



Warszawa, 15 grudnia 2025 r.

Opinia

do projektu z dnia 20 października 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie zasad delegowania sędziów

Przedłożony¹ Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (dalej jako Komisja lub KKUSiP) do zaopiniowania projekt z dnia 20 października 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako Projekt)² zawiera propozycje przepisów zmieniających ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako p.u.s.p.), ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej jako p.u.s.w.) oraz ustawę z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze. Celem projektowanej ustawy jest uregulowanie dwóch zasadniczych obszarów dotyczących sądownictwa powszechnego, odnoszących się do sytuacji prawnej sędziów, a mianowicie: 1) możliwości dalszego pełnienia służby przez sędziego po osiągnięciu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku oraz 2) delegowań, w szczególności delegowań do pełnienia innych czynności niż orzecznicze. Do pierwszego z nich Komisja odniosła w opinii z 5 grudnia 2025 r.³ W związku z tym przedmiotem niniejszej opinii są przepisy regulujące zasady delegowania sędziów.

Projekt w części dotyczącej zasad delegowania sędziów obejmuje propozycje przepisów, które regulują przede wszystkim zagadnienia związane z delegacjami innymi niż delegacje orzecznicze. W tym zakresie projekt zasadnie przewiduje:

- 1) usunięcie możliwości delegowania sędziego do wskazanych w nim szczegółowo instytucji;

¹ Pismem z dnia 27 października 2025 r., DL-IV.4601.14.2025.

² Nr UPRO1 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

³ Opinia dostępna online: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/opinie-komisji-kodyfikacyjnej-ustroju-sadownictwa-i-prokuratury>



- 2) ograniczenie okresu delegacji innej niż orzeczniczej;
- 3) wprowadzenie możliwości powierzenia sędziom w stanie spoczynku pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Dostrzegając potrzebę podjęcia prac legislacyjnych mających na celu unormowanie powyższych zagadnień, Komisja zwraca uwagę, że nadal nie został w pełni wykonany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19 (dalej jako: „wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r.”), z którego wynika potrzeba zróżnicowania podstaw delegowania na czas określony i nieokreślony, określenia w sposób bezpośredni przesłanek odwołania sędziego z delegacji oraz wprowadzenia sądowej kontroli decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanych w tym przedmiocie. Ustawa z dnia 6 marca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 526), która jak oficjalnie uzasadniono miała zmierzać do wykonania wyroku TSUE z 16 listopada 2021 r., kwestii tych nie uregulowała.

W związku z powyższym Komisja stanowczo opowiada się za uzupełnieniem przedstawionego projektu w zakresie dotyczącym zasad delegowania sędziów w taki sposób, aby wyłączyć możliwość arbitralnego odwołania sędziego z delegacji orzeczniczej i jednocześnie zapewnić sądową kontrolę prawidłowości decyzji Ministra Sprawiedliwości podejmowanej w przedmiocie tego odwołania.

Na potrzebę wprowadzenia takiej regulacji wskazuje wyrok TSUE z 16 listopada 2021 r., w którego uzasadnieniu (punkt 83) wskazano, że „[...] ponieważ odwołanie sędziego z delegowania bez jego zgody może spowodować dla niego skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga, aby system regulujący zastosowanie takiego środka był obwarowany wszelkimi gwarancjami koniecznymi do uniknięcia ryzyka wykorzystania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co zakłada w szczególności, że wspomniany środek powinien podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa zapisane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych [podkreślenie własne]”. Przywołany fragment uzasadnienia jednoznacznie wskazuje, że konieczność zapewnienia sądowej kontroli decyzji o odwołaniu sędziego z delegacji wynika z prawa Unii Europejskiej.



Niezależnie od powyższego, gdy wziąć pod uwagę usytuowanie Ministra Sprawiedliwości w ramach władzy wykonawczej oraz fakt, że Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym, brak kontroli sądowej trudno pogodzić z zasadą równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz niezależności sądów (art. 173 Konstytucji RP) i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Ewidentna kolizja między tymi zasadami powstaje w szczególności w odniesieniu do delegowania sędziów do rozpoznawania spraw karnych. W takich przypadkach Minister Sprawiedliwości może występować w charakterze strony, która jako Prokurator Generalny bierze udział w postępowaniu sądowym, a zarazem Minister Sprawiedliwości może oddziaływać na pozycję ustrojową i zawodową sędziego, korzystając z kompetencji do odwołania z delegacji i dokonania w ten sposób zmiany miejsca służbowego sędziego. Prawo do udziału w postępowaniu w charakterze strony albo uczestnika przysługuje Prokuratorowi Generalnemu również w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym, o czym stanowi art. 7 i art. 60 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴. W związku z tym jest niezmiernie istotne, aby decyzje w przedmiocie delegowania sędziów nie były pozostawione swobodnemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości, lecz były podejmowane na podstawie kryteriów precyzyjnie określonych przez ustawę, a prawidłowość stosowania tych kryteriów podlegała kontroli dokonywanej przez niezależny sąd, co będzie stanowiło gwarancję przestrzegania prawa obowiązującego w tym zakresie.

W związku z tym Komisja wyraża stanowisko, że przedłożony projekt wymaga bezwzględnego uzupełnienia w taki sposób, aby zapewnić pełną zgodność z prawem Unii reguł delegacji orzeczniczych.

Ponadto Komisja zwraca uwagę na konieczność poszerzenia przedłożonego projektu poprzez określenie zasad delegowania sędziów w taki sposób, aby:

po pierwsze, ustanowić tryb konkursowy wyłaniania sędziów zarówno na delegacje orzecznicze, jak i pozaorzecznicze. W ocenie Komisji delegacje powinny być udzielane po przeprowadzeniu konkursu. Takie rozwiązanie, w którym dokonanie delegowania sędziego musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem konkursu wyłaniającego kandydata, który posiada kwalifikacje predestynujące go do objęcia stanowiska

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1568.



na podstawie delegacji, zapewni równość praw wszystkich sędziów, większą przejrzystość udzielania delegacji oraz możliwość porównywania spełnienia przez poszczególnych kandydatów przesłanek udzielenia delegacji.

Po drugie, zmienić zasady wynagradzania sędziów sądu powszechnego oraz sądu wojkowego delegowanych do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie wyższego rzędu na podstawie odpowiednio art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. i art. 26 § 1 p.u.s.w. w taki sposób, aby sędzia delegowany otrzymywał takie wynagrodzenie – z uwzględnieniem stażu na stanowisku sędziowskim – jakie otrzymują sędziowie w sądzie, do którego jest delegowany. Odmienne rozwiązanie, czyli różnicowanie wynagrodzenia sędziów orzekających w tym samym sądzie za pomocą kryterium innego niż staż i pełnione funkcje, nie znajduje w ocenie Komisji żadnego uzasadnienia. Problemu tego nie rozwiązuje uregulowany w art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów wojkowych, który przewiduje dodatek z tytułu delegowania na okres 24 miesiące od dnia wejścia w życie tej ustawy. Takie rozwiązanie – niezależnie od jego epizodycznego charakteru – utrzymuje nierówność w sposobie określania wynagrodzeń sędziów pełniących obowiązki w tym samym sądzie. Jest zatem w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą równego traktowania i prawem do jednakowego wynagrodzenia za tę samą pracę. Tym bardziej, gdy wziąć pod uwagę, że w okresie delegacji sędzia jest zmuszony do zwiększonego nakładu pracy w związku z koniecznością zakończenia spraw rozpoznawanych w macierzystym sądzie, a mimo to w okresie delegacji nie otrzymuje wynagrodzenia adekwatnego do pełnionych obowiązków orzeczniczych w sądzie, do którego został delegowany. Przeciwno temu rozwiązaniu nie przemawiają względy fiskalne, gdy wziąć pod uwagę, że w związku z nieogłaszaniem konkursów na wolne stanowiska w sądach wyższego rzędu, nie są ponoszone wydatki na zwiększone wynagrodzenia sędziów, którzy – w normalnym toku spraw – objęliby miejsca służbowe w sądzie wyższego rzędu. Oznacza to *de facto* oszczędności w wydatkach na wynagrodzenia sędziowskie. Z tej perspektywy przeznaczenie dodatkowych środków na wyrównanie wynagrodzeń dla sędziów orzekających w ramach delegacji w sądach wyższego rzędu nie będzie miało negatywnych skutków dla budżetu państwa.



Zdaniem Komisji również delegacje orzecznicze na podstawie art. 77 § 9 p.u.s.p., które są delegacjami niezależnymi od wykonywanych obowiązków w sądzie, do którego sędziego jest powołany, wymagają wprowadzenia trybu konkursowego przy wyłanianiu osób delegowanych oraz zagwarantowania osobom delegowanym w tym trybie wynagrodzenia za dodatkowo wykonywane obowiązki. Mogłoby to zwiększyć grupę sędziów, którzy będą wspierać sądy wyższego rzędu, nie zmniejszając zarazem przydziału spraw w sądzie, do którego są powołani. W obecnym stanie prawnym dochodzi bowiem do niepożądanego sytuacji, w której dodatki do wynagrodzeń dotyczą przede wszystkim tych sędziów, którzy z racji delegowania do pełnienia czynności administracyjnych zaprzestają orzekania, bądź tych, którzy podejmują orzekanie w sądzie wyższego rzędu, co wiąże się z zaprzestaniem przydziału w sądzie, w którym pełnią urząd, natomiast wyłączone są wobec tych sędziów, którzy przyjmują dodatkowe obowiązki bez uszczerbku dla podstawowego przydziału spraw. W odniesieniu do tej grupy sędziów można rozważyć wprowadzenia rozwiązania wzorowanego na uchylonym art. 77 § 7 p.u.s.p.

Komisja zwraca również uwagę, że w sytuacji wystąpienia potrzeby delegowania sędziego na podstawie art. 77 § 8 p.u.s.p. należałoby powrócić do rozwiązania przewidzianego w uchylonym § 7, z tym jedynie zastrzeżeniem, że nie powinno to obejmować sędziów, którzy są delegowani do sądu niższego rzędu w związku z nominacją na inne stanowisko sędziowskie celem dokończenia spraw w dotychczasowym sądzie albo w związku z uwzględnieniem ich wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Przepis ten mógłby wówczas brzmieć następująco:

„Art. 77 § 7 p.u.s.p.: W razie delegowania sędziego na podstawie § 8 lub 9, sędziemu przysługuje dodatek funkcyjny wizytatora sądu okręgowego, za wyjątkiem delegowania sędziego bezpośrednio w związku z powołaniem na inne stanowisko sędziowskie albo w związku z przeniesieniem na inne miejsce służbowe w trybie art. 75.”

Uzupełnienie projektu w omówionym powyżej zakresie pozwoli usunąć wady instytucji delegacji w szerszym zakresie niż przewidział to projektodawca.

Odnosząc się z kolei do szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie, Komisja **negatywnie** opiniuje następujące regulacje:



- a) projektowany art. 77 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w którym nie określa kryteriów udzielania delegacji orzeczniczej na czas określony lub nieokreślony. Projekt przewiduje w tym zakresie, że delegacja orzecznicza będzie mogła być udzielona bądź to na czas określony, nie dłuższy niż 4 lata, albo na czas nieokreślony. Wybór między oznaczonym lub nieoznaczonym okresem delegacji nie powinien być dokonywany w sposób arbitralny, dlatego Komisja opowiada się za sprecyzowaniem kryteriów uzasadniających udzielenie delegacji ograniczonej albo nieograniczonej czasowo przy jednoczesnym wprowadzeniu trybu konkursowego wyboru sędziego, który uzyskuje delegację;
- b) projektowany art. 77 § 2b p.u.s.p. w zakresie, w jakim prowadzi do zwolnienia sędziów delegowanych do pełnienia czynności administracyjnych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury od obowiązków orzeczniczych w sądach, w których sprawują urząd. Przewidziane w tym przepisie rozwiązanie jest sprzeczne z wyrażonym w uzasadnieniu projektu założeniem, aby nie zastępować pracowników osobami delegowanymi z sądów, w dodatku kosztem zasobu kadrowego jednostek sądownictwa powszechnego lub wojskowego. Tym bardziej że – jak trafnie zauważono – osoby delegowane nie tylko blokują etaty w sądach, ale wydatki z tytułu ich utrzymania, tj. w szczególności wynagrodzenia, ponoszone są przez macierzyste sądy. W ocenie Komisji należy dążyć do tego, aby ograniczać liczbę delegacji do czynności administracyjnych (niezależnie od jednostek), a nie rozszerzać kategorię osób zwalnianych z obowiązków orzeczniczych. Nie przekonuje przy tym podniesiony w uzasadnieniu projektu ustawy argument jakoby powołanie sędziego do pełnienia czynności administracyjnych w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury stanowił okoliczność, która może oddziaływać na zewnętrzny aspekt niezawisłości sędziego. Odróżnić bowiem należy pełnienie czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, sprawującym nadzór administracyjny nad działalnością sądów, od udziału sędziów w kształceniu sędziów i aplikantów w ramach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W tym drugim przypadku podkreślane w uzasadnieniu ryzyka dla odbioru sędziów delegowanych do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury jako „uzależnionych od Ministra Sprawiedliwości” nie są na tyle rzeczywiste, aby uzasadniały odsunięcie kolejnej



kategorii sędziów od orzekania. Jeżeli natomiast w ocenie Projektodawcy pełnienie czynności w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury ma powodować, że sytuacja zawodowa takiego sędziego pozostaje uzależniona od Ministra Sprawiedliwości, należy raczej postulować podjęcie pilnych działań w celu zniesienia wpływu Ministra Sprawiedliwości na kształcenie sędziów i prokuratorów oraz zapewnienie pełnej autonomii organizacyjnej Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

- c) art. 8 projektu w zakresie, w jakim przewiduje, że trwające w dniu wejścia w życie ustawy delegowania sędziów na czas nieokreślony stają się delegowaniami na czas określony 3 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, chociaż dla osiągnięcia przedstawionych w uzasadnieniu celów tej regulacji w postaci zabezpieczenia interesów jednostek, do których delegowanie nastąpiło, wystarczające jest, aby delegacje te przekształciły się w delegacje na czas określony 1 roku przy jednoczesnym przyjęciu, że dotychczasowe okresy delegowania sprzed wejścia w życie ustawy nie będą wliczane do okresów warunkujących możliwość dalszych albo kolejnych delegacji. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania przejściowego w istocie powoduje, że przewidziane przez projektowaną ustawę skutki będą mogły zostać osiągnięte nie wcześniej niż za trzy lata, co jest terminem nazbyt odległym mając na uwadze pilną potrzebę zreformowania systemu delegowania sędziów do pełnienia innych czynności niż orzecznicze.

W konkluzji Komisja aprobuje potrzebę wprowadzania zmian w zasadach delegacji sędziowskiej, a w szczególności zmiany mające na celu ograniczenie możliwości udzielania delegacji innych niż orzecznicze, dostrzegając zarazem, że projektowane regulacje **wymagają bardzo istotnych korekt** w zakresie wskazanym w niniejszej opinii.