucyjnie niedopuszczalne ocenił wykluczenie KRS z udziału w procedurze odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, tylko z tego powodu, że kolegium sądu (tj. prezesi sądów odpowiednich szczebli powołani – co należy podkreślić – przez MS) wydało pozytywną opinię o zamiarze odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu.

Jak wyżej wskazano, w przeszłości Trybunał kwestionował dopuszczalność rozwiązań, które całkowicie eliminowały udział KRS w tego typu postępowaniach. Skoro w świetle wyroku TK o sygn. K 12/03 niekonstytucyjne jest odwołanie prezesa sądu przez MS pomimo negatywnej opinii KRS, tym bardziej jako niespełniające standardu konstytucyjnego należy uznać całkowite pominięcie KRS w procedurze odwołania.

4.3. Do pominięcia KRS i sprowadzenia całej procedury odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu do modelu jednopodmiotowego, w którym kompetencja do odwołania preze-

sa/wiceprezesa sądu będzie należała wyłącznie do Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej, a udział KRS zostanie całkowicie wyłączony, może dojść również w sytuacji, kiedy kolegium właściwego sądu nie wyda opinii w określonym przez ustawodawcę terminie.

Wyznaczenie kolegium sądu krótkiego, trzydziestodniowego terminu na wydanie opinii w przedmiocie zamiaru MS odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu połączone z możliwością jednoczesnego zawieszenia wszystkich bądź większości członków tego kolegium w bardzo prosty sposób, może doprowadzić do sytuacji, w której kolegium sądu nie będzie miało możliwości wydania opinii w tak krótkim terminie. Kiedy tak się stanie, MS może bez udziału KRS i bez jakiegokolwiek kontroli odwołać prezesa/wiceprezesa sądu.

Umożliwienie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego decyzją Ministra Sprawiedliwości niepoddaną jakiegokolwiek weryfikacji, a zatem arbitralną decyzją organu egzekutywny prowadzi do nieuprawnionego naruszenia zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziów.

Trybunał uznał zatem, że art. 27 § 5 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pozbawia KRS udziału w procedurze odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, w sytuacji wydania przez kolegium właściwego sądu pozytywnej opinii lub niewydania opinii w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, jest niezgodny z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4.4. Trybunał wskazał również, że ustrojowy model odwołania prezesa/wiceprezesa sądu powszechnego winien być skonstruowany tak, aby zapewnić KRS, jako organowi umocowanemu konstytucyjnie, najlepiej legitymowanemu do uczestniczenia w tej procedurze, realną, a nie jedynie pozorną możliwość wypełniania przyznanego jej uprawnienia.

Tymczasem ustawodawca nawet w wypadkach, w których przewiduje udział KRS w procedurze odwoławczej prezesów/wiceprezesów sądów powszechnych w czasie trwania kadencji, nie zawsze zobowiązuje MS do respektowania wydanej opinii.

W art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. wiążący charakter uchwały KRS, wyrażającej opinię o odwołaniu prezesa albo wiceprezesa sądu, uwarunkowany został przez ustawodawcę wymogiem podjęcia rzeczowej uchwały większością dwóch trzecich głosów.

Regulacja art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej zasady podejmowania uchwał przez KRS, określonej w art. 21 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS). Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o KRS „Do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu”. Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o KRS „Rada podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w głosowaniu jawnym. Na żądanie członka Rady głosowanie jest tajne”.

Przedmiotem regulacji w przepisach ustawy o KRS – zgodnie z jej art. 1 – są „kompetencje, tryb wyboru członków, ustrój i postępowanie przed Krajową Radą Sądownictwa”. Ta ustawowa regulacja ma swoją konstytucyjną podstawę w art. 187 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Zatem przepisy ustawy o KRS określające procedurę podejmowania uchwał przez KRS zostały ustanowione na podstawie delegacji wyrażonej w art. 187 ust. 4 Konstytucji.

4.4.1. Trybunał podzielił argumentację wnioskodawcy, który przekonywał, że KRS, wykonując swe konstytucyjne kompetencje i obowiązki stania na straży niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji) – które to wartości ostatecznie służą urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa każdego „do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bez-

stronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – musi mieć realną możliwość kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w ramach procedury odwoływania prezesów albo wiceprezesów sądów powszechnych.

Określony w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. wymóg podjęcia uchwały większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów znacznie ogranicza możliwość uzyskania wiążącego charakteru opinii wyrażonej w przedmiocie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu. Uszczupla to w sposób prowadzący do sprzeczności z art. 186 ust. 1 Konstytucji kompetencje KRS, której ustrojodawca powierzył zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Aby spełnić wymóg większości dwóch trzecich głosów, KRS, która łącznie ma dwudziestu pięciu członków, musiałaby uzyskać siedemnaście głosów sprzeciwu wobec zamiaru Ministra Sprawiedliwości odwołania prezesa albo wiceprezesa. Trybunał zwrócił uwagę, że w skład KRS wchodzi, poza samym Ministrem Sprawiedliwości, czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów, a ponadto osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych.

Tak wysoki poziom wymagań, jaki określił ustawodawca w art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p., ograniczający możliwość wywarcia realnego wpływu na podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości decyzje w przedmiocie odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, nie ma uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, przez co w sposób nadmierny uszczupla możliwość realizacji przez KRS zadania, powierzonego jej przez ustrojodawcę w art. 186 ust. 1 Konstytucji, stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wobec powyższego Trybunał orzekł, że art. 27 § 5a zdanie drugie p.u.s.p. w zakresie, w jakim zastrzega wiążący Ministra Sprawiedliwości charakter dla negatywnej opinii KRS wydanej w przedmiocie zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu dla uchwał podjętych jedynie większością dwóch trzecich głosów, jest niezgodny z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4.5. Iluzoryczność uzależnienia odwołania prezesów/wiceprezesów sądów od opinii KRS Trybunał dostrzegł też w treści art. 27 § 5a zdanie trzecie p.u.s.p., w którym ustawodawca umożliwił MS odwołanie prezesa/wiceprezesa w sytuacji, kiedy KRS nie wyrazi opinii w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez MS zamiaru odwołania prezesa/wiceprezesa.

Tak określony, relatywnie krótki termin na wypowiedzenie się KRS o zgłoszonym zamiarze odwołania prezesa/wiceprezesa sądu w powiązaniu z treścią przepisów ustawy o KRS określających procedurę postępowania w sprawach indywidualnych rodzi niebezpieczeństwo, że KRS nie będzie w stanie zająć stanowiska na czas.

Art. 31 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS stanowi, że „[w] celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Przewodniczący wyznacza zespół”, który przygotowuje stanowisko Rady.

Art. 31 ust. 2a zdanie pierwsze ustawy o KRS stanowi, że „[w]yznaczając zespół Przewodniczący Rady zawiadamia Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz informuje o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady”.

Art. 31 ust. 2b ustawy o KRS wskazuje, że „Minister Sprawiedliwości w terminie dwudziestu jeden dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2a, może przedstawić Radzie opinię w sprawie indywidualnej. Przed upływem terminu na przedstawienie opinii przez Ministra Sprawiedliwości zespół nie może przyjąć stanowiska, o którym mowa w art. 34 ust. 1”.

Mając na uwadze, że w świetle przedstawionych unormowań KRS może utracić możliwość realnego wykonywania swoich konstytucyjnych zadań w ramach procedury odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu, Trybunał uznał, że art. 27 § 5a zdanie trzecie p.u.s.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że niewydanie opinii przez KRS w terminie trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa albo wiceprezesa sądu nie stoi na przeszkodzie odwołaniu, jest niezgodny z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4.6. Procedura zawieszenia prezesa/wiceprezesa sądu powszechnego w połączeniu z wszczęciem przez MS procedury odwoławczej.

4.6.1. Poddany w całości kontroli Trybunału art. 27 § 3 p.u.s.p. stanowi, że „[w]ystępując o opinię, o której mowa w § 2, Minister Sprawiedliwości może zawiesić prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności. Przepis art. 22b § 2 stosuje się odpowiednio”.

Art. 22b § 2 p.u.s.p. wskazuje, że „[j]eżeli prezes sądu nie został powołany, funkcję prezesa sądu wykonuje, przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, wiceprezes sądu. W sądzie, w którym powołano więcej niż jednego wiceprezesa sądu, funkcję prezesa sądu wykonuje wiceprezes sądu najstarszy służbą. Jeżeli w sądzie nie został powołany wiceprezes sądu, funkcję prezesa sądu, przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, wykonuje najstarszy służbą sędzia pełniący funkcję przewodniczącego wydziału w tym sądzie”.

W myśl już przywoływanego art. 27 § 2 p.u.s.p. „[o]dwołanie prezesa albo wiceprezesa sądu następuje po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Zamiar odwołania, wraz z pisemnym uzasadnieniem, Minister Sprawiedliwości przedstawia kolegium właściwego sądu w celu uzyskania opinii”.

4.6.2. Instytucja zawieszenia prezesa albo wiceprezesa sądu w czynnościach służbowych została unormowana bardzo ogólnie. Ustawodawca nie określił materialnych przesłanek jej zastosowania ani czasu, na jaki takie zawieszenie może być przez ministra zastosowane. Przesądził jedynie o możliwości skorzystania przez MS z instytucji zawieszenia wraz z wnioskiem do kolegium sądu o wyrażenie opinii w przedmiocie odwołania danej osoby. Zawieszenie prezesa/wiceprezesa w czynnościach służbowych nie podlega kontroli żadnego organu.

Ustawa precyzuje jedynie, że zawieszony prezes/wiceprezes winien być wysłuchany przez kolegium oraz że nie może uczestniczyć w głosowaniu nad opinią we własnej sprawie. Każdy bowiem prezes sądu jest jednocześnie członkiem kolegium sądu, a zatem organu, który jest uprawniony do wyrażenia opinii w sprawie zamiaru odwołania go przez MS.

4.6.3. Badając zaskarżony przepis, Trybunał stwierdził, że tak ukształtowana instytucja zawieszenia, przy uwzględnieniu przepisów określających skład kolegium sądu, stwarza możliwość jednoczesnego zawieszenia większości, a nawet wszystkich członków kolegium – osób wchodzących w skład organu uprawnionego do zaopiniowania wniosku w przedmiocie odwołania prezesa. Skutkuje to, na co Trybunał już zwracał uwagę, możliwością ukształtowania zupełnie nowego składu tego organu, a także z uwagi na zawirowania związane z ukształtowaniem „nowego kolegium” może prowadzić do niewydania przez kolegium sądu opinii w ciągu trzydziestu dni od dnia przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości zamiaru odwołania prezesa. W wypadku, kiedy nastąpi bezskuteczny upływ określonego terminu (art. 27 § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), organ egzekutywy, samodzielnie i arbitralnie, może odwołać prezesa albo wiceprezesa sądu.

4.6.4. W ocenie Trybunału, analiza całokształtu określonej przez ustawodawcę procedury odwoławczej prezesa/wiceprezesa sądu w czasie trwania kadencji prowadzi również do uznania, że nieograniczona w czasie i niepoddana żadnej kontroli kompetencja Ministra Sprawiedliwości do zawieszenia prezesa/wiceprezesa stanowi dodatkową procedurę, która umożliwia korzystne dla MS ukształtowanie składu kolegium sądu, a tym samym może wy-

wrząc wpływ na treść opinii, jaką ten organ wyda. Po pierwsze, każdy członek kolegium, będący jednocześnie prezesem, wiceprezesem sądu może być w każdej chwili bezterminowo zawieszony arbitralną decyzją MS. Może to nie tylko powodować destabilizację pracy sądu, lecz także stwarzać poczucie niepewności i dominującej zależności od decyzji i poleceń organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości.

Po drugie, to MS powołuje prezesów sądów, czyli osoby wchodzące w skład kolegium sądu opiniującego zamiar odwołania innego prezesa. Wobec braku istnienia jakichkolwiek mechanizmów ograniczających możliwość zawieszania prezesów mogą oni czuć realną obawę, że w każdej chwili procedura zawieszająca dotknie również ich, w szczególności, kiedy opinia kolegium nie będzie MS zadowolala.

4.6.5. W ocenie Trybunału, przewidziana w art. 27 § 3 p.u.s.p. całkowita swoboda Ministra Sprawiedliwości, będącego organem władzy wykonawczej o charakterze politycznym, w zakresie zawieszenia prezesa/wiceprezesa sądu bez limitu czasu, na jaki to zawieszenie może nastąpić, przy jednoczesnym braku kontroli decyzji MS w przedmiocie zawieszenia, narusza zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał w tym miejscu jeszcze raz podkreśla, że pojęcie „sprawowania urzędu sędziego”, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji, nie ogranicza się jedynie do czynności *stricto* orzeczniczych, ale obejmuje też tę sferę działalności sędziego, kiedy działa on jako prezes czy wiceprezes sądu, a zatem niezawisłość sędziego.

Przyznanie MS uprawnienia do bezterminowego zawieszenia prezesa z jednoczesnym wszczęciem procedury odwoławczej i bez udziału w tej procedurze KRS zaburza konieczną równowagę pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą.

Zdaniem Trybunału, zamiar ustawodawcy stworzenia swego rodzaju procedury awaryjnej, pozwalającej MS na reakcję na problemy funkcjonowania administracji sądowej nie został właściwie zrealizowany przez to, że w zaskarżonym przepisie brakuje gwarancji tymczasowości zawieszenia prezesa i wiceprezesa. Zaskarżony art. 27 § 3 p.u.s.p. stwarza realną możliwość długotrwałego i niekontrolowanego korzystania z przyznanej kompetencji. W obliczu aktualnego ukształtowania instytucji zawieszenia nie można wykluczyć możliwości wielokrotnego wykorzystywania procedury odwoławczej, aż do uzyskania przez organ władzy wykonawczej pożądanego skutku.

Konieczne jest zatem zagwarantowanie odpowiednich limitów czasowych dopuszczalnego korzystania przez Ministra Sprawiedliwości z instytucji zawieszenia oraz poddanie jej kontroli KRS.

Trybunał uznał, że art. 27 § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pozbawia KRS udziału w procedurze zawieszenia prezesa albo wiceprezesa sądu w pełnieniu czynności oraz nie określa terminu trwania zawieszenia prezesa albo wiceprezesa w pełnieniu czynności, jest niezgodny z art. 186 ust. 1 w związku z art. 173 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

5.1. Wobec stwierdzenia niezgodności art. 27 § 3, 5 oraz 5a zdanie drugie i zdanie trzecie p.u.s.p. z wzorcami konstytucyjnymi wymienionymi w sentencji wyroku, Trybunał odstąpił od oceny merytorycznej tego artykułu z innymi wzorcami wskazanymi przez wnioskodawcę.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy występuje niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, można zaniechać dalszej oceny merytorycznej, a postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi może być umorzone ze względu na

zbędność wydania wyroku (por. wyrok z 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, OTK ZU A/2018, poz. 4, wraz z powołanymi tam wyrokami).

Zatem Trybunał na mocy art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2019 poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

5.2. Ponadto Trybunał stwierdził, że brak jest podstawy prawnej po stronie wnioskodawcy do żądania określenia terminu mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów i postępowanie w tym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzył ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Rafała Wojciechowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 października 2024 r., sygn. akt K 2/24

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 16 października 2024 r., sygn. K 2/24.

Moim zdaniem postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania Trybunał bada, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Przeszkody te mogą dotyczyć zarówno przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, jak i przesłanek formalnych wspólnych dla kontroli konkretnej i abstrakcyjnej (por. postanowienie z 15 grudnia 2022 r., sygn. K 49/15, OTK ZU A/2023, poz. 12). Jedną z przesłanek niezbędnych do merytorycznego rozpatrzenia wniosku jest odpowiednie udowodnienie zarzutów stawianych w kontekście każdego wzorca kontroli. To na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Trybunał nie może wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości (por. postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10). Co ważne, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (por. postanowienie z 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13 OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 i powołane tam orzecznictwo). W szczególności uzasadnienie jest wadliwe wtedy, gdy zarzuty wobec kwestionowanej regulacji wykraczają poza kognicję Trybunału (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja przyznała Trybunałowi Konstytucyjnemu status „sądu prawa”, nie zaś „sądu faktu” (por. postanowienie TK z 25 stycznia 2008 r., sygn. Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131). Trybunał sprawuje kontrolę hierarchicznej zgodności norm w zakresie wskazanym ściśle w art. 188 Konstytucji. Wobec tego na wnioskodawcy ciąży obowiązek należytego uzasadnienia swoich zarzutów w odniesieniu do treści przedmiotu kontroli, a nie okoliczności związanych z jego stosowaniem. Trybunał nie posiada kognicji do

oceny stosowania prawa przez organy państwowe (por. wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119).

Z uwagi na kompleksowość opisywanej problematyki nie sposób jednoznacznie odzielić praktyki stosowania prawa od treści przepisu. Ze względu na złożoność materii regulowanych przez prawo, często dochodzi do sytuacji, w której dany przepis interpretowany jest przez organy władzy publicznej na różne sposoby. Wówczas zbadać należy, czy przepis będący formalną podstawą rozstrzygnięcia spełnia konstytucyjne standardy określoności, których podstawą jest art. 2 ustawy zasadniczej. Innymi słowy, przepis może być uznany za niekonstytucyjny, jeśli praktyka stosowania przez sądy wskazuje na jego niedostateczną precyzję. Należy pamiętać, że konstytucyjny standard określoności nie jest tożsamy dla wszystkich gałęzi prawa. Szczególnie wysokie wymogi ustrojodawca przewiduje wobec prawa karnego (w myśl art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa daninowego (zgodnie ze szczególną zasadą określoności prawa daninowego wynikającą z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji).

Zdarzają się również sytuacje, w których w procesie stosowania prawa kształtuje się nowa norma, autonomiczna względem przepisu. Trybunał Konstytucyjny uwzględnia interpretację przepisu przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny. Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze (por. np. wyroki TK z: 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165).

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że argumenty wskazane w pismach procesowych oraz podczas rozpraw nie odnoszą się do niekonstytucyjności przedmiotu kontroli *in abstracto*, lecz do działania na ich podstawie Ministra Sprawiedliwości. Wyraźnie świadczy o tym zawarty w pismach procesowych wniosek o określenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów od 13 grudnia 2023 r. Wnioskodawca w piśmie procesowym uzasadniał, że „[w] okresie do 13 grudnia 202[3] r. przepisy art. 27 § 5 i art. 27 § 5a Prawa o ustroju sądów powszechnych w praktyce nie były stosowane przez osoby poprzednio piastujące urząd Ministra Sprawiedliwości, prezesi sądów byli odwoływani po ich rezygnacji. Sytuacja uległa zmianie począwszy od 13 grudnia 2023 r., kiedy zostały zainicjowane pierwsze czynności składające się na bezprawne zmiany kadrowe w sądach powszechnych”. Zdaniem wnioskodawcy, 13 grudnia 2023 r. to „data graniczna”, od której „bezsprzecznie Minister Sprawiedliwości podjął czynności składające się na opisany w punktach poprzedzających okres bezprawia” (s. 9 pisma wnioskodawcy z 27 maja 2024 r.). Z argumentacji wnioskodawcy wynika więc, że zaskarżone przepisy (funkcjonujące w obecnej postaci już ponad 6 lat) są jedynie formalną podstawą działania Ministra Sprawiedliwości. I właśnie to działanie, które miało „ściśle polityczny charakter” prowadzi do „bezprawia”. Zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej. Jednakże, biorąc pod uwagę zasadniczą kompetencję Trybunału, jaką jest sprawowanie kontroli hierarchicznej zgodności norm, wskazany przez wnioskodawcę termin nie ma żadnego uzasadnienia. Jeśli zarzuty wnioskodawcy faktycznie odnosiłyby się do zaskarżonego przepisu, nie wniósłby on o określenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów od 13 grudnia 2023 r. Data zaprzysiężenia rządu, w którym zasiada Minister Sprawiedliwości stosujący kwestionowane przepisy, nie wpływa na ich brzmienie ani konstytucyjność.

Podsumowując, wnioskodawca w swojej argumentacji skupił się przede wszystkim na efektach stosowania prawa przez obecnego Ministra Sprawiedliwości, którego kwestionowane przepisy wyposażyły w określone kompetencje. Zarzuty niekonstytucyjności przedmiotu kontroli zostały więc oparte o okoliczności ich stosowania w przeciągu ostatniego roku. Try-

Trybunał Konstytucyjny jako sąd prawa, nie może merytorycznie badać zarzutów wnioskodawcy opartych na sferze faktów. Argumenty odnoszące się do działania organów władzy publicznej na podstawie prawa mogą pełnić jedynie rolę pomocniczą, w celu wskazania implikacji wynikających z treści kwestionowanych przepisów. Nie mogą jednak stanowić istoty wniosku samej w sobie. Trybunał związany jest nie tylko zakresem wniosku, ale również zawartej w nim argumentacji (por. wyrok TK z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07 OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28). Wnioskodawca w swojej argumentacji powinien skupić się na treści przedmiotu kontroli, a nie na zdarzeniach faktycznych na nim opartych.

Z powyższych względów złożenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.