



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 grudnia 2025 r.

Pozycja 132

WYROK

z dnia 12 listopada 2025 r.

Sygn. akt U 4/25

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Wojciech Sych

Michał Warciński – sprawozdawca,

protokolant: Agnieszka Krawczyk,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców, na rozprawie w dniu 12 listopada 2025 r., połączonych wniosków:

I. Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2025 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1325) w całości, tj. § 1 do § 4, przez to, że zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania, to jest bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) oraz z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) rozporządzenia powołanego w punkcie I.1 w całości, tj. § 1 do § 4, przez to, że zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości z naruszeniem mających moc powszechnie obowiązującą i ostatecznych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2024 r., sygn. akt U 1/24 i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2025 r., sygn. akt U 16/24, z art. 2, art. 7 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 1 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6 lit. b rozporządzenia powołanego w punkcie I.1 z art. 41 § 1 ustawy powołanej w punkcie I.1 oraz z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

II. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 i 3 oraz § 2 rozporządzenia powołanego w punkcie I.1 z art. 7 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. § 1 pkt 5 i 7, § 2 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2025 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1325) są niezgodne z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 47a ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia powołanego w punkcie 1 jest niezgodny z art. 47b ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 92 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. W piśmie z 8 października 2025 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS albo Rada) przedstawiła uchwałę KRS nr 709/2025 z 8 października 2025 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2025 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1325, dalej: rozporządzenie zmieniające).

Rada, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji, wniosła o stwierdzenie, że:

– rozporządzenie zmieniające w całości, tj. § 1 do § 4, jest niezgodne z art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p.), a przez to jest niezgodne z art. 2, art. 7 w związku z art. 186 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, „albowiem zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania, to jest bez zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa”;

– rozporządzenie zmieniające w całości, tj. § 1 do § 4, jest niezgodne art. 2, art. 7 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji, „albowiem zostało wydane przez Ministra Sprawiedliwości z naruszeniem mających moc powszechnie obowiązującą i ostatecznych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2024 r. sygn. akt U 1/24 i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2025 r. sygn. akt U 16/24”;

– § 1 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z art. 41 § 1 p.u.s.p., a przez to jest niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rada zastrzegła możliwość uzupełnienia argumentacji w razie podniesienia przez Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego nowych tez uzasadniających odstępstwo od wskazanego podstawowego wzorca kontroli konstytucyjności na rzecz innych wartości chronionych konstytucyjnie.

1.1. KRS wywodzi swoją legitymację do złożenia wniosku do Trybunału z art. 186 ust. 2 Konstytucji, stanowiącego podstawę do występowania do Trybunału z wnioskiem w sprawie

zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Art. 191 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wskazuje KRS jako podmiot legitymowany do wszczęcia przedmiotowego postępowania.

Zdaniem KRS przepisy poddane kontroli konstytucyjnej muszą dotyczyć sytuacji prawnej sądów lub sędziów. Muszą chociażby potencjalnie oddziaływać na sferę niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rozporządzenie zmieniające dotyczy kształtowania składu sądów.

Ponadto przepisy Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) nie wymagają wykazania przez KRS związku kwestionowanego przez nią aktu normatywnego z jej zakresem działania, określonym w art. 186 ust. 2 Konstytucji.

1.2. W dalszej części pisma KRS przytoczyła treść zaskarżonych przepisów oraz wskazała ich kontekst normatywny i faktyczny. Rada zwróciła uwagę na nieuwzględnienie przez Ministra Sprawiedliwości skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z 16 maja 2024 r., sygn. U 1/24 oraz z 6 marca 2025 r., sygn. U 16/24.

Rada przytoczyła treść projektu rozporządzenia zmieniającego, który został jej przedstawiony do zaopiniowania 14 sierpnia 2025 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (numer w wykazie prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości – B912). KRS miała przedstawić opinię w terminie 10 dni, z zastrzeżeniem, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie będzie uznany za przedstawienie opinii pozytywnej. Uchwałą z 12 września 2025 r. Rada negatywnie zaopiniowała projekt rozporządzenia zmieniającego w wersji z 14 sierpnia 2025 r. W ocenie Rady projekt był dotknięty wadą wtórnej niekonstytucyjności i naruszał art. 190 ust. 1 Konstytucji przez nieuwzględnienie wyroku TK o sygn. U 16/24. Ponadto, zdaniem KRS, zasadnicza zmiana wprowadzana projektowanym aktem (wyłączenie systemu losowego przydziału spraw [dalej: SLPS] w odniesieniu do wieloosobowych składów orzeczniczych na rzecz dowolnego przydziału spraw przez przewodniczącego wydziału) obejmowała materię ustawową, gdyż zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Skład sądu i sposób jego wyznaczania należą do tej materii, dlatego ich zmiana nie może być wprowadzana na poziomie rozporządzenia.

W toku dalszych prac nad projektem doszło do wprowadzenia zasadniczych zmian w odniesieniu do wersji oryginalnej, które nie zostały już przedstawione Radzie do zaopiniowania. KRS przytoczyła treść rozporządzenia zmieniającego opublikowanego w Dzienniku Ustaw 30 września 2025 r. z podkreśleniem tych przepisów, które uległy zmianie w stosunku do wersji pierwotnej. Zasadnicze zmiany w porównaniu z wcześniejszą wersją projektu dotyczą wyłączenia SLPS i wprowadzenia dodatkowych kryteriów oraz dodatkowego trybu uwzględniającego nominatów Ministra Sprawiedliwości – prezesów sądów oraz tworzone przez nich kolegia sądów (§ 50 ust. 1a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 867, ze zm.; dalej: Regulamin), a także całkowicie odmiennego systemu zmniejszania obciążeń sędziów pełniących funkcję (§ 68 ust. 1 pkt 2 Regulaminu) oraz przepisu przejściowego – § 2 rozporządzenia zmieniającego. Ponadto zaniechano skreślenia § 51 Regulaminu, co istotnie zmienia procedurę dobierania składów wieloosobowych. Żadna z tych zmian nie została przedstawiona KRS do zaopiniowania. Przepisy, które nie uległy zmianie, mają charakter techniczny, akcesoryjny i funkcjonują tylko przy jednoczesnym stosowaniu przepisów zmienionych.

Rada przytoczyła treść art. 41 § 1 p.u.s.p., stanowiącego podstawę wydania rozporządzenia zmieniającego. W ocenie KRS przepis ten nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wyłączania losowego systemu przydziału spraw, który wynika z art. 47a § 1 p.u.s.p. Art. 41 § 1 p.u.s.p. nie zawiera również delegacji do wyłączenia zasady niezmienności składu orzeczniczego, wynikającej z art. 47b § 1 p.u.s.p. Zasada kontynuacji rozpoznania spraw przez

dotychczasowy skład dotyczy również takich sytuacji, jak zmiana miejsca służbowego sędziego lub delegowanie do innego sądu oraz zakończenie delegowania (art. 47b § 4 p.u.s.p.). Wyjątkowo dopuszczalne jest zwolnienie sędziego od rozpoznania spraw pozostających w jego referacie, ale wyłącznie na wniosek sędziego lub z urzędu przez kolegium sądu. Upnień tego rodzaju nie posiada prezes sądu.

1.3. Jako wzorce kontroli Rada wskazała art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji określające warunki wydawania aktów prawnych z zachowaniem przewidzianego trybu, uwzględniającego w procesie legislacyjnym opiniowanie przez KRS, wobec unie-możliwienia jej wyrażenia opinii na temat aktu normatywnego dotyczącego zasad ustalania wieloosobowych składów orzeczniczych, zasad obciążenia pracą sędziów, a co za tym idzie wpływającego na warunki ich pracy. W szczególności Rada zwróciła uwagę na naruszenie zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Zarzut ten dotyczy całości rozporządzenia zmieniającego z uwagi na zakres naruszenia, dotyczącego kluczowych przepisów, bez których pozostałe przepisy nie mogą być stosowane.

Zdaniem KRS stwierdzenie naruszenia przepisów Konstytucji w odniesieniu do wydania zaskarżonego rozporządzenia bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa czyni zasadniczo zbędnym analizowanie zarzutów materialnoprawnych. Niemniej zgodnie z orzecznictwem TK badanie określonego aktu (przepisu) może polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej. Z tego powodu Rada kwestionuje także zgodność § 1 pkt 2, 3, 4, 7 rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p., ze względu na wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, a przez to naruszenie art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Ponadto KRS postawiła zarzut wtórnej niekonstytucyjności. W ocenie Rady przez ogłoszenie rozporządzenia zmieniającego doszło do pogłębienia stanu bezprawia konstytucyjnego wynikającego z faktycznego niewykonania mających moc powszechnie obowiązującą i ostatecznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (sygn. U 1/24 i sygn. U 16/24). Zarzut wtórnej niekonstytucyjności wynika nie tylko z wprowadzenia zmian do Regulaminu o treści zawierającej przepisy usunięte przywołanymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego z Regulaminu, lecz także z powtórzenia tych sprzecznych z normami konstytucyjnymi przepisów w formule ustalenia ich brzmienia w § 1 pkt 7 rozporządzenia zmieniającego.

We wniosku pominięto przywołanie wzorców konwencyjnych z uwagi na wystarczający zakres wskazanych wzorców konstytucyjnych.

1.4. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 41 § 1 p.u.s.p. z uwagi na wydanie rozporządzenia bez zachowania wymaganego trybu opiniowania przez KRS, Rada zwróciła uwagę na ustawowe kompetencje KRS. Rozporządzenie zmieniające odnosi się do kwestii ustrojowych wymiaru sprawiedliwości, dotycząc niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Opinia KRS jest w tym wypadku obligatoryjna zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, a jej brak stanowi tym samym naruszenie art. 7 Konstytucji, jako działanie bez podstawy prawnej. Jest to również rażące naruszenie zasady poprawnej legislacji, pozostającej w ścisłym związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa (art. 2 Konstytucji), a także naruszenie art. 41 § 1 p.u.s.p., statuującego wymóg zaopiniowania projektu regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych przez KRS.

Zdaniem Rady jej kompetencje opiniodawcze w procesie legislacyjnym znajdują swoje umocowanie w art. 186 ust. 2 Konstytucji. Zaniechanie zasięgnięcia opinii przez Radę jest jakościowo cięższym uchybieniem w procedurze legislacyjnej niż zaniechanie uzyskania opinii, będących realizacją kompetencji, mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym. Żaden przepis o randze konstytucyjnej czy ustawowej nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do

wydania przedmiotowego rozporządzenia z pominięciem opinii konstytucyjnego organu. Brak jest także jakiegokolwiek umocowania prawnego do przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości domniemania opinii pozytywnej w sytuacji niedotrzymania przez Radę terminu zaopiniowania narzuconego przez tegoż Ministra. W szczególności podstawą takiego działania nie jest § 98 w związku z § 99 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Procedura opiniowania musi mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. Musi zatem uwzględniać kolegialny charakter KRS, która obraduje w systemie sesyjnym. Pominięcie etapu opiniowania w stosunku do rzeczywistego, ostatecznego projektu rozporządzenia zmieniającego stanowi bezpośrednie i oczywiste naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji. Domniemanie opinii pozytywnej Rady stanowi rażące naruszenie porządku konstytucyjnego. W świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów i gwarancji niezależności sądów wykluczone jest, by Minister Sprawiedliwości mógł samodzielnie kształtować organizację sądów. W demokratycznym państwie prawnym normy prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją.

1.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2, art. 7 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji z uwagi na wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia z naruszeniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Rada wyjaśniła pojęcie wtórnej niekonstytucyjności na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. Oznacza ono powtórzenie przez prawodawcę rozwiązań normatywnych uznanych przez Trybunał za sprzeczne z wzorcem konstytucyjnym. Stawiany przez KRS zarzut dotyczy dwóch aspektów: przywołania przez Ministra Sprawiedliwości jako obowiązujących dwóch rozporządzeń zmieniających Regulamin, usuniętych z systemu prawa wyrokami Trybunału oraz powtórzenia w zaskarżonym rozporządzeniu przepisów uznanych za sprzeczne z wzorcami konstytucyjnymi.

Z powyższych względów rozporządzenie zmieniające jest w całości niezgodne z normą wynikającą z art. 190 ust. 1 Konstytucji. Takie działanie Ministra nie mieści się w jego kompetencjach, stanowiąc naruszenie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Rozporządzenie zmieniające jest jednocześnie sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji, narusza stabilność prawa i zaufanie obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

1.6. KRS uzasadniła zarzut naruszenia przez rozporządzenie zmieniające art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, powołując się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym każde rozporządzenie winno być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia w zakresie określonym tym upoważnieniem. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Niedopuszczalna jest modyfikacja czy też uzupełnienie ustawy w drodze rozporządzenia.

W art. 41 § 1 p.u.s.p. ustawodawca jednoznacznie wskazał, że w zakresie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości nie mieści się regulacja w drodze rozporządzenia odstępstwa od zasady losowego przydziału spraw, wprowadzania innych zasad ponad zasady ujęte w art. 47a p.u.s.p. W zakresie delegacji nie mieszczą się również odstępstwa od zasady niezmienności składu orzeczniczego ujętej art. 47b p.u.s.p. Wykroczenie poza zakres delegacji stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji. Delegacja ustawowa nie może również zawierać upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do uzupełniania przepisów ustawy ustrojowej, zgodnie bowiem z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustroj sądów określają ustawy.

Zasada niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji) odnosi się do wszystkich działań sędziego związanych z zarządzaniem procesem orzekania oraz działań podejmowanych w związku z orzekaniem, w tym także do podziału czynności – obciążenia pracą orzeczniczą. Bezpośrednią ingerencją w tę zasadę jest dowolne wyznaczanie przez prezesów sądów

wieloosobowych składów orzeczniczych oraz odbieranie spraw sędziom. Ponadto elementem prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) jest niezawisłość i bezstronność członków składu orzekającego. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Niezależność sądów wymaga ustawowych gwarancji kreujących zasady kształtowania składu sądu. Zasady niezmienności składu orzeczniczego oraz losowego przydziału spraw stanowią zasady gwarancyjne prawidłowego ukształtowania sądu (składu orzeczniczego) bez ingerencji czynników zewnętrznych. Projekt rozporządzenia zmieniającego przedłożony KRS do zaopiniowania przewidywał odstępstwo od zasady losowego przydziału sprawy, co samo stanowiło już naruszenie prawa do sądu. Rozporządzenie nie usunęło tego naruszenia, przeciwnie pogłębiło stan sprzeczności z normą konstytucyjną – w oparciu o § 50 ust. 1a Regulaminu ustalenie składu orzeczniczego wieloosobowego ma następować nie w zgodzie z regułą ustawową, nie w oparciu o zasady wskazane w rozporządzeniu, a w oparciu o arbitralne reguły określone przez prezesa sądu.

2. W piśmie z 24 października 2025 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją rozporządzenia zmieniającego. Prezydent zarzucił niezgodność § 1 pkt 2 i 3 oraz § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 7 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek, Prezydent przytoczył treść zaskarżonych przepisów, zaznaczając, że jego zdaniem wprowadzają one najistotniejszą zmianę w Regulaminie. Prezydent odniósł się do głównych motywów wydania rozporządzenia zmieniającego przez Ministra Sprawiedliwości, a także powołał się na art. 47a p.u.s.p. wprowadzający zasadę losowego przydziału spraw oraz na art. 41 § 1 p.u.s.p. zawierający delegację ustawową do określenia przez Ministra Sprawiedliwości regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych. W ocenie Prezydenta odstępstwo od zasady losowego przydziału spraw w rozporządzeniu zmieniającym nie pozostaje w zgodzie z art. 41 § 1 p.u.s.p.

2.1. Odnosząc się do zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), Prezydent, w oparciu o poglądy wyrażone w piśmiennictwie oraz w orzeczeniach Trybunału, stwierdził, że stanowi ona następstwo zasady demokratycznego państwa prawa i jest pryncypium działania władzy publicznej. Podstawą działania organu muszą być normy kompetencyjne. Jeżeli ich nie ma, to organ nie ma możliwości dokonania określonej czynności, nawet gdyby taka czynność znajdowała się w sferze jego zadań. Związany jest z tym także zakaz domniemania kompetencji. Zasada legalizmu dotyczy organów władzy publicznej rozumianych szeroko, tzn. wszystkich organów, które realizują władztwo publiczne.

Zgodnie z art. 47a p.u.s.p. składy sędziowskie (referent i pozostali członkowie składu) są ustalane losowo, a jedynym wyjątkiem jest przydział spraw sędziemu pełniącemu dyżur. Na podstawie art. 41 § 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości może określić szczegółowe zasady przydziału spraw, jednak nie mogą być one sprzeczne z ustawą. Według zmienionego brzmienia § 50 Regulaminu tylko referent sprawy będzie wyznaczany losowo (dodany ustęp 1a). Regulacja ta jest niewątpliwym odstępstwem od zasady losowego kształtowania składów sędziowskich w sądach. SLPS wprowadzony do polskiego prawa w 2017 r. miał stanowić „nową jakość w polskim sądownictwie zapewniającą transparentność i obiektywizm przy wyznaczaniu składów sądu” (wniosek Prezydenta, s. 6). System ten miał zapewniać gwarancje konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W wyniku zmian wprowadzonych zaskarżonym przepisem przewodniczący wydziałów będą mogli kształtować składy sędziowskie, posługując się bardzo nieostrych kryteriami. Ponadto nie ma żadnego mechanizmu weryfikacji *ex post*, czy przy przydziale spraw nie doszło do nieprawidłowości.

Naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu sprowadza się do przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia ustawowego zawartego w art. 41 § 1 p.u.s.p. i tym samym działania bez podstawy prawnej, przez co doszło do naruszenia licznych przepisów Konstytucji, w tym przede wszystkim art. 10, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1.

2.2. Rozwijając postawioną tezę o przekroczeniu przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia ustawowego, Prezydent przytoczył treść art. 92 ust. 1 Konstytucji i dokonał jego wykładni, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent zwrócił w szczególności uwagę na to, że rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może być w sprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, jak również z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem. Rozporządzenie nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Przepisy rozporządzenia mają uszczegóławiać normy zawarte w ustawie w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Przy tym interpretacja przepisów przyznających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy pomocy wykładni rozszerzającej i celowościowej.

Dokonując wykładni art. 41 § 1 w związku z art. 47a p.u.s.p., Prezydent stwierdził, że zgodnie z wolą ustawodawcy regułą określania składów sędziowskich jest losowy przydział spraw. Ustawodawca przewidział ewentualne odstępstwo od tej reguły jedynie dla spraw przydzielanych w ramach pełnienia przez sędziów dyżurów. Z tego względu zaskarżone przepisy stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, a tym samym naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.3. W dalszej części pisma Prezydent dokonał wykładni art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prezydenta podział i równowaga władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej stanowią fundament ustroju Rzeczypospolitej oraz służą ochronie jednostki przed skoncentrowaniem władzy państwowej w ośrodku jednej z władz. Naruszenie art. 10 Konstytucji polega na tym, że Minister Sprawiedliwości, działając bez podstawy prawnej (wbrew zasadzie legalizmu i z naruszeniem upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia), dokonał istotnej ingerencji we władzę sądowniczą, która powinna być możliwie w największym stopniu odseparowana i niezależna od pozostałych władz. Minister tylko pozornie dokonał zmian w Regulaminie, a w rzeczywistości zmodyfikował ustawową zasadę losowego przydziału spraw sądowych i ustalania składów sędziowskich.

Urzeczywistnieniem określonej w art. 10 Konstytucji zasady trójpodziału władz jest art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Władza sądownicza powinna być w jak największym stopniu od nich odseparowana, a władza ustawodawcza i wykonawcza nie powinny na nią wpływać w sposób nadmierny. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami mają, zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji, określać ustawy. Tymczasem Minister Sprawiedliwości przypisał sobie uprawnienie do uzupełnienia w drodze rozporządzenia przepisów ustawy o nowe przesłanki wyznaczania sędziów do składów sądów.

Zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) pozostaje w bezpośrednim związku z zasadą niezależności sądów (art. 173 Konstytucji), gdyż łączy je wspólny cel – ochrona sędziów sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz sądów tworzących władzę sądowniczą. Minister Sprawiedliwości, wprowadzając zaskarżoną regulację, dokonał ingerencji w odrębność władzy sądowniczej oraz naruszył niezawisłość sędziowską. Polega ona w swej istocie na niepodleganiu żadnej z władz. „[W]prowadzona w zaskarżonym rozporządzeniu zasada umożliwiająca «dobór» dwóch sędziów w składach 3-osobowych jest całkowicie

niezgodna z konstytucyjnymi zasadami orzekania przez bezstronny i niezawisły sąd gdyż może oznaczać, że «dobrani» sędziowie będą w stanie przegłosować sędziego sprawozdawcę przy podejmowaniu wyroku. Oznacza to, że przewodniczący wydziału, a pośrednio również prezes sądu podległy Ministrowi Sprawiedliwości, poprzez «dobranie» sędziów będzie mógł potencjalnie wpływać na zakres wydawanych rozstrzygnięć» (wniosek Prezydenta, s. 15). Ponadto ani w ustawie, ani w rozporządzeniu nie zostały określone zasady, na jakich miałyby być wyznaczane składy sądów. Ich ustalenie miałyby się natomiast dokonywać przez organy sądów podległe organizacyjnie Ministrowi Sprawiedliwości. Oznacza to potencjalny wpływ władzy wykonawczej na sądy. Dodatkowo przyjęta regulacja stwarza możliwość wprowadzenia w każdym z sądów odmiennych zasad wyznaczania sędziów.

2.4. Odrębnie Prezydent odniósł się do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikające z tego przepisu prawo do sądu powinno być chronione i realizowane przez ustawodawcę. Na prawo to składa się m.in. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Realizacja prawa do sądu pozostaje w ścisłym związku z gwarancją rozpatrzenia sprawy przez prawidłowo ustanowiony, bezstronny sąd. Wszystkie przymioty sądu wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji są integralną i spójną częścią uprawnienia jednostki. Wprowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu zmieniającym przesłanki umożliwiającej arbitralne wyznaczanie składów sądów, narusza prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji w jego aspekcie właściwego ukształtowania sądu. Określenie składu sądu w rozporządzeniu wykonawczym jest ukryciem wpływu władzy wykonawczej na kształt sądu, przez co stanowi o niewłaściwym sądzie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten wzmacnia także brak możliwości weryfikacji przyjętych kryteriów doboru członków składu.

Posiłkowo Prezydent wskazał na naruszenie przez zaskarżone przepisy art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiącego gwarancje rzetelnego procesu. Wskazany w tym przepisie wymóg ustanowienia sądu ustawą sprowadza się do zapewnienia niezależności i niezawisłości sądu, tak aby organizacja wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie demokratycznym była uregulowana prawem pochodzącym od organu przedstawicielskiego. Upoważnienia dla władzy wykonawczej do szczegółowej regulacji ustroju i kompetencji wymiaru sprawiedliwości powinny być stosowane wyjątkowo i być przedmiotem kontroli sądowej. Ustrojodawca i ustawodawca nie mogą pozostawiać władzy sądowniczej nadmiernej swobody w regulowaniu organizacji i kompetencji wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozostawieniu jej pewnego marginesu swobody interpretacyjnej w odniesieniu do przedmiotowego ustawodawstwa krajowego. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez „sąd ustanowiony ustawą” należy rozumieć „określenie zasad przydziału spraw w drodze ustawy” (wniosek Prezydenta, s. 19). Regulacje prawa krajowego dotyczące ustalania składów sądów powinny być na tyle jednoznaczne, aby nie dopuścić do arbitralnych ingerencji w proces ich powoływania.

Dodatkowo Prezydent zauważył, że ukształtowanie składów orzekających na podstawie zaskarżonych przepisów może skutkować podnoszeniem zarzutów nieważności postępowania cywilnego (sprzeczny z przepisami prawa skład sądu orzekającego) bądź karnego (zaistnienie bezwzględnej przyczyny odwoławczej).

Uznanie za niezgodne z Konstytucją zaskarżonych regulacji § 50 ust. 1a oraz § 53 wprowadzanych rozporządzeniem zmieniającym implikuje niezgodność z Konstytucją § 2 rozporządzenia zmieniającego jako odsyłającego do ich stosowania.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 28 października 2025 r. wydał zarządzenie o łącznym rozpoznaniu spraw zainicjowanych przez KRS (wnioskiem z 8 października 2025 r.) oraz Prezydenta (wnioskiem z 24 października 2025 r.) ze względu na tożsamość przedmiotu tych wniosków.

4. W piśmie z 28 października 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

5. Minister Sprawiedliwości nie zajął stanowiska w sprawie.

6. Prokurator Generalny nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawę stawili się przedstawiciele wnioskodawców. Nie stawili się uczestnicy postępowania – Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny, którzy zostali prawidłowo zawiadomieni o terminie rozprawy. Przedstawiciele wnioskodawców podtrzymali stanowiska zaprezentowane we wnioskach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpiła Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: Rada albo KRS). KRS przedstawiła uchwałę nr 709/2025 z 8 października 2025 r. w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 września 2025 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1325; dalej: rozporządzenie zmieniające). Rozporządzenie zmieniające zostało 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, ze zm.; dalej: p.u.s.p.). KRS postawiła wobec całego rozporządzenia, jak i jego poszczególnych przepisów łącznie trzy zarzuty. Podstawą złożenia wniosku przez KRS był art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 i art. 188 pkt 3 Konstytucji (Rada błędnie wskazała art. 188 pkt 1). Zgodnie z tymi przepisami Krajowa Rada Sądownictwa 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.

O zbadanie zgodności z Konstytucją rozporządzenia zmieniającego wniósł także Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent) w piśmie skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 24 października 2025 r. Prezydent zarzucił niezgodność § 1 pkt 2 i 3 oraz § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 7 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Z uwagi na tożsamość przedmiotu wniosków skierowanych do Trybunału przez KRS oraz Prezydenta Prezes Trybunału Konstytucyjnego 28 października 2025 r. zarządził ich łączne rozpoznanie.

2. Zagadnienie zgodności § 1 pkt 5 i 7, § 2 oraz § 3 rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

KRS w żądaniu wniosku sformułowała w stosunku do całego rozporządzenia zmieniającego zarzut jego niezgodności z art. 41 § 1 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, ze względu na jego wydanie przez Ministra Sprawiedliwości bez zachowania trybu wymaganego przepisami prawa, a więc bez zasięgnięcia opinii Rady.

2.1. Przedmiot kontroli.

Rozporządzenie zmieniające składa się z 4 paragrafów. Zmiany w treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 867, ze zm.; dalej: Regulamin) zostały ujęte w § 1 w punktach 1-9. Pozostałe przepisy (§ 2, § 3 i § 4) dotyczą wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego i okresu przejściowego.

W piśmie z 14 sierpnia 2025 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości skierował do KRS projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego Regulamin (numer w wykazie prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości – B912). Podsekretarz zwrócił się o przedstawienie opinii w terminie 10 dni, zastrzegając, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie zostanie uznany za przedstawienie opinii pozytywnej. Uchwałą z 12 września 2025 r. Rada negatywnie zaopiniowała projekt rozporządzenia. W toku dalszych prac nad projektem, prowadzonych we wrześniu 2025 r., doszło do wprowadzenia zasadniczych zmian w odniesieniu do wersji pierwotnej, które nie zostały już przedstawione Radzie do zaopiniowania. Ogłoszone w Dzienniku Ustaw rozporządzenie zmieniające różniło się od projektu rozporządzenia przekazanego KRS do zaopiniowania 14 sierpnia 2025 r.

2.2. Wzorce kontroli.

Głównym wzorcem kontroli w tym zarzucie KRS uczyniła art. 41 § 1 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Rady określi, w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych. W dalszej części § 1 został wyliczony zakres spraw, które powinny znaleźć się w regulaminie. Są to:

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

W art. 41 § 1 *in fine* p.u.s.p. znajdują się także wytyczne do treści rozporządzenia, w brzmieniu: „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”.

Kolejnym wzorcem kontroli był art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten określa miejsce rozporządzenia wykonawczego w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest to akt wykonawczy do ustawy i musi być wydany zgodnie z upoważnieniem ustawowym, które poza wskazaniem organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw, które mają być uregulowane oraz wytycznych do treści, może określać także obowiązkowe przesłanki trybu wydania rozporządzenia.

KRS uczyniła wzorcem kontroli także art. 7 Konstytucji. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej czy unikać wykonania kompetencji, jeżeli wiążące normy prawne nakładają na te organy określone obowiązki (por. wyrok TK z 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47 i cytowana tam literatura).

2.3. Ocena zgodności.

Obowiązek zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii KRS przy wydawaniu rozporządzenia w sprawie regulaminu urzędowania sądów powszechnych wynika jednoznacznie z art. 41 § 1 p.u.s.p. Uchybienie temu obowiązkowi należy oceniać w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyznaczającego miejsce rozporządzeń w systemie źródeł prawa, a także w świetle zasady legalizmu nakazującej organom władzy publicznej działać zgodnie z przepisami prawa.

Naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji przez przepisy rozporządzenia może mieć różne postacie. Może ono w szczególności polegać na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, na wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia do unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – na niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi. Każde z tych uchybień jest samodzielną przyczyną orzeczenia o niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51).

W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie pojawiało się zagadnienie kontroli aktów prawotwórczych na tle zarzutu naruszenia ustawowego trybu ich wydania. Analiza przestrzegania przez prawodawcę obowiązujących przepisów ustawowych, dotyczących trybu wydawania rozporządzeń podlega bowiem kognicji Trybunału. W wyroku z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01 (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23), Trybunał zauważył, że stwierdzenie ewentualnego naruszenia przepisu regulującego przewidziany prawem tryb wydania rozporządzenia ustalającego granice gmin powodować będzie konieczność stwierdzenia jego niezgodności ze wskazanym wzorcem kontroli bez względu na zasadność zarzutów o charakterze materialnoprawnym.

Określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. występują często w przepisach upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności między różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo (por. wyrok TK z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11). Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać treść przepisu upoważniającego. Ocena skutków naruszenia procedury stanowienia aktów prawnych zależy od stopnia tego naruszenia oraz normowanych treści.

Naruszenie trybu wydawania rozporządzeń było w szczególności przedmiotem oceny Trybunału w sprawach dotyczących wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń kształtujących granice jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki TK z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 46). W tym kontekście Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że wymaganie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jest elementem trybu wydania rozporządzeń na podstawie

przepisów ustaw samorządowych. Niedochowanie tego warunku było oceniane w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji. „Jednym z elementów trybu wydania aktu prawnego jest wymóg przeprowadzenia konsultacji z określonymi podmiotami, jeśli wynika to z przepisów prawa. Niewypełnienie tego wymogu może być ocenione jako niezgodne z konstytucyjnymi przepisami dotyczącymi tworzenia prawa, a także z zasadą legalizmu i demokratycznego państwa prawnego. W wypadku aktów podustawowych, takich jak np. rozporządzenia, naruszenie trybu prawodawczego może się wiązać nie tylko z niezgodnością z Konstytucją, ale też z przepisami ustaw, z których wynikają wymagania dotyczące trybu wydania tych aktów” (wyrok o sygn. U 3/17).

W odniesieniu do procedury ustawodawczej zakres obowiązku zasięgnięcia opinii, a szczególnie skutki naruszenia tego obowiązku, należy oceniać na tle ogólnego charakteru regulowanej materii oraz zakresu regulacyjnej swobody, przyznanej ustawodawcy przez Konstytucję. W wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07 (OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), Trybunał stwierdził, że zakres obowiązku zasięgnięcia opinii, a zwłaszcza skutki naruszenia tego obowiązku należy oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, danej ustawodawcy przez Konstytucję czy prawo międzynarodowe. Oprócz materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawiane są politycznej swobodzie regulowania ustawowego, istnieją materie, w których Konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy jego regulacyjnej swobody, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści. Dotyczy to instytucji gwarantujących prawa – takich jak szeroko rozumiane prawo do sądu, także w wymiarze instytucjonalnym, a więc zapewniającym niezależność sądów i niezawisłość sędziów. We wszystkich wypadkach, gdy prawo wymaga zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych, brak takiej opinii można uważać za poważne naruszenie trybu postępowania, ponieważ uniemożliwia to parlamentowi podjęcie decyzji w oparciu o te wszystkie elementy, którymi musi on dysponować. Jeżeli natomiast treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach. Do wskazanych wyżej dziedzin należą sprawy niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Stosowanie podwyższonych standardów związanych z zasięgnięciem opinii w procedurze ustawodawczej w odniesieniu do materii dotyczącej niezawisłości sędziów i niezależności sądów jest tym bardziej istotne przy wydawaniu rozporządzeń wykonawczych regulujących te kwestie.

Trybunał odnosił się także do sytuacji zmiany treści projektu aktu prawnego uprzednio zaopiniowanego przez właściwy organ. Trybunał zauważył, że „[p]otrzebę i zakres zasięgnięcia opinii upoważnionych podmiotów o projekcie ustawy i wprowadzanych do niego poprawkach oceniać należy przede wszystkim na tle charakteru tych poprawek. Raz jeszcze przypomnieć należy pogląd TK, wyrażony w orzeczeniu z 19 listopada 1996 r., iż «dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku». Z tego punktu widzenia znaczenie zasadnicze ma odróżnienie szerokości i głębokości zgłaszanych poprawek. Konieczność ponownego zasięgnięcia stanowiska w zasadzie nie zachodzi, jeżeli zgłoszone poprawki pozostają w ramach tego samego przedmiotu regulacji, którego dotyczył projekt i do którego upoważniony podmiot odniósł się lub mógł się odnieść w pierwszej swojej opinii” (wyrok o sygn. K 39/07).

W sytuacji, w której organ prawodawczy ma obowiązek zasięgnąć opinii innego podmiotu w procedurze stanowienia prawa, a tego nie czyni, jego działanie należy ocenić w świetle zasady legalizmu. W wyroku TK z 7 października 2021 r., sygn. K 3/21 (OTK ZU A/2022, poz. 65), stwierdzono, że „[a]rt. 7 Konstytucji zawiera zasadę legalizmu, stanowiącą uszczegółowienie zasady państwa prawa lub też jej formalny wymiar, według której «[o]rgany władzy

publicznej działają na podstawie i w granicach prawa». W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zasada legalizmu stanowi jądro zasady państwa prawnego, w którym kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, zaś wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać (zob. wyroki TK z: 24 października 2017 r., sygn. K 3/17, OTK ZU A/2017, poz. 68 oraz 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66). Przez władze publiczne należy przy tym rozumieć każdy z rodzajów władzy wskazany w Konstytucji, tj. władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, których organy nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Reguła ta nie przewiduje żadnych wyjątków (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 oraz 21 lutego 2001 r., sygn. P 12/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 47)”. „Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej” (wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał zbadał, czy w przyjętym rozporządzeniu zmieniającym znalazły się treści, które nie zostały przedstawione do zaopiniowania przez KRS po wydaniu przez nią opinii 12 września 2025 r.

W § 1 pkt 5 rozporządzenia zmieniającego (pierwotnie w projekcie z 14 sierpnia 2025 r. był to § 1 pkt 6) zmianie w stosunku do wersji pierwotnej projektu, zaopiniowanej przez KRS, uległo proponowane brzmienie ustępu 3 w § 65 Regulaminu. Za zmiany techniczne należy uznać dodanie w punkcie 1 słów „pozostających w referacie” oraz dodanie słowa „albo” między pkt 1 i 2. Charakter jakościowy ma natomiast określenie innej miary wielkości referatu sędziego. W wersji pierwotnej jest mowa o osiągnięciu przez referat sędziego wielkości mniejszej niż iloczyn średniej wielkości referatu w wydziale i nowy wskaźnik procentowy udziału w przydziale, natomiast w wersji przyjętej występuje wielkość równa iloczynowi średniej wielkości referatu w wydziale i nowego wskaźnika procentowego.

Znaczne zmiany nastąpiły także w § 1 pkt 7 rozporządzenia zmieniającego, który w pierwotnej wersji projektu był § 1 punktem 8. Zmieniona regulacja wprowadza nowe wskaźniki procentowego udziału w przydziale spraw wpływających do wydziału – § 68 Regulaminu. W wersji pierwotnej w § 68 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu mowa jest o wydziale liczącym do 15 orzeczników, w wersji ostatecznej do 10 orzeczników. W wersji pierwotnej w § 68 ust. 1 pkt 2 Regulaminu zmienia się brzmienie lit. i oraz dodaje się lit. j. W wersji, która nie została przedstawiona do zaopiniowania przez KRS, w § 68 ust. 1 pkt 2 Regulaminu pojawiają się nowe jednostki redakcyjne: lit. c, lit. da, lit. ga oraz lit. ha.

KRS miała formalnie możliwość wyrażenia opinii do projektowanego § 2 rozporządzenia zmieniającego. W wersji pierwotnej projektu był to § 2 ust. 1. W obu wersjach przyjęto zasadę ciągłości przydziału spraw z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w składzie wieloosobowym, w których na podstawie dotychczasowych przepisów wyznaczono jedynie referenta. W takich sprawach do przydzielenia pozostałych członków składu zastosowanie miały znaleźć już przepisy w nowym brzmieniu. Jeżeli jednak KRS nie mogła wyrazić opinii do wyliczonych powyżej przepisów rozporządzenia zmieniającego, które uległy istotnej zmianie treściowej w stosunku do wersji pierwotnej, to należało uznać, że nie wyraziła również opinii do § 2 rozporządzenia zmieniającego, który do nich wprost odsyła.

Tożsama sytuacja zachodzi w odniesieniu do § 3 rozporządzenia zmieniającego, który nakłada na prezesów sądów obowiązek dostosowania się do nowych reguł. W takim zakresie,

w jakim KRS nie miała możliwości wyrażenia opinii do tych reguł, nie wyraziła również opinii do § 3 rozporządzenia zmieniającego.

W związku ze zmianą treści projektowanego § 1 pkt 5 i 7, a w konsekwencji także § 2 i § 3 rozporządzenia zmieniającego Minister Sprawiedliwości nie uczynił zadość obowiązkowi zasięgnięcia opinii KRS przy stanowieniu rozporządzenia w sprawie regulaminu. Naruszenie przez Ministra Sprawiedliwości ustawowego trybu wydania rozporządzenia zmieniającego przez zaniechanie zasięgnięcia opinii KRS przesądziło o niezgodności przepisów przyjętych w wadliwym trybie z art. 41 § 1 p.u.s.p., a także z art. 92 ust. 1 oraz z art. 7 Konstytucji.

3. Zagadnienie zgodności § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia zmieniającego z art. 47a p.u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut niezgodności § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia zmieniającego z Konstytucją oraz z p.u.s.p. został postawiony zarówno przez KRS, jak i Prezydenta. Rada wzorcami kontroli uczyniła art. 41 § 1 p.u.s.p. oraz art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu oraz na rozprawie KRS stwierdziła, że zaskarżone przepisy są także niezgodne z art. 47a p.u.s.p. Z kolei Prezydent zarzucił § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia zmieniającego niezgodność z art. 7 w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 92 ust. 1, art. 173, art. 176 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku Prezydent stwierdził, że § 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia zmieniającego są również niezgodne z art. 47a p.u.s.p.

3.1. Przedmiot kontroli.

Zaskarżone przepisy wprowadzają zmiany w § 50 i § 53 Regulaminu. Dotychczasowe brzmienie § 50 Regulaminu jest następujące:

„1. Na potrzeby przydziału spraw rozpoznawanych w składzie 3 sędziów SLPS losowo tworzy, na okres do 12 miesięcy, składy, którym przydziela sprawy referentów. Jeśli SLPS nie wyznaczy pozostałych dwóch członków składu, wyznacza ich przewodniczący wydziału.

2. Sędzia nieuwzględniony przy tworzeniu składów, o których mowa w ust. 1, może wejść w nich w miejsce innego sędziego, bez konieczności tworzenia składów na nowo.

3. W sprawach rozpoznawanych w składzie trzech sędziów w pierwszej instancji albo rozpoznawanych przez inny skład sądu na podstawie art. 394¹a § 1 K.p.c. albo art. 394² § 1 i 11 K.p.c. pozostali dwaj sędziowie mogą zostać wyznaczeni do określonej grupy spraw przez SLPS lub zgodnie z zasadami określonymi przez prezesa sądu”.

Zgodnie z zaskarżonym § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego w § 50 Regulaminu wprowadzono ust. 1a w brzmieniu:

„Przewodniczący wydziału może zdecydować w przypadku potrzeby poprawy efektywności pracy wydziału, że sprawy rozpoznawane w składzie 3 sędziów SLPS przydzieli referentom, a pozostałych dwóch członków składu wyznaczy przewodniczący wydziału według zasad określonych przez prezesa sądu po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu”.

Zmiany wprowadzone w § 53 Regulaminu również dotyczyły wprowadzenia kompetencji do wyznaczania sędziów przez przewodniczącego wydziału. W dotychczasowym brzmieniu przepis ten stanowi:

„1. W sprawach rozpoznawanych w składzie dwóch sędziów i trzech ławników lub pięciu sędziów stosuje się przepisy dotyczące odpowiednio składu jednego sędziego i dwóch ławników lub składu trzech sędziów. Przewodniczący wydziału zarządza dodatkowo wylosowanie do składu odpowiednio jednego lub dwóch sędziów.

2. Przewodniczący wydziału może zarządzić udział w losowaniu, o którym mowa w ust. 1, także sędziów, dla których podział czynności nie przewiduje orzekania w sprawach tego rodzaju. Z losowania można wyłączyć sędziów, którzy odbyli największą liczbę sesji w charakterze członka składu niebędącego referentem.

3. Jeżeli rozpoznanie sprawy karnej w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów następuje na podstawie postanowienia sądu lub zarządzenia prezesa sądu, prezes sądu może zarządzić losowanie sędziego z innego wydziału lub sekcji albo wydziału z wyłączeniem sekcji.

4. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio w razie zarządzenia przydzielenia do sprawy dodatkowego sędziego”.

Zmiana wprowadzona przez § 1 pkt 3 rozporządzenia zmieniającego polegała na dodaniu w ust. 1 po wyrazach „zarządza dodatkowo wylosowanie” wyrazów „lub wyznacza dodatkowo”. Ustęp 2 z kolei otrzymał brzmienie: „[w] przypadku, o którym mowa w ust. 1, przewodniczący wydziału może zarządzić udział w losowaniu lub wyznaczyć także sędziów, dla których podział czynności nie przewiduje orzekania w sprawach tego rodzaju. Przewodniczący wydziału może wyłączyć z losowania lub przy wyznaczaniu nie uwzględnić sędziów, którzy odbyli największą liczbę sesji w charakterze członka składu niebędącego referentem”. A w ustępie 3 po wyrazach „zarządzić losowanie” zostały dodane wyrazy „lub wyznaczyć”.

3.2. Wzorce kontroli.

Zagadnienie przydziału spraw zostało uregulowane ustawowo w art. 47a p.u.s.p. Zgodnie z nim:

„§ 1. Sprawy są przydzielane sędziom i asesorum sądowym losowo, w ramach poszczególnych kategorii spraw, chyba że sprawa podlega przydziałowi sędziemu pełniącemu dyżur.

§ 2. Przydział spraw w ramach poszczególnych kategorii jest równy, chyba że został zmniejszony z uwagi na pełnioną funkcję, uczestniczenie w przydziale spraw innej kategorii lub z innych przyczyn przewidzianych ustawą.

§ 3. Przepisy § 1 i 2 stosuje się odpowiednio do przydziału spraw referendarzom sądowym.

§ 4. Sprawy z zakresu prawa opiekuńczego i nieletnich oraz inne sprawy należące do sądu opiekuńczego mogą być przydzielane według kryterium terytorialnego. Szczególne zasady przydziału mogą zostać ustanowione także w sprawach rejestrowych, wieczystoksięgowych oraz związanych z wykonaniem orzeczeń.

§ 5. W razie przydzielenia sprawy wymagającej nadzwyczajnego nakładu pracy, sędzia sprawozdawca może zwrócić się do prezesa sądu z wnioskiem o wstrzymanie przydziału kolejnych spraw na czas określony. Prezes sądu rozpoznaje wniosek niezwłocznie. Decyzję prezesa sądu wraz z uzasadnieniem doręcza się sędziemu, którego dotyczy, oraz podaje do wiadomości sędziów danego sądu. Od decyzji prezesa sądu sędziemu, którego decyzja dotyczy, oraz grupie co najmniej 10% sędziów danego sądu przysługuje odwołanie do kolegium sądu w terminie siedmiu dni od dnia jej doręczenia albo podania do wiadomości. Uchwałę kolegium sądu wraz z uzasadnieniem doręcza się sędziemu, którego decyzja dotyczy, oraz podaje do wiadomości wszystkich sędziów danego sądu”.

Art. 47a p.u.s.p. został wprowadzony do p.u.s.p. ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452; dalej: nowelizacja z 12 lipca 2017 r.). Ustanawia on zasadę o przełomowym, a zarazem ogólnosystemowym znaczeniu w polskim prawie. Zasadą tą jest losowy przydział spraw. Zgodnie z nią sprawy są przydzielane sędziom, asesorum i referendarzom sądowym losowo w ramach poszczególnych kategorii spraw. Wyjątek stanowi sprawa przydzielana sędziemu pełniącemu dyżur. Ustawodawca przewidział także wiele sytuacji korygujących algorytm równego przydzielania spraw w ramach losowania, np. zmniejszenie ilości spraw w odniesieniu do sędziego pełniącego określoną funkcję lub w odniesieniu do spraw wymagających nadzwyczajnego nakładu pracy. Zgodnie z upoważnieniem oraz wytycznymi z art. 41 § 1 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości powinien uszczegółowić system ustanowiony w p.u.s.p.

Wskazywany jako wzorzec kontroli w obydwu wnioskach art. 92 ust. 1 Konstytucji ma w niniejszej sprawie kluczowe znaczenie. Przepis ten był wielokrotnie przedmiotem analiz

Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony – określa on warunki, które powinno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu. Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami: po pierwsze – wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, a nie opartego tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu; po drugie – wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy; po trzecie – zgodności treści rozporządzenia z przepisami Konstytucji oraz ustawy, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia (por. wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40; 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43).

Przepisy wykonawcze, aby mogły pozytywnie przejść test zgodności z Konstytucją, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających przepisy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku upoważnienia lub nawet tylko braku precyzji upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (por. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2, wyroki TK z: 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17; 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20 oraz przytoczone w nich orzecznictwo). Interpretacja przepisów określających kompetencje prawodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (por. postanowienie z 17 sierpnia 1988 r., sygn. Uw 3/87, OTK w 1988 r., poz. 14; wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą więc prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (por. wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98; 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 27 lutego 2024 r., sygn. SK 90/22, OTK ZU A/2024, poz. 30).

3.3. Ocena zgodności.

Upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia szczegółowych zasad przydziału spraw oznacza, że Minister ma uszczegółowić zasady przydziału spraw ustanowione w ustawie w sposób ogólny. W rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, Minister nie może tworzyć nowych zasad w stosunku do regulacji ustawowej ani poszerzać zakresu wyjątków ustawowych. Każde takie działanie należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone rozporządzenie w § 1 pkt 2 oraz 3 wprowadza do Regulaminu instytucję wyznaczania sędziów. Sformułowanie to pojawia się w p.u.s.p. Przykładowo, zgodnie z art. 37 § 1 p.u.s.p. czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezes sądu może powierzyć w uzasadnionych przypadkach wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu albo w procedurze oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie prezes sądu zarządza dokonanie oceny kwalifikacji kandydata przez wyznaczonego sędziego (art. 57ah § 1

p.u.s.p.). Wyznaczanie sędziów w szczególnych, ustawowo określonych sytuacjach nie stanowi jednak alternatywy wobec systemu losowego przydziału spraw, a tym bardziej nie upoważnia Ministra do wprowadzania instytucji wyznaczania sędziów w sytuacjach, które nie zostały przewidziane w ustawie.

Zgodnie z zaskarżonym § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego nastąpiła zmiana mechanizmu wyznaczania składów w sprawach rozpoznawanych przez 3 sędziów. Według pierwotnej wersji projektu wyznaczanie 2 sędziów przez przewodniczącego wydziału miało stanowić standardowy mechanizm, zastępujący system losowego tworzenia składów 3-osobowych na okres 12 miesięcy (projektowana zmiana dotyczyła brzmienia § 50 ust. 1 Regulaminu). Projekt ten zakładał ponadto uchylenie w § 50 Regulaminu ustępów 2 i 3 regulujących kwestie dotyczące sędziów nieuwzględnionych w losowaniu oraz korygujących system losowania w niektórych sprawach. Projekt zakładał również uchylenie § 51 Regulaminu, który uszczegóławia system losowania składów. Wersja ta uzyskała opinię KRS.

Ostateczna, kontrolowana wersja § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego, która nie podlegała formalnie opinii KRS, utrzymała dotychczasowe regulacje, wprowadzając jedynie w § 50 Regulaminu przytoczony powyżej ustęp 1a. Wersja ostateczna, poddana kontroli Trybunału, choć stanowiła mniej intensywną ingerencję w zasadę losowego wyznaczania składów sędziowskich, wciąż ją naruszała, a co do tej zasadniczej kwestii Rada wyraziła opinię. Można było zatem uznać, że ostateczna wersja rozporządzenia zmieniającego uzyskała opinię Rady.

Podobnie było w przypadku zaskarżonego § 1 pkt 3 rozporządzenia zmieniającego. W pierwotnej wersji projektu przepis ten był oznaczony jako § 1 pkt 4 i zakładał wprowadzenie w § 53 Regulaminu instytucji wyznaczania sędziów zamiast mechanizmu losowego przydziału spraw. Projekt ten został przez KRS zaopiniowany. W przyjętej wersji, która nie została formalnie przedstawiona KRS do zaopiniowania, mechanizm losowego przydziału spraw współwystępuje z kompetencją do wyznaczania sędziów przez przewodniczącego wydziału. Można było zatem uznać, że wersja ostateczna projektu, która choć pozostawiła, w przeciwieństwie do wersji pierwotnej, szcątkową postać zasady losowania, spełniła przesłankę uzyskania opinii KRS.

Powyższe wnioski nie wykluczyły jednak konieczności oceny treści zaskarżonych przepisów w zakresie wskazanym przez KRS oraz Prezydenta. Zakwestionowane w obydwu wnioskach § 1 pkt 2 oraz 3 rozporządzenia zmieniającego przyznają bowiem przewodniczącemu wydziału kompetencję do wyznaczania sędziów do składów orzekających jako alternatywę wobec systemu losowego przydziału spraw, co wprost narusza ustawową zasadę losowego przydziału spraw. Należało zatem uznać, że przepisy te są niezgodne z art. 47a p.u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Zagadnienie zgodności § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego z art. 47b p.u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

KRS sformułowała w punkcie 3 *petitum* wniosku m.in. zarzut niezgodności § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p. oraz z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu i na rozprawie Rada stwierdziła, że zaskarżony przepis jest także niezgodny z art. 47b p.u.s.p.

4.1. Przedmiot kontroli.

Zaskarżony przepis wprowadza zmiany w § 67 Regulaminu. Przepis ten reguluje przydział spraw w przypadku przydzielenia do wydziału kolejnego sędziego lub asesora sądowego albo powrotu referenta, którego referat został podzielony. Zgodnie z § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego w § 67 Regulaminu po ustępie 3 dodaje się ustępy 3a i 3b w brzmieniu:

„3a. W razie powrotu referenta, którego referat został podzielony, prezes sądu może zarządzić przekazanie wszystkich albo części spraw z podzielonego referatu, w których nie

podjęto żadnych czynności, z wyjątkiem czynności należących do spraw pilnych, o których mowa w § 2 pkt 5 lit. a-d, j oraz s, do referatu tego referenta.

3b. W razie przydzielenia do wydziału kolejnego sędziego lub asesora sądowego, jeżeli czas oczekiwania na rozprawę przekracza 12 miesięcy od daty wpływu sprawy do sądu, prezes sądu może zarządzić przydział przez SLPS nowemu referentowi spraw przydzielonych innym referentom, w których nie podjęto żadnych czynności, z wyjątkiem czynności należących do spraw pilnych, o których mowa w § 2 pkt 5 lit. a-d, j oraz s, pod warunkiem, że łączna liczba takich spraw w danej kategorii w wydziale jest większa niż 50 % liczby spraw, których przydzielenie temu sędziemu przewodniczący wydziału zarządza na podstawie ust. 1. Przydziału dokonuje się przez wylosowanie spraw w liczbie określonej przez przewodniczącego wydziału, nie większej niż 50 % liczby spraw, których przydzielenie temu sędziemu przewodniczący wydziału zarządza na podstawie ust. 1, spośród wszystkich spraw spełniających kryteria określone w zdaniu pierwszym”.

4.2. Wzorce kontroli.

W nowelizacji z 12 lipca 2017 r. ustawodawca wprowadził do p.u.s.p. obok art. 47a także art. 47b, stanowiący o zasadzie niezmienności składu sądu. Zgodnie z tym przepisem:

„§ 1. Zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Przepis art. 47a stosuje się odpowiednio.

§ 2. Jeżeli konieczne jest podjęcie czynności w sprawie, w szczególności gdy wynika to z odrębnych przepisów lub przemawia za tym wzgląd na sprawność postępowania, a skład sądu, któremu została przydzielona sprawa, nie może jej podjąć, czynność ta jest podejmowana przez skład sądu wyznaczony zgodnie z planem zastępstw, a jeżeli czynność nie jest objęta planem zastępstw, przez skład sądu wyznaczony zgodnie z art. 47a.

§ 3. Decyzje w sprawach, o których mowa w § 1 i 2, podejmuje prezes sądu albo upoważniony przez niego sędzia.

§ 4. Zmiana miejsca służbowego sędziego lub delegowanie do innego sądu oraz zakończenie delegowania nie stanowi przeszkody do podejmowania czynności w sprawach przydzielonych w dotychczasowym miejscu służbowym albo miejscu pełnienia służby, aż do ich zakończenia.

§ 5. Na wniosek sędziego lub z urzędu kolegium sądu właściwe dla nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania może zwolnić sędziego z obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw, w szczególności w razie znacznej odległości od tego sądu do nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania, a także przy uwzględnieniu stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Przed podjęciem uchwały kolegium sądu zasięga opinii prezesów właściwych sądów.

§ 6. Przepisy § 4 i 5 stosuje się odpowiednio w przypadku przeniesienia do innego wydziału tego samego sądu oraz w przypadku powołania na stanowisko sędziego w sądzie wyższej instancji”.

Drugim wzorcem kontroli był art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uwagi dotyczące tego przepisu zawarte w punkcie 3.2 niniejszego uzasadnienia mają pełne zastosowanie do oceny zgodności z tym przepisem także § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie.

4.3. Ocena zgodności.

Dodany w § 67 Regulaminu ustęp 3a przyznaje prezesowi sądu kompetencję do przekazania z powrotem spraw przydzielonych po podziale referatu w sytuacji powrotu referenta.

Przesłanką umożliwiającą odebranie spraw przydzielonych sędziom po podziale referatu jest niepodjęcie żadnych czynności, z wyjątkiem czynności należących do spraw pilnych. Odstępstwo od zasady niezmienności składu sądu przewiduje także dodany w § 67 Regulaminu ustęp 3b, który pozwala prezesowi sądu na zmianę składu sądu w sytuacji przydzielenia do wydziału kolejnego sędziego lub asesora sądowego, jeżeli czas oczekiwania na rozprawę przekracza 12 miesięcy od daty wpływu sprawy do sądu w odniesieniu do spraw, w których nie podjęto żadnych czynności, z wyjątkiem czynności należących do spraw pilnych oraz pod pewnymi warunkami.

Zgodnie z art. 47b p.u.s.p. zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Ustawodawca posłużył się zatem dwoma przesłankami: niemożności rozpoznania sprawy oraz długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy. Przesłanki te nie wymagają szczególnie wysublimowanej wykładni, aby stwierdzić, że przypadkiem niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie lub długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy nie jest sytuacja powrotu referenta (§ 67 ust. 3a Regulaminu). Nie jest nim także przypadek określonego, choćby wydłużonego czasu oczekiwania na rozprawę (§ 67 ust. 3b Regulaminu). Niepodjęcie żadnych czynności w sprawie w oznaczonym czasie nie jest równoznaczne z niemożnością rozpoznania sprawy ani długotrwałą przeszkodą w rozpoznaniu sprawy. Żadna z tych sytuacji nie mieści się więc w przesłankach określonych w ustawie.

Wprowadzona w rozporządzeniu zmieniającym kompetencja prezesa sądu wykracza zatem poza ustawowo przewidziane sytuacje odstępowania od zasady niezmienności składu. Rozporządzenie to, jako akt wykonawczy, nie może rozszerzać ani tworzyć nowych wyjątków od zasad określonych w przepisach ustawy. Zaskarżony § 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia zmieniającego rozszerza jednak określone ustawowo sytuacje odstępowania od zasady niezmienności składu, dlatego należało uznać, że kontrolowany przepis jest niezgodny z art. 47b p.u.s.p. w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

5.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania ocenia, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania (por. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; postanowienie TK z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia określonym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres ten obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wzorca kontroli).

W niniejszym wyroku orzeczono o niezgodności § 1 pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6 lit. b, pkt 7, § 2 oraz § 3 rozporządzenia zmieniającego z wymienionymi w sentencji wzorcami kontroli. Wskutek powyższego odstąpiono od oceny zgodności tych przepisów z pozostałymi wzorcami kontroli, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli przedmiot kontroli jest niezgodny przynajmniej z jednym z wzorców kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne (zob. np. wyroki z: 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20, OTK ZU A/2022, poz. 46; 11 maja 2023 r., sygn. P 12/18, OTK ZU A/2023, poz. 46).

W postanowieniu z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, Trybunał stwierdził, że „wniosek o dokonanie przez Trybunał kontroli konstytucyjności określonej regulacji musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem, takich jak precyzyjne

oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów (zob. art. 47 ust. 2 [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]). Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (art. 67 [u.o.t.p.TK]), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 [u.o.t.p.TK]). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli. (...) [T]o na wnioskodawcy spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Dopóki wnioskodawca nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz tezy o niekonstytucyjności, dopóty Trybunał – kierując się domniemaniem konstytucyjności – uznawać będzie badane przepisy za konstytucyjne. Trybunał nie może ponadto wyręczać wnioskodawcy w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości ani też – wychodząc poza granice określone we wniosku – modyfikować zakres lub podstawy kontroli. Trybunał nie ma bowiem konstytucyjnej legitymacji do orzekania z własnej inicjatywy, a do tego taka praktyka «poprawiania» wniosków mogłaby *de facto* prowadzić” (OTK ZU A/2017, poz. 12).

5.2. Postawiony w punkcie 1 *petitum* wniosku KRS zarzut niedochowania ustawowego trybu wydania rozporządzenia zmieniającego został sformułowany w odniesieniu do całego rozporządzenia w oparciu o przedstawiony stan faktyczny. Wynika z niego, że projekt rozporządzenia zmieniającego został przedstawiony Radzie do zaopiniowania. Po uzyskaniu opinii od KRS, treść niektórych przepisów została w sposób istotny zmieniona. W stosunku do nich orzeczono w niniejszym wyroku o ich niezgodności z art. 41 § 1 p.u.s.p. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 7 Konstytucji. Pozostałe przepisy – § 1 pkt 1, pkt 4, pkt 6 lit. a i c, pkt 8, pkt 9 oraz § 4 rozporządzenia zmieniającego – nie uległy zmianom lub też ich zmiany miały charakter techniczny. Nie można zatem uznać, na gruncie orzecznictwa Trybunału, że przepisy te nie zostały zaopiniowane przez KRS. Określony we wniosku przedmiot zaskarżenia – przepisy, które nie zostały zmienione po uzyskaniu opinii KRS – nie miał na tyle ścisłego związku z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu wniosku, aby pozwoliło to na wydanie wyroku w sprawie. Postępowanie w niej należało zatem umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

5.3. KRS postawiła wobec całego rozporządzenia zmieniającego zarzut niezgodności z art. 7 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji, ze względu na jego wydanie przez Ministra Sprawiedliwości „z naruszeniem mających moc powszechnie obowiązującą i ostatecznych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2024 r., sygn. akt U 1/24 i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt U 16/24”. Uzasadnienie tego zarzutu było lakoniczne i niejasne. Zważywszy, że to na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, a obowiązkowi temu wnioskodawca nie uczynił zadość w stopniu wystarczającym, postępowanie w tym zakresie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

5.4. W punkcie 3 *petitum* wniosku KRS postawiła w szczególności zarzut niezgodności § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego z art. 41 § 1 p.u.s.p. oraz z art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten nie został uzasadniony w stopniu

pozwalającym na jego merytoryczne rozpatrzenie. KRS nie przedstawiła żadnych argumentów poza ogólnymi stwierdzeniami o przekroczeniu przez Ministra Sprawiedliwości upoważnienia ustawowego. Postępowanie w tym zakresie należało zatem umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

6. KRS wniosła na podstawie art. 36 u.o.t.p.TK w związku z art. 730¹ § 1 i 2 w związku z art. 732 i art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.) o udzielenie zabezpieczenia do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego orzeczenia, w sprawie inicjowanej wnioskiem Rady, przez zakazanie Ministrowi Sprawiedliwości i podległym mu prezesom sądów oraz osobom pełniącym funkcje prezesów sądów dokonywania jakichkolwiek czynności z zakresu administracji sądowej, mających na celu wykonanie § 50 ust. 1a (KRS błędnie oznaczyła ten przepis § 51a) Regulaminu wprowadzanego zaskarżonym rozporządzeniem zmieniającym. Pomijając zagadnienie dopuszczalności takiego wniosku, wydanie wyroku w niniejszej sprawie uczyniło jego żądanie bezprzedmiotowym, dlatego postępowanie w tym zakresie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.