



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 11 marca 2025 r.

Pozycja 21

## WYROK

z dnia 6 marca 2025 r.

Sygn. akt U 16/24

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz  
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 6 marca 2025 r., wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334), a przez to z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 41 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1, a przez to z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444) jest niezgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.**

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

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, wnioskodawca lub Rada) uchwałą nr 831/2024 z 9 października 2024 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności: 1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444; dalej: rozporządzenie zmieniające) z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p.), a przez to z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; 2) § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p., a przez to z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego wprowadzają zmiany między innymi w zakresie zasad zmniejszenia przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności, zakładają przy tym zwiększenie sędziom będącym członkami Krajowej Rady Sądownictwa oraz sędziom delegowanym do Biura Krajowej Rady Sądownictwa wskaźnika udziału w przydziale spraw z 25% do 80% (zob. § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego).

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego dotyczą sytuacji prawnej sądów lub sędziów i oddziałują na sferę niezależności sądów i niezawisłość sędziowską, ponieważ dotyczą obciążenia pracą poszczególnych sędziów łączących orzekanie z funkcjami w ramach wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa (w tym delegacji do jej Biura).

Rada jako wzorce kontroli wskazała przepisy dotyczące warunków wydawania aktów prawnych z zachowaniem przewidzianego trybu, uwzględniającego w procesie legislacyjnym opiniowanie przez KRS, stanowiące o naruszeniu art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wobec uniemożliwienia Radzie wyrażenia opinii na temat aktu normatywnego dotyczącego zasad obciążenia pracą sędziów, a co za tym idzie wpływającego na warunki ich pracy, Rada podniosła zarzuty związane z obrazą powyższych przepisów ustrojowych, a przede wszystkim dotyczące naruszenia zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Rada ponadto zakwestionowała konstytucyjność zaskarżonego rozporządzenia zmieniającego jako niezgodnego z art. 41 § 1 p.u.s.p., wykraczającego poza zakres delegacji ustawowej, a przez to niezgodnego z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, poddanie pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego zarzutu merytorycznego służyć będzie zapobieżeniu w przyszłości konieczności zaskarżenia ewentualnego kolejnego aktu normatywnego Ministra Sprawiedliwości o tożsamej treści normatywnej, skutkującego naruszeniem przywołanych norm konstytucyjnych.

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

W ocenie Rady, niezasięgnięcie opinii KRS przez organ wnioskujący – Ministra Sprawiedliwości odnośnie do projektu rozporządzenia dotyczącego sędziów i sądów, jak również

wyznaczenie terminu Radzie przez Ministra Sprawiedliwości do zaopiniowania i przyjęcie domniemania opinii pozytywnej stanowi o naruszeniu zasady demokratycznego państwa prawnego wynikającego z art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, pominięcie opinii KRS odnośnie do takiego projektu normatywnego stanowi zignorowanie konstytucyjnego uprawnienia Rady, określonego w art. 186 ust. 1 Konstytucji, prowadząc do naruszenia porządku konstytucyjnego, zasady konstytucjonalizmu, zgodnie z którą wszystkie zasady wyrażone w Konstytucji są hierarchicznie wyższe od pozostałych aktów władzy publicznej i mają charakter wiążący. Wnioskodawca stwierdził, że „[k]onstytucyjne prawo i obowiązek opiniowania aktów prawnych przez Krajową Radę Sądownictwa (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP) stanowi zasadę wyższą od prakseologicznych w swojej istocie unormowań wewnętrznych organizacji pracy Rady Ministrów zawartych w jej Regulaminie. W tym względzie nieudzielenie odpowiedzi na pytanie Komisji Krajowej Rady Sądownictwa i wydanie oraz opublikowanie rozporządzenia przed umożliwieniem zapoznania się przez Radę *in pleno* ze stanowiskiem jej Komisji problemowej uzasadnia postawione w *petitum* wniosku zarzuty”.

Wnioskodawca podkreślił, że o ile samo pominięcie opiniowania przez KRS projektu aktu normatywnego, które niejednokrotnie należy analizować w kategoriach błędu organu wnioskującego o opinię, nie zaś działania intencjonalnego, stanowi o naruszeniu konstytucyjnego uprawnienia Rady określonego w art. 186 ust. 1 Konstytucji, o tyle celowe wejście przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości w kompetencje Rady i ustalenie, że opinia Rady, która w ogóle nie została przedstawiona, jest opinią pozytywną, stanowi bezpośrednio i oczywiste naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że pominięcie etapu opiniowania przez KRS aktu normatywnego stanowi działanie bez podstawy prawnej, poza granicami prawa i jednocześnie narusza podstawową konstytucyjną rolę KRS, uniemożliwiając jej zaopiniowanie aktu istotnego z punktu widzenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jest również rażącym naruszeniem zasady poprawnej legislacji, pozostającej w ścisłym związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa, wynikających z art. 2 Konstytucji, a to przez naruszenie art. 41 § 1 p.u.s.p., statuującego wymóg zaopiniowania projektu regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przez Radę. Wnioskodawca zarzucił, że Minister Sprawiedliwości nie tylko uniemożliwił Radzie wydanie opinii na temat rozporządzenia, lecz także nie przedstawił do zaopiniowania KRS należytego uzasadnienia projektu aktu normatywnego opublikowanego przez Rządowe Centrum Legislacji. Wskazał, że nastąpiło to wbrew pismom przewodniczącego Rady z 15 maja i 10 lipca 2024 r. wzywających Ministra Sprawiedliwości do uzupełnienia oceny skutków regulacji o wskazanie, w jakim stopniu zwiększenie przydziału spraw osobom wymienionym w projekcie usprawni postępowania we wszystkich kategoriach spraw przy uwzględnieniu zakresu obowiązków wynikających ze sprawowania danej funkcji. Wnioskodawca zauważył, że jako uzasadnienie zmian w zakresie wskaźników udziału w przydziale spraw projektodawca stwierdził jedynie, iż zmiany dostosowują ich wysokość do rzeczywistego obciążenia zadaniami wynikającymi z pełnionych funkcji, a „osoby pełniące funkcje określone w § 68 ust. 1 pkt 2 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych z tytułu ich pełnienia otrzymują dodatki do wynagrodzenia, które w założeniu powinny stanowić ekwiwalent zwiększonego nakładu dodatkowej pracy, którą niewątpliwie osoby te wykonują”.

Jako uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca podkreślił, że w delegacji ustawowej zawartej w art. 41 § 1 p.u.s.p. ustawodawca wyraźnie i jednoznacznie wskazał, iż w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości nie mieści się regulacja w drodze rozporządzenia, trybu ustalenia nowego podziału czynności sędziów w całości lub części, a konkretnie określenia terminu, w którym ma bezwzględnie nastąpić

dostosowanie podziału czynności do przepisów rozporządzenia zmieniającego. Stwierdził, że nakaz dostosowania jest nadto wadliwy, ponieważ nie uwzględnia jednostkowego obciążenia sędziów, których dotyczy treść rozporządzenia zmieniającego, np. sędziów wizytatorów, którzy mogą pełnić więcej funkcji, mieć wyższy poziom obciążenia odpowiadający regionalnej specyfice sądu, czy nawet obniżenie obciążenia z innego tytułu (np. urlop wychowawczy). W ocenie wnioskodawcy, wykroczenie poza zakres delegacji, sprzeczność z art. 41 § 1 p.u.s.p. stanowi o naruszeniu art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że rozporządzenie zmieniające jednoznacznie wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy i regulowaną w ustawie. Zdaniem Rady „[d]elegacja ustawowa 41 § 1 p.u.s.p. nie może również zawierać upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do uzupełniania przepisów ustawy ustrojowej, zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustroj sądów, w tym także tryb przypisywania sędziom obciążenia orzeczniczego, stanowiącego jądro kompetencyjne władzy sądowniczej, określają ustawy. Prawodawca konstytucyjny jednoznacznie przesądził zatem, iż przepisy określające tryb ustalania podziału czynności w sądzie mogą być regulowane wyłącznie w ustawach. Ujęcie tego przepisu w akcie rangi podustawowej w zaskarżonym rozporządzeniu zmieniającym stanowi jednoznaczne naruszenie zasady normowanej treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji RP i jest zbędne”.

Naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej określonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca upatruje w godzeniu w niezawisłość sędziowską rozumianą jako niezależność wobec organu pozasądowego – Ministra Sprawiedliwości. § 2 rozporządzenia zmieniającego dotyczy, w jego ocenie, bezpośredniej ingerencji organu władzy wykonawczej w czynności urzędowe prezesa sądu, które są autonomiczne i znajdują umocowanie bezpośrednio w ustawie ustrojowej, tj. w art. 22a § 4 p.u.s.p.

2. W piśmie z 21 października 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Minister Sprawiedliwości nie zajął stanowiska w sprawie. W piśmie z 12 listopada 2024 r. zakwestionował natomiast status urzędujących ówczesnie trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz podważył pełnienie funkcji przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, „Trybunał Konstytucyjny w obecnym kształcie jest niezdolny do wykonywania zadań tego organu, określonych w Konstytucji i ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)”.

W odniesieniu do statusu wnioskodawcy, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że KRS nie jest zdolna do realizacji jej konstytucyjnych funkcji i zadań, w szczególności stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, w tym przez wykonywanie uprawnienia do inicjowania kontroli zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Zacytował fragmenty uzasadnienia uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20, i skonstatował, że uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej kształtujące skład KRS w zakresie jej członków wybranych spośród sędziów, w tym uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (M. P. poz. 485), zostały podjęte z rażącym naruszeniem Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do powyższego pisma Ministra Sprawiedliwości Trybunał stwierdził, że Minister Sprawiedliwości nie ma żadnych kompetencji do podważania statusu któregokolwiek z sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał podkreśla również, że udział w postępowaniu przed Trybunałem Ministra Sprawiedliwości jest wypełnieniem jego konstytucyjnych i ustawowych obowiązków.

4. W piśmie z 5 marca 2025 r. Prokurator Generalny poinformował, że brak jest uzasadnienia do jego udziału w postępowaniu oraz wskazał, że nie weźmie udziału w rozprawie w dniu 6 marca 2025 r.

## II

Na rozprawę stawił się przedstawiciel wnioskodawcy. Nie stawili się pozostali uczestnicy prawidłowo zawiadomieni o terminie rozprawy.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi ogólne.

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, Rada lub wnioskodawca) wywodzi swoją legitymację w przedmiocie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2024 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1444; dalej: rozporządzenie zmieniające) z treści art. 186 ust. 2 i art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że „pojęcie «straży», o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (skoro KRS może inicjować «aż» kontrolę konstytucyjności, to tym bardziej pojęciem «straży» będzie objęte opiniowanie stosownych aktów prawnych)” – wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129. Funkcje KRS, określone we wskazanej normie konstytucyjnej, zostały sprecyzowane na szczeblu ustawowym przez przyznanie KRS kompetencji opiniodawczych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS), do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie.

Wnioskodawca wskazał, że Trybunał „w wyroku z 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07 (OTK-A 2007, Nr 7, poz. 80), stwierdził, że «Rada – jak żaden inny konstytucyjny organ państwa – jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wskazał, że systematyka Konstytucji nakazuje, aby uprawnienia Krajowej Rady Sądownictwa były traktowane całościowo, zaś kwestia stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, do skorzystania z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpienia do Trybunału»”.

W uzasadnieniu wyroku z 8 listopada 2023 r., sygn. K 1/23 (OTK ZU A/2023, poz. 80), Trybunał przypominał, w sytuacji zakwestionowania legitymacji Rady przez Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „KRS – stosownie do art. 186 ust. 1 Konstytucji – stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów i wyłącznie w tych sprawach może wystąpić do Trybunału z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych (art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 Konstytucji)”.

Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji Rada może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

## 2. Przedmiot kontroli.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego zostały wydane na podstawie art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p.). Rozporządzenie zmieniające zostało opublikowane 1 października 2024 r., zatem zgodnie z § 6 tego rozporządzenia weszło ono w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 16 października 2024 r.

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

1) w § 2 w pkt 5:

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

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

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

a) 100% – dla orzecznika przydzielonego wyłącznie do jednego wydziału, niepełniącego funkcji, niedelegowanego do innej jednostki na podstawie art. 77 albo art. 151a ustawy,

b) co najmniej 90% – dla zastępcy przewodniczącego wydziału liczącego do 15 orzeczników, kierownika sekcji, rzecznika prasowego w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi mniej niż 300, koordynatora do spraw mediacji w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi mniej niż 300, zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym albo sądzie okręgowym, Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, prezesa sądu dyscyplinarnego oraz sędziego, któremu powierzono zastępowanie sędziego orzekającego w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej,

c) co najmniej 80% – dla orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego do 7 orzeczników, rzecznika prasowego w sądzie apelacyjnym, rzecznika prasowego w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi nie mniej niż 300, sędziego będącego członkiem Krajowej Rady Sądownictwa oraz sędziego delegowanego do Biura Krajowej Rady Sądownictwa,

d) co najmniej 75% – dla zastępcy przewodniczącego wydziału liczącego powyżej 15 orzeczników, koordynatora do spraw mediacji w sądzie okręgowym, w którego obszarze właściwości limit etatów sędziowskich wynosi nie mniej niż 300, Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oraz sędziego, któremu powierzono orzekanie w sprawach prowadzonych na podstawie Konwencji haskiej,

e) co najmniej 60% – dla wizytatora,

f) co najmniej 50% – dla orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego od 8 do 20 orzeczników,

g) co najmniej 30% – dla sędziego pełniącego funkcję prezesa lub wiceprezesa sądu oraz orzecznika pełniącego funkcję przewodniczącego wydziału liczącego powyżej 20 orzeczników,

h) co najmniej 15% – dla sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków głównego specjalisty w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury lub prowadzenia zajęć szkoleniowych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury,

i) co najmniej 10% – dla sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, jego zastępcy, kierownika działu albo sekcji w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.»;

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

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

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

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

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

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

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

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

- „1) wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów,
- 2) szczegółowe zasady przydziału spraw, w tym:
  - a) sposób dokonywania losowania spraw,
  - b) zasady ustalania składów wieloosobowych,
  - c) (uchylona)
  - d) zasady zmniejszenia przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności oraz podstawy czasowego wstrzymania przydziału spraw,
  - e) warunki uczestniczenia w przydziale tylko niektórych kategorii spraw rozpoznawanych w wydziale,
  - f) zasady pełnienia dyżurów oraz rodzaje spraw podlegających przydzieleniu zgodnie z planem dyżurów,
  - g) zasady sporządzania planu zastępstw oraz rodzaje czynności podejmowanych zgodnie z planem zastępstw,
  - h) zasady podziału terytorialnego obszarów właściwości sądów opiekuńczych i nieletnich oraz przydziału tych obszarów sędziom,
  - i) (uchylona)

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

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

– uwzględniając zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania oraz potrzebę zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom, a także potrzebę zapewnienia równomiernego i obiektywnego obciążenia sędziów, asesorów

sądowych i referendarzy sądowych obowiązkami, zapewnienia zbliżonego prawdopodobieństwa udziału w składzie wieloosobowym, wykorzystania rozwiązań informatycznych do losowego przydziału spraw oraz zastosowania innych sposobów losowego przydziału spraw w przypadku braku możliwości korzystania z tych rozwiązań”.

Zaskarżona regulacja dotyczy między innymi zasad przydziału spraw ze względu na pełnione funkcje i usprawiedliwione nieobecności, zakładając przy tym zwiększenie sędziom będącym członkami Krajowej Rady Sądownictwa oraz sędziom delegowanym do jej Biura, wskaźnika udziału w przydziale spraw z 25% do 80%.

### 3. Wzorce kontroli.

3.1. Wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazał w odniesieniu do: 1) całego rozporządzenia zmieniającego – art. 41 § 1 p.u.s.p., art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji; 2) § 2 rozporządzenia zmieniającego – art. 41 § 1 p.u.s.p., art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Rada jako wzorce kontroli wskazała przepis ustawy zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczący treści ustawowych upoważnień.

Zgodnie z art. 41 § 1 p.u.s.p., wydanie rozporządzenia wprowadzającego regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, jak również wydanie rozporządzeń wprowadzających zmiany w regulaminie wymaga zasięgnięcia opinii KRS. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o KRS, do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków w tym zakresie. Opiniowanie aktów normatywnych przez Radę stanowi realizację jej konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

3.2. Art. 2 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie, stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składają się liczne zasady, które nie zostały wprowadzone *expressis verbis* w tekście Konstytucji, ale które wynikają z istoty i z aksjologii demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Wnioskodawca wskazał jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, z którego wywodzi zasadę poprawnej legislacji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jednym z zasadniczych elementów zasady państwa prawnego jest nakaz przestrzegania zasady poprawnej legislacji. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59), Trybunał wyodrębnił elementy, które są istotne dla oceny zgodności przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Oprócz wymienionych trzech fundamentalnych założeń „[w]ażnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, «poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest



zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji» (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106). Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (zob. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50)».

3.3. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli również art. 7 Konstytucji, zawierający dyrektywę skierowaną do organów władzy państwowej, które mają obowiązek działania w granicach kompetencji przewidzianych prawem (por. np. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W wyroku z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20 (OTK ZU A/2020, poz. 61), Trybunał stwierdził, że „[k]onsekwencją zasady demokratycznego państwa prawnego wprost wysłowioną w Konstytucji jest zasada legalizmu, określana również mianem zasady praworządności formalnej, umiejscowiona w art. 7 Konstytucji («Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa») i postrzegana w orzecznictwie TK, oprócz jej materialnego aspektu, jako istota zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK o sygn. K 3/17). Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że konsekwencją praworządności formalnej jest obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określenia w przepisach prawa kompetencji organów władzy publicznej, oparcia działania tych organów na podstawie zawartej w takich przepisach oraz zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w razie wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Nie ulega wątpliwości że przez władze publiczne należy rozumieć wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Art. 7 Konstytucji wyklucza zatem podejmowanie aktywności organów władzy publicznej bez podstawy prawnej (zob. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47). Tym bardziej organ władzy publicznej nie może przypisywać sobie kompetencji, które konstytucyjnie są zastrzeżone dla innych organów».

3.4. W odniesieniu do powołanych przez Radę art. 92 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji (w zakresie § 2 rozporządzenia zmieniającego), ten ostatni przepis Konstytucji powierza ustawodawcy określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Wynika z tego, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza on jednak odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w rozporządzeniu (por. wyroki TK z: 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56; 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Pomocne dla rozstrzygnięcia pytania o zakres ustawowego unormowania kwestii dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mogą okazać się rozważania poczynione przez Trybunał w wyroku o sygn. K 27/12. Rozstrzygając, czy zaskarżona przez wnioskodawcę materia powinna być uregulowana w ustawie, czy też może być uregulowana hierarchicznie niższym aktem prawnym o randze rozporządzenia, Trybunał uznał, że dla odpowiedzi na tak postawione pytanie istotne jest uprzednie ustalenie, czy działanie Ministra może być traktowane jako określanie lub zmienianie ustroju sądów. Wymagało to zrekonstruowania przez Trybunał pojęcia „ustrój sądów”. W wyroku o sygn. K 27/12 Trybunał przyjął bardzo szeroki zakresu pojęcia „ustrój sądów” (art. 176 ust. 2 Konstytucji).

Punktem wyjścia do określenia tego pojęcia była ogólna pozycja ustrojowa sądów oraz ich relacje z władzą ustawodawczą i wykonawczą. Trybunał stwierdził, że: „wymóg ustawowego określenia ustroju sądów nie oznacza pozostawienia ustawodawcy całkowitej swobody w tym zakresie. Należy bowiem zauważyć, że pozycję ustrojową sądów oraz podstawowe elementy ich ustroju determinuje już sama Konstytucja. Zgodnie z jej art. 10 sądy razem z trybunałami tworzą władzę sądowniczą, która – jak stanowi art. 173 Konstytucji – jest odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Strukturę sądownictwa – zgodnie z art. 175 Konstytucji – stanowią sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, a ponadto na czas wojny może zostać ustanowiony sąd wyjątkowy. Konstytucja przesądza również sposób powoływania sędziów (art. 179) oraz formułuje gwarancje niezawisłości sędziów (art. 178, art. 180-181). Ustawodawca może zatem określać ustroj sądów jedynie z uwzględnieniem tych rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego 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.

3.5. Przywołany jako wzorzec kontroli art. 178 ust. 1 Konstytucji co do § 2 rozporządzenia zmieniającego, formułuje zasadę niezawisłości sędziowskiej. W literaturze wskazuje się, że omawiana zasada gwarantuje stworzenie sędziemu takiej sytuacji, w której w wykonywaniu swoich czynności może podejmować bezstronne decyzje, w sposób zgodny z własnym sumieniem i zabezpieczony przed możliwością jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich nacisków zewnętrznych (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 178, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa 2005, s. 3-4 oraz cytowana tam literatura). W doktrynie wyodrębnia się również gwarancje zasady niezawisłości sędziowskiej o charakterze organizacyjnym (wydzielenie sądów w strukturze organów państwowych, ustalenie zakresu właściwości poszczególnych sądów, gwarancje materialne działania wymiaru sprawiedliwości) i funkcjonalnym (autonomia sądów w zakresie orzecznictwa – zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 671).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że niezawisłość polega na tym, iż „sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; zob. również wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41 i 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Niezawisłość obejmuje takie elementy, jak: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale są także konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego (zob. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 i 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99).

Zarzut sformułowany przez Radę w niniejszym wniosku dotyczy niezawisłości sędziowskiej rozumianej jako niezależność od organu pozasądowego – Ministra Sprawiedliwości, naruszonej ze względu na bezpośrednią ingerencję organu władzy wykonawczej w czynności urzędowe prezesa sądu a określone w art. 22a § 4 p.u.s.p., polegające na zniesieniu uprawnienia prezesa sądu do decydowania o celowości zmiany obciążenia sędziego i narzuceniu automatyzmu decyzji w tym zakresie bez uwzględnienia indywidualnego obciążenia sędziego obowiązkami.

3.6. Rozpoznanie w wypadku zgłoszenia zarzutów natury proceduralnej i materialnoprawnej.

Poza sformułowaniem zarzutów o charakterze formalnym, dotyczących niezachowania trybu wydania rozporządzenia zmieniającego, bez zasięgnięcia opinii KRS, wnioskodawca podniósł również zarzuty materialnoprawne. Zakwestionował konstytucyjność § 2 rozporządzenia zmieniającego jako niezgodnego z art. 41 § 1 p.u.s.p., wykraczającego poza zakres delegacji ustawowej, a przez to niezgodnego z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Podniesiony zarzut dotyczy, w jego ocenie, bezpośredniej ingerencji organu władzy wykonawczej w czynności urzędowe prezesa sądu, które są autonomiczne i mają umocowanie bezpośrednio w ustawie, tj. w art. 22a § 4 p.u.s.p.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu; w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (zob. m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, poz. 52; 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; z 27 listopada 2024 r., sygn. U 10/24, OTK ZU A/2024, poz. 118). Z drugiej strony Trybunał przyjmował także, że nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia ustawy czy wydania rozporządzenia automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych (dotyczących treści zaskarżonych przepisów) – (tak m.in. orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35; wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Treść art. 68 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) potwierdza, że wskazane tam kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej (tak w wyroku TK o sygn. K 3/98).

Trybunał podziela pogląd wyrażony w wyroku o sygn. K 39/07, że wyrok Trybunału w sprawie niekonstytucyjności tylko ze względu na tryb uchwalenia, nie stoi na przeszkodzie ponownemu uchwaleniu (wprowadzeniu do porządku prawnego) identycznego treściowo przepisu, już we właściwej procedurze. Taki obrót sprawy byłby jednak bardzo niepożądany, jeżeli zarzuty materialne wobec treści przepisu byłyby poważne, a zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie – zasadny. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia ze specyficznym nakładaniem się niekonstytucyjności: kwestionowany przed Trybunałem przepis nie tylko treściowo narusza porządek konstytucyjny, lecz także został uchwalony bez zachowania wymaganego standardu stanowienia prawa. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie postanowił rozpatrzyć co do § 2 rozporządzenia zmieniającego sformułowane zarzuty proceduralne, jak i materialne.

#### 4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami kontroli.

Opiniowanie aktów normatywnych przez Radę stanowi realizację jej konstytucyjnego obowiązku stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Nie jest zatem dopuszczalne pominięcie w procesie wydania aktu normatywnego, w tym rozporządzenia, opiniowania treści aktu przez Radę.

W procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, procedura opiniowania zakłada po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, natomiast po stronie podmiotów opiniujących możliwość prezentowania różnych stanowisk. W wyroku z 7 listopada

2013 r. (sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121) Trybunał zauważył, że: „ani przepisy Konstytucji, ani ustawy o KRS, zarówno obecnie obowiązującej jak i poprzedniej, nie określają jednak procedury opiniowania, w tym m.in. tego, w jakiej fazie prac nad projektem danego aktu normatywnego powinny być przeprowadzone”. Jednakże „zasadniczo rozporządzenia, podlegają opiniowaniu przed nadaniem im mocy obowiązującej przez właściwy organ”. Problem skutków naruszenia obowiązku uzyskania opinii KRS przedstawił Trybunał w powołanym wyżej wyroku o sygn. K 31/12. Rozważania Trybunału we wskazanym wyroku odnosiły się do trybu uchwalenia ustawy, jednak – w ocenie Trybunału orzekającego w niniejszej sprawie – mają one charakter uniwersalny i pozostają, co do zasady, w zakresie podstawowych standardów proceduralnych, aktualne również co do trybu wydawania aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia (por. też wyrok TK z 16 maja 2024 r., sygn. U 1/24, OTK ZU A/2024, poz. 47). Trybunał stwierdził, że „jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa, brak zwrócenia się o opinię albo nieprawidłowy przebieg procedury opiniodawczej powodują, że dane rozstrzygnięcie jest wadliwe. Kwestia, jaki jest to rodzaj wadliwości, a zwłaszcza czy jej skutkiem jest nieważność aktu, nie może być rozpatrywana abstrakcyjnie. Brak związania organu decydującego treścią opinii nie oznacza, że opinia nie ma dla niego żadnego znaczenia. Organ ten powinien rozważyć, czy treść opinii nie wpływa na zmianę dotychczasowych założeń lub projektu aktu, a także poinformować o sposobie odniesienia się do uzyskanej opinii. Może to nastąpić, w zależności od sytuacji, w różnych formach, np. przez udzielenie odpowiedzi podmiotowi opiniującemu albo ustosunkowanie się do treści opinii w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. (...) Procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. Obowiązek zasięgnięcia opinii może być realizowany we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, czyli w ramach prac rządowych nad projektem ustawy. Jeśli pomimo wprowadzenia poprawek i uzupełnień projekt stanowi wynik wykonania tych samych założeń, brak jest potrzeby ponownego kierowania go do konsultacji. Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym. Trybunał podkreślał, że «wymóg opiniowania regulacji przez KRS jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie zajęła ona stanowisko na etapie rządowych prac legislacyjnych, a zasadnicze elementy regulacji nie zmieniły się w sposób dezaktualizujący treść opinii»” (wyrok o sygn. K 31/12).

Tymczasem – jak wskazał wnioskodawca – Minister Sprawiedliwości przedstawił do zaopiniowania KRS projekt aktu normatywnego – rozporządzenie zmieniające w piśmie z 21 marca 2024 r. (znak: DLUS-II.4601.5.2024) w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma, zastrzegając przy tym, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie zostanie uznany za przedstawienie opinii pozytywnej. Wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni uzasadnił „pilną potrzebą wprowadzenia zmian dotyczących procentowych wskaźników udziału orzeczników w przydziale spraw, w celu jak najszybszej poprawy sprawności rozpoznawania spraw przez sądy powszechne”.

Przewodniczący KRS w piśmie z 5 kwietnia 2024 r. (znak: WP.420.29.2024 oraz WP.420.30.2024) poinformował Prezesa Rządowego Centrum Legislacji o braku możliwości zaopiniowania przesłanego projektu rozporządzenia w wyznaczonym terminie z uwagi na harmonogram prac Rady. Wskazał ponadto, że przedstawiony projekt wymaga, z uwagi na treść art. 41 p.u.s.p., wydania opinii przez Radę, a ze względu na swoją wagę dla wymiaru sprawiedliwości wymaga także przeprowadzenia analizy przez Komisję KRS do spraw opiniowania aktów prawnych dotyczących sądownictwa (dalej: Komisja) oraz następczej dyskusji na posiedzeniu Rady i w efekcie tych prac zaopiniowania w drodze głosowania *in pleno* – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy o KRS. Przewodniczący Rady wniósł o uwzględnienie harmonogramu prac KRS i ich sesyjnego charakteru w realizacji ob-

owiązku regulaminowego spoczywającego na organie wnioskującym, a wynikającym z § 38 ust. 1 pkt 3 w związku z § 40 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806, dalej: regulamin pracy RM). 15 maja 2024 r. odbyło się posiedzenie Komisji do spraw opiniowania aktów prawnych, w trakcie którego członkowie Komisji jednogłośnie (7 głosów „za”) postanowili zwrócić się do Ministra Sprawiedliwości o uzupełnienie oceny skutków regulacji projektu przez wskazanie, w jakim stopniu zwiększenie przydziału spraw osobom wskazanym w projekcie usprawni postępowania we wszystkich kategoriach spraw przy uwzględnieniu zakresu obowiązków wynikających ze sprawowania danej funkcji. Posiedzenie Komisji odroczone do czasu uzyskania uzupełnionych materiałów, a tego samego dnia przewodniczący Rady wystąpił do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem wykonującym wolę Komisji. W dniu 4 lipca 2024 r. Komisja – wobec braku odpowiedzi ze strony Ministra Sprawiedliwości – ponowiła wyżej opisany wniosek w piśmie z 10 lipca 2024 r. Do Rady nie wpłynęło stanowisko Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, który zgodnie z art. 14c pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050) zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów przez koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych.

Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział na kierowane przez przewodniczącego Rady zapytania, a następnie na podstawie art. 41 § 1 p.u.s.p. wydał 26 września 2024 r. kwestionowane rozporządzenie zmieniające.

Reasumując, analiza okoliczności prac nad projektem rozporządzenia zmieniającego prowadzi do konkluzji, że w trakcie jego wydania przez Ministra Sprawiedliwości doszło do ograniczenia możliwości realizacji konstytucyjnej funkcji KRS. Wyznaczenie przez Ministra Sprawiedliwości terminu 7 dni na wydanie opinii przez KRS jest działaniem całkowicie pozornym. Nadto termin 7 dni, krótszy nawet od terminu 10 dni przewidzianego w § 40 ust. 3 regulaminu pracy RM na przedstawienie opinii co do projektowanego aktu normatywnego, nie został w żaden sposób uzasadniony. Za uzasadnienie nie można uznać lakonicznej jednozdaniowej i ogólnikowej formuły pilnej potrzeby wprowadzenia zmian dotyczących procentowych wskaźników udziału orzeczników w przydziale spraw, w celu jak najszybszej poprawy sprawności rozpoznawania spraw przez sądy powszechne.

Trybunał zgodził się z wnioskodawcą, że brak jest jakiegokolwiek umocowania prawnego do przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości domniemania opinii pozytywnej w sytuacji niedotrzymania przez Radę terminu zaopiniowania narzuconego przez Ministra.

W konsekwencji należy uznać, że zaskarżone przepisy rozporządzenia zmieniającego zostały uchwalone w trybie nieodpowiadającym konstytucyjnym wymaganiom zawartym w art. 186 ust. 1 Konstytucji, a wobec tego także wymaganiom zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 i art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do analizy treści art. 92 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem zainteresowania Trybunału był zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez Ministra Sprawiedliwości granic upoważnienia ustawowego.

Trybunał w wyroku z 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56), stwierdził, że „Każde rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia i w zakresie określonym tym upoważnieniem. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię, będącą przedmiotem rozporządzenia. Co najistotniejsze, brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Istnieje zatem funkcjonalny związek po-

między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą bowiem pewną całość «zaprogramowaną» przez ustawodawcę, decydującego o podziale regulowanej materii pomiędzy nimi. Z tego też względu zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi). Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to – z jakiegokolwiek punktu widzenia – celowe lub pożądane”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 12), stwierdził, że „Akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samostanny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. (...) Trybunał podkreślał, że przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może (...) uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom”.

Przenosząc te uwagi do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że tryb wydania przez Ministra Sprawiedliwości zaskarżonego w całości rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z ustawowym upoważnieniem, które obliguje go do wskazanych w art. 41 § 1 p.u.s.p. czynności dopiero po zasięgnięciu opinii KRS. Trybunał ocenił, że działania podjęte przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie trybu wydania rozporządzenia bez zachowania obowiązku zasięgnięcia opinii KRS stanowią o niezgodności zaskarżonego w całości rozporządzenia zmieniającego z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Minister Sprawiedliwości przypisał sobie uprawnienie do uzupełnienia w drodze rozporządzenia trybu ustalenia nowego podziału czynności sędziów w całości lub części. Zgodnie z art. 22a § 4 p.u.s.p. prezes sądu może ustalić nowy podział czynności w całości lub części w każdym czasie, jeżeli przemawiają za tym względy, o których mowa w § 1, tj. przy uwzględnieniu specjalizacji sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, konieczności zapewnienia właściwego rozmieszczenia sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych w wydziałach sądu i równomiernego rozłożenia ich obowiązków oraz potrzeby zagwarantowania sprawnego postępowania sądowego. *Ratio legis* tej regulacji wiąże się z koniecznością zapewnienia prezesom sądów odpowiednich narzędzi umożliwiających bieżące i efektywne zarządzanie sądem oraz racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego. Decyzje podejmowane przez prezesów sądów w przedmiocie podziałów czynności w sądach stanowią bieżące zarządzanie sądem. Są to decyzje, które są podejmowane *ad hoc* w związku z potrzebą zapewnienia efektywnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Rozporządzenie zmieniające w § 2 wkracza w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy i uregulowaną w ustawie, powoduje zatem jego niezgodność z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Kwestionowana regulacja znosi uprawnienie prezesa sądu do decydowania o celowości zmiany obciążenia sędziego, narzuca automatyzm decyzji w tym zakresie bez uwzględnienia indywidualnego obciążenia sędziego obowiązkami, a przez to wymusza też skarżenie rozstrzygnięć do Rady, przez co godzi bezpośrednio w niezawisłość sędziego.

Trybunał podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie i piśmiennictwie, że niezawisłość sędziowska nie jest ograniczona jedynie do funkcji orzekania, lecz rozciąga się na wszystkie czynności sądu, które mieszczą się w sprawowaniu przez sędziów swojego urzędu. Zasada niezawisłości odnosi się tym samym do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z orzekaniem.

Sędzia powinien mieć zagwarantowaną swobodę podejmowania decyzji niezależnie od etapu postępowania, na którym jest ona podejmowana (zob. A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 89-90, 119; R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 174; wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147). Powyższe stanowi o niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z zasadą niezawisłości określoną w art. 178 ust. 1 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Orzeczona niezgodność w sentencji wyroku przekłada się na zbędność orzekania co do badania zgodności kwestionowanej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli. Tym samym badanie zgodności rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

6. Niniejszy wyrok usuwa z systemu prawnego skutek, jaki wywierało zakwestionowane rozporządzenie zmieniające.

Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.