KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Wrocław, dnia 3 listopada 2022 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
na temat postanowień poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy -
Prawo o prokuraturze [EW-020-1019/22]
[https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-1019-2022/$file/9-020-1019-2022.pdf**]**

1. Zakres i charakter proponowanych zmian wraz z uzasadnieniem projektu

Zgodnie z przedłożonymi przez grupę posłów propozycjami, w ustawie z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j., Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 ze zm., ma dojść do następujących uzupełnień i modyfikacji aktualnie obowiązujących postanowień:

- dodania treści **art. 22c** w brzmieniu:

„§ 1. Prezesi sądów rejonowych i okręgowych składają roczne sprawozdania z działalności sądu właściwym radom powiatu (miasta) i radom gmin.

§ 2. Sprawozdanie, o którym mowa w § 1 zawiera w szczególności informacje: 1) o liczbie rozpoznanych spraw, z wyszczególnieniem liczby spraw karnych, spraw z zakresu prawa pracy oraz spraw z zakresu prawa rodzinnego; 2) o liczbie spraw do załatwienia będących sumą wpływu w danym okresie sprawozdawczym i spraw niezałatwionych pozostających z poprzedniego okresu sprawozdawczego; 3) w zakresie wydanych orzeczeń mające znaczenie lub wpływ na wspólnotę samorządową.

§ 3. Rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie sprawozdań, o których mowa w § 1, może określić w drodze uchwały, działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania lub organizacji instytucji samorządowych.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

§ 4. Sprawozdanie, o którym mowa w § 1, prezesi sądów rejonowych i okręgowych składają w terminie do dnia 30 kwietnia za rok poprzedni.";

-dodania do treści **art. 88b w § 2 pkt 4-7** postanowień o:
4) wykształceniu sędziego; 5) poprzednich miejscach pracy; 6) liczbie spraw rozstrzygniętych przez sędziego w ciągu roku oraz liczbie wydanych przez niego orzeczeń z podziałem na te utrzymane i te uchylone / zmienione; 7) dorobku naukowym sędziego.".

Zgodnie natomiast z treścią **art. 3 projektu**: - pierwsze sprawozdanie, o którym mowa w **art. 22c** ustawy zmienianej prezesi sądów rejonowych i okręgowych będą mieli złożyć w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Zakres zmian dedykowany przepisom ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm. jest nieco inny. Przede wszystkim zaproponowano dodanie nowych rozwiązań i sprecyzowanie obowiązków nałożonych na Prokuratora Generalnego i prokuratorów regionalnych.

Zgodnie z treścią proponowanego **art. 11a ust.** 1 „Prokurator Generalny przedstawia Prezesowi Rady Ministrów, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury, zawierające w szczególności informacje o charakterze zagrożeń, długości trwających postępowań, skuteczności działań prokuratury, danych statystycznych, budżecie i sposobie jego wydatkowania, a także o sytuacji kadrowej w prokuraturze";

natomiast w myśl **art. 11b ust. 1**: „Prokurator regionalny sporządza, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, roczną informację dotyczącą statystyk pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych znajdujących się w jego obszarze właściwości, oraz statystyk dotyczących pracy poszczególnych prokuratorów". Informacja ta podlegałaby udostępnieniu w „Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 7 dni od dnia jej sporządzenia." (**ust. 2**).

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Kolejną zmianą jest ta dotycząca jawności posiedzeń Krajowej Rady Prokuratorów. Zgodnie z propozycją zawartą w **projekcie art. 42 § 7** miałby uzyskać brzmienie:

„Krajowa Rada Prokuratorów obraduje na posiedzeniach. Posiedzenia Krajowej Rady Prokuratorów zwołuje Prokurator Generalny z własnej inicjatywy lub na wniosek Prokuratora Krajowego lub jednej trzeciej liczby członków Rady. Obrady są transmitowane za pośrednictwem Internetu, chyba że Krajowa Rada Prokuratorów podejmie uchwałę o wyłączeniu jawności posiedzenia. Krajowa Rada Prokuratorów wyłącza jawność posiedzenia w całości lub części, jeżeli jawność mogłaby prowadzić do ujawnienia informacji podlegających ochronie na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742) lub naruszyć ważny interes prywatny przez ujawnienie danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).”.

Zmiana ma dotyczyć również **art. 72 § 1** ustawy. Zgodnie z proponowaną treścią „§ 1. Prokurator regionalny, prokurator okręgowy lub prokurator rejonowy, z własnej inicjatywy bądź na wniosek organów jednostek samorządu terytorialnego albo właściwego wojewody, przedkłada im informację o stanie przestępczości i jej zwalczaniu odpowiednio w województwie, powiecie lub gminie (mieście, dzielnicy), oraz informacje o charakterze zagrożeń, długotrwałości postępowań, skuteczności działań prokuratury, danych statystycznych, budżecie i sposobie jego wydatkowania, a także sytuacji kadrowej w prokuraturze.”.

Zgodnie z treścią **art. 4. projektu**, ustawa nowelizująca ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Jak wskazują projektodawcy: „Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sadów powszechnych oraz ustawy – Prawo o prokuraturze ma na celu wprowadzenie regulacji zwiększających transparentność wymiaru sprawiedliwości i prokuratury oraz przyczyniających się do usprawnienia działania jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane zmiany dotyczą: 1) rozszerzenia publikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o sędziach; 2) wprowadzenia obowiązku przedstawiania radom powiatu (miasta) i gmin rocznych sprawozdań z działalności sądów; 3) wprowadzenie obowiązku przedstawiania przez Prokuratora Generalnego Prezesowi Rady Ministrów sprawozdania z rocznej działalności prokuratury, zawierającego w szczególności informacje o charakterze zagrożeń, długości trwających postępowań, skuteczności działań prokuratury, danych statystycznych, budżecie i sposobie jego wydatkowania, a także o sytuacji kadrowej w prokuraturze. 4) wprowadzenie obowiązku sporządzania oraz publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej przez prokuratorów regionalnych, rocznych informacji dotyczących statystyk pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych znajdujących się w jego obszarze właściwości, oraz statystyk dotyczących pracy poszczególnych prokuratorów. 5) wprowadzenie jawności obrad Krajowej Rady Prokuratorów" - (projekt poselski - EW-020-1019/22 - https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=9&Kol=D

2. Sądy i prokuratura jako zobowiązani do udostępniania informacji publicznej

Nie budzi wątpliwości, że w przedstawionym projekcie chodzi o wprowadzenie szeregu rozwiązań, które zarówno w odniesieniu do organów sądów powszechnych, sędziów, jak i prokuratury (w tym Prokuratora Generalnego i prokuratorów regionalnych), mają na celu rozszerzenie zakresu obowiązków informacyjnych, w tym także tych związanych z publikacją konkretnych informacji na stronach podmiotowych BIP; szczególnych obowiązków informacyjnych (sprawozdawczych) nakładanych na

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Prokuratora Generalnego i prokuratorów regionalnych; a także wprowadzenia zasady jawności obrad (wraz ze zdefiniowaniem mechanizmów ich transmisji) KRP.

Pojęcie jawności (transparentności działalności organów władzy publicznej i reprezentujących je funkcjonariuszy publicznych) w sposób oczywisty łączy się ze stworzeniem odpowiednich systemowych gwarancji prawa dostępu każdego zainteresowanego do informacji dotyczącej funkcjonowania państwa, a więc informacji o działalności istniejącego aparatu publicznego i reprezentującej go grupy piastunów. Konieczne jest przy tym przyjęcie założenia, że jawność musi być rozumiana szeroko jako możliwość uzyskania dostępu do informacji o wszystkich przejawach aktywności (jej braku) w obszarze związanym z funkcjonowaniem określonych instytucji publicznych oraz reprezentujących je osób. Ważne jest przy tym podkreślenie, iż tak rozumiana jawność może być ograniczana tylko przez ustawowo zdefiniowane tajemnice oraz ochronę prywatności.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że w rozumieniu art. 61 Konstytucji RP dostęp obejmuje swym zakresem nie tylko informacje o działalności organów władzy państwowej, ale także funkcjonariuszy publicznych, którzy działają w ich imieniu. Trybunał Konstytucyjny przyjął w swoim orzecznictwie, że: „(…) pojęcie osoby pełniącej funkcje publiczne jest (…) ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej)". Zdaniem Trybunału nie jest jednak możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda bowiem osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. W związku z tym konieczne staje się ustalenie, czy: „Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Nie każdy zatem pracownik takiej instytucji będzie tym funkcjonariuszem, którego sfera chronionej prywatności może być zawężona z perspektywy uzasadnionego interesu osób trzecich, realizującego się w ramach prawa do informacji. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm, czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. Trudno byłoby również stworzyć ogólny (abstrakcyjny) a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i stanowisk. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać, iż chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny" - Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05.

Sądy i prokuratura (w tym Krajowa Rada Prokuratorów) są organami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej, w tym tych dotyczących sędziów, prokuratorów oraz członków KRP, którzy są przecież funkcjonariuszami publicznymi. Fakt ten wielokrotnie znalazł potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. Za informację publiczną w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902 (dalej: udip.) uznawano dane znajdujące się w posiadaniu sądów i prokuratur (zobowiązanych w rozumieniu udip.), dotyczące m.in.:

- dysponowania majątkiem publicznym - np. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2075/13;

- wydatkowania środków publicznych - w zakresie wynagrodzeń również pracowników sadu i prokuratury zob.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r., II SAB/Wa 648/13; wyrok NSA z 29 września 2013 r., I OSK 822/13;

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

- powierzenia i wykonywania funkcji przez określoną osobę (w tym np. wieku sędziego) - por. wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 8 maja 2013 r. II SA/Gd 164/13; w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r. II SAB/Wa 51/12; z 13 września 2012 r. II SA/Wa 1002/12, z 5 grudnia 2012 r., II SA/Wa 1716/12, w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2014 r. II SAB/Go 72/14; WSA w Warszawie z 4 grudnia 2014r., II SAB/Wa 606/14 oraz II SAB/Wa 589/14 (też z 4 grudnia 2014 r.); czy wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r. I OSK 2872/12.W jednym z takich orzeczeń podkreśla się m.in.: „nie znajduje zastosowania ograniczenie prawa do informacji publicznej przewidziane w zdaniu pierwszym art. 5 ust. 2 u.d.i.p.. Prywatność osoby fizycznej nie jest bowiem chroniona, gdy chodzi o informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie (zdanie drugie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Osoba pełniąca funkcje publiczne, zdaniem sądu, musi liczyć się z zainteresowaniem opinii publicznej" - wyrok WSA w Szczecinie z 6 listopada 2013 r., II SA/Sz 935/13, odmiennie wyrok WSA w Opolu z 2 grudnia 2014 r., II SAB/Op 67/14;

- sprawozdań z wizytacji zakładów karnych oraz aresztów śledczych - jak wskazały sądy sprawozdanie takie zawiera informacje publiczne - por. wyrok WSA w Gdańsku z 05 listopada 2014 r., II SA/Gd 112/14; w Gorzowie z 3 grudnia 2014 r., II SAB/Go 106/14; w Gliwicach z 14 października 2014 r., IV SAB/Gl 106/14;

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

- rozstrzygnięć (prawomocnych i nieprawomocnych) sądowych (wyroków[1] i postanowień)[2] i innych danych publicznych znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego (np. prokuratury)[3];

- aktu powołania na stanowisko prokuratora – np. wyrok WSA w Krakowie z 08 sierpnia 2019 r., II SAB/Kr 269/19;

- prawomocnych postanowień wraz z uzasadnieniem umorzenia postępowania prokuratorskiego - por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2009 r., II SAB/Kr 82/09; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2015 r., SAB/Gd 176/15;

- konkretnego dokumentu znajdującego się w aktach sprawy[4], czy informacji związanych z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi w odniesieniu do sposobu realizacji kompetencji prokuratora wynikających z wyraźnie wskazanych przepisów ustawy - Prawo o prokuraturze[5];

- oświadczenia sędziego składanego do akt sprawy dotyczącego jego wyłączenia[6];

---

[1] W odniesieniu do wyroków sądów w sprawie karnej bez względu na formę jego upublicznienia (ogłoszenia czy też wyłożenia w sekretariacie Wydziału Karnego według art. 418a k.p.k.) sąd uznał, że stanowią one informację publiczną, a w związku z tym odmowa jego udostępnienia winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej – zob. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r. I OSK 933/11. Podstawą takiej decyzji nie może być jednak ochrona tajemnicy zawodowej. Warto jednak zauważyć, że „Informacją publiczną jest każde orzeczenie sądu bez względu na przymiot prawomocności, bowiem od chwili wydania funkcjonuje w obrocie prawnym niezależnie od tego, czy zostanie ewentualnie wzruszone" zob. A. Piskorz-Ryń, *Obowiązki informacyjne sądu w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi, Kwartalnik Nr 2/2015 *„Sędzia – osoba publiczna czy prywatna? Granice dostępu do informacji publicznej i ochrona danych osobowych*", s.13 z odwołaniem się do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13, opracowanie dostępne na stronie: http://www.lodz.sa.gov.pl/upload/f/15/11/5/992_osaw_nr_215.pdf (dostęp 15 maja 2019).

[2] Jak podkreśla się już od dawna „orzeczenia sądowe –zarówno wyroki, jak i postanowienia – jako wydane w sprawie przez sąd w ramach jego działalności orzeczniczej opartej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, są danymi publicznymi i podlegają udostępnieniu po ich zanonimizowaniu - wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., I OSK 933/11 oraz wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 127/14; WSA w Warszawie z 18 marca 2014 r., II SAB/Wa 718/13 i z 5 września 2013 r., II SAB/Wa 285/13; czy WSA w Gdańsku z 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 185/13.

[3] Z uwzględnieniem zakresu informacji zawartej w treści tzw. dokumentów wewnętrznych – por. wyrok NSA z 18 maja 2022 r., III OSK 1218/21

[4] Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 5 listopada 2014 r., II SA/Łd 621/14, w którym za zasadne uznano wydanie decyzji o odmowie.

[5] Zob. wyrok NSA z 25 marca 2022 r., III OSK 1159/21.

[6] „Sędzia jest bowiem funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1967 r. Kodeks karny (Dz. U. nr 88, poz. 553, ze zm.) - art. 115 § 13 pkt 3, a oświadczenie o wyłączeniu składane jest do akt sprawy w ramach jego kompetencji i obowiązków, a zatem pozostaje w związku z wykonywaną funkcją publiczną, ale ze względu na zakres wniosku chodzi tu o informację przetworzoną" – por. wyrok WSA w Gdańsku z 4 grudnia 2013 r., II SAB/Gd 212/13; wyrok WSA w Gdańsku z 12 marca 2014 r., II SAB/Gd 215/13.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

- danych dotyczących sędziego[7];

- życiorysu prokuratora – jak podkreślił sąd: „informacje publiczne mogą wynikać nie tylko z dokumentów urzędowych sporządzonych przez uprawnionego funkcjonariusza publicznego w ramach jego kompetencji oraz skierowanych do innego podmiotu lub złożonych do akt sprawy (art. 6 ust. 2 u.d.i.p.), lecz także z innych dokumentów, którymi podmioty publiczne posługują się w celu wykonywania powierzonych im zadań publicznych. W związku z powyższym informacje publiczne mogą wynikać również z dokumentów prywatnych wytworzonych w związku z rozpoczęciem, trwaniem lub zakończeniem stosunku służbowego funkcjonariusza publicznego (np. życiorys prokuratora), jeśli tylko dokumenty te stanowią część bazy informacyjnej wykorzystywanej lub wykorzystanej przez dany podmiot publiczny. Do grupy powyższej zaliczyć można informacje o przebiegu drogi zawodowej prokuratora, w tym o doskonaleniu zawodowym, jego wynagrodzeniu, ewentualnych karach dyscyplinarnych i nagrodach, itp. (tak samo (…) WSA w wyroku z dnia 12 października 2021 r., sygn. akt II SAB/Rz 103/21). W związku z powyższym żądanie skarżącego sformułowane w pkt 1 – 10 pisma z dnia 16 sierpnia 2021 r. (chodziło o udostępnienie: (1) życiorysu, 2) statusu zatrudnienia, 3) pobranego uposażenia za miesiąc maj 2021 r. netto, 4) karach dyscyplinarnych lub innych, w tym zakończonych ukaraniem, umorzonych sprawach zakończonych odstąpieniem od ukarania, spraw w toku i spraw zakończonych odmową wszczęcia, 5) przebiegu drogi zawodowej, 6) przenoszenia lub delegowania ww. do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości niż [...], z podaniem właściwego czasokresu, 7) zawieszenia w czynnościach służbowych, 8) aktualnych zaświadczeń lekarskich potwierdzających zdolność fizyczną i psychiczną, 9) świadectw lub zaświadczeń potwierdzających ukończenie szkoleń zawodowych oraz innych dokumentów dotyczących doskonalenia zawodowego, 10) udzielania wyróżnień, przyznawania nagród motywacyjnych lub innych świadczeń pieniężnych) było żądaniem udostępnienia informacji publicznych (…). Wskazane kategorie dokumentów (w tym także zaświadczenia lub świadectwa ukończenia szkoleń czy kursów zawodowych)

[7] por. np.: Wyrok WSA w Gdańsku z 4 sierpnia 2021 r., II SAB/Gd 63/21; Wyrok WSA w Gdańsku z 12 lutego 2019 r., II SAB/Gd 133/18; Wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r., III OSK 929/21.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

stanowią – co do zasady - źródło informacji publicznych, natomiast odrębnymi zagadnieniami wykraczającymi poza zakres niniejszej sprawy, w której zaskarżono bezczynność, są dopuszczalność czy zakres udostępnienia tego rodzaju informacji na tle art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Dokumenty wskazane we wniosku stanowią albo dokumenty urzędowe, albo dokumenty prywatne, którymi organy prokuratury posługują się w celu wykonywania swoich zadań publicznych w zakresie spraw kadrowych, albo wynikają z takich dokumentów. Żądane przez skarżącego informacje mają cechy informacji publicznych, jednak dopuszczalność lub zakres udostępnienia tego rodzaju informacji wymaga oceny skarżonego organu. Ewentualna zatem odmowa udostępnienia takich informacji wymaga – również co do zasady – wydania decyzji" – wyrok WSA w Rzeszowie z 27 stycznia 2022 r., II SAB/Rz 163/21.

Mając powyższe na uwadze idea i cel proponowanej nowelizacji dwóch ustaw – intensyfikacja transparentności działań podejmowanych przez organy i reprezentujących je funkcjonariuszy – są jak najbardziej zasadne. Nie oznacza to jednak, że wszystkie propozycje, które zostały zawarte w projekcie wolne są od wątpliwości tak w odniesieniu do prawidłowego ich zespolenia z obowiązującym już przepisami, jak również racjonalności ich przyjęcia w przedstawionej postaci.

3. Obowiązek składania sprawozdań

3.1. Konstytucyjna zasada współdziałania

Z treści konstytucyjnej zasady podziału władz i zasady współdziałania (Preambuła do Konstytucji RP[8]), wynika obowiązek (nakaz) kooperacji między organami władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), a jeszcze szerzej konstytucyjnie zdefiniowanych instytucji, którego istota sprowadza się do zagwarantowania aktywności każdej ze stron takiego współdziałania. Jak podkreśla się w orzecznictwie „Preambuła do

[8] Zob. szerzej: W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, Państwo i Prawo, 2010, z. 2 i wskazana tam literatura oraz orzecznictwo.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji"[9].

Nie budzi wątpliwości, że podstawowym zadaniem ustawodawcy jest takie działanie, które prowadzi do wykreowania spójnie i racjonalnie działającego systemu rozwiązań ustrojowo-prawnych. W tym celu przede wszystkim konieczne jest wzięcie pod uwagę dwóch założeń fundamentalnych, którymi prawodawca powinien się kierować:

- postanowienia przez niego przyjmowane muszą być zgodne z treścią Konstytucji RP;

- stworzenie funkcjonalnego i efektywnie działającego aparatu publicznoprawnego, którego organy i instytucje wyposażone są w instrumenty umożliwiające jak najpełniejszą, a co za tym idzie jak najsprawniejszą i efektywną realizację nałożonych na nie zadań.

Zapewnienie współdziałania, jak również poszanowania zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, szczególnie tych, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony gwarantowanych przez Konstytucję wolności i praw jednostki należy do „wartości mających rangę konstytucyjną". Jak wielokrotnie podkreślał to Trybunał Konstytucyjny[10] „wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono:

[9] Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08.
[10] Zob. wyroki TK: z 7 stycznia 2004 r.,. K 14/03,; z 18 lutego 2004 r., K 12/03,; z 7 listopada 2005 r., P 20/04; z 22 września 2006 r., U 4/06; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07; wyrok z 12 marca 2007 r., K 54/05.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”[11].

Respektowanie zasady rzetelności i sprawności działania wymaga od prawodawcy przede wszystkim tego, aby zmieniając obowiązujące regulacje ustawowe (uchwalając nowe) miał na względzie konieczność zapewnienia istniejącym już instytucjom (organom) możliwość niezakłóconego (ciągłego) funkcjonowania. Ustawodawca musi wziąć pod uwagę w tym zakresie realny bilans „zysków i strat”, bazujący na analizie określającej zalety i wady ewentualnych zmian, które zostaną wprowadzone.

W tym zakresie konieczne jest przede wszystkim zdefiniowanie na czym polega niedoskonałość obecnie istniejących rozwiązań oraz wykazanie, że nowe będą w tym zakresie rzeczywiście prowadziły do celów, które w sposób uzasadniony zostaną przedstawione jako niezbędne do osiągnięcia[12]. Cele takie nie mogą być wyłącznie doraźne, ale muszą uwzględniać niezbędność spójnego i ciągłego funkcjonowania określonej struktury w przyszłości i to nie tylko na zasadzie bliżej nieskonkretyzowanych przepuszczeń, ale w oparciu o rzetelną ocenę znajdującą potwierdzenie w merytorycznych danych oraz obiektywnych symulacjach systemowych. Ich przygotowanie musi jednocześnie bazować na wiedzy uwzględniającej specyfikę konkretnej instytucji i to nie tylko w oparciu o ogólne dane statystyczne uzyskane w okresie, w którym obowiązują aktualne regulacje, ale przede wszystkim tych, które przygotowane zostaną na podstawie oceny mają obowiązywać. Brak takiego systemowego podejścia może w pewnym (niewykluczone, że w niedługim) czasie doprowadzić bowiem do tego, że system taki przestanie sprawnie i rzetelnie funkcjonować ze względu na różnego rodzaju problemy organizacyjno-prawne.

Przygotowanie odpowiedniej regulacji wymaga więc wcześniejszego zbadania istniejących regulacji w oparciu o kilka kryteriów:

- przydatności, ocena dotyczy tego czy wprowadzana regulacja może w praktyce doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Ustawodawca zobowiązany jest więc za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się

[11] Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08.
[12] Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 53.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć[13]. Biorąc to pod uwagę konieczne jest poddanie ocenie czy zakwestionowane uregulowanie jest niezbędne dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związane[14];

- konieczności (efektywności), ocena następuje w oparciu o wykazanie niezbędności ingerencji ustawodawcy w określoną sferę.[15];
- proporcjonalności *sensu stricto*. W praktyce więc „chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu”[16].

Projektodawca musi też odnieść się do kwestii elementów identyfikujących znaczenie (istotę) interesu publicznego, uzasadniającego wprowadzenie konkretnych zmian, a więc wolnych od zasadności zarzutu dowolności i arbitralności jego działania.

Fundamentalnym jednak założeniem jest to, aby ustawodawca nie przyjmował takich regulacji, których efektem będzie „obniżenie dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej” [17], a w szczególności przyjmowania takich rozwiązań, które są w oczywisty sposób sprzeczne z Konstytucją RP. Jednocześnie wymóg sprawności działania instytucji publicznych wyklucza również przyjmowanie rozwiązań, których celem samym w sobie jest spowolnienie owego działania bądź uzależniania jego tempa od przypadkowych okoliczności”[18].

Im szersze i głębsze jest konstytucyjne definiowanie gwarancji niezależności konkretnych organów tym ważniejsze – konieczne z punktu widzenia konstytucyjności konkretnych rozwiązań ustawowych – jest stworzenie mechanizmów, które spełniałyby przesłanki uznania ich za procedury tożsame z takimi, które zapewniają ich poszanowanie oraz są racjonalne[19].

[13] Por. m.in. wyroki TK: z 29 czerwca 2001 r., K 23/00; K 20/07.
[14] Por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08.
[15] Wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05.
[16] Por. wyrok TK z 3 października 2000 r., K. 33/99.
[17] Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.
[18] Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.
[19] Por. A. Żurawik, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 58.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

3.2. **Obowiązek corocznego składania organom samorządowym sprawozdań z działalności sądu przez ich prezesów**

W zamyśle projektodawcy prezesi sądów rejonowych i okręgowych mieliby składać roczne sprawozdania z działalności sądu właściwym radom powiatu (miasta) i radom gmin. Oczywiście przyjąć należy, że pojęcie „właściwej rady powiatu i rady gminy" identyfikuje się z miejscową właściwością sądów rejonowych i okręgowych. Tu jednak pojawia się pierwszy problem, ponieważ struktura terytorialna sądów rejonowych, a w szczególności okręgowych nie pokrywa się w pełni z istniejącym terytorialnym podziałem samorządowym w odniesieniu do powiatów. Zgodnie z treścią art. 10 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych sądy okręgowe tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych. Sąd rejonowy tworzy się zasadniczo dla jednej lub większej liczby gmin; w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy (art. 10 § 1, przy uwzględnieniu szczegółowych kryteriów określonych w art. 10 §a – 1d). Kwestie właściwości terytorialnej reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2548 ze zm., wydanego na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[20]). W praktyce okazuje się, że w konkretnej gminie funkcjonuje kilka sądów rejonowych (np. sąd rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej; Wrocławia-Krzyków; Wrocławia-Śródmieścia); we właściwości konkretnego sądu rejonowego są gminy należące do powiatu X i np. jedna gmina należąca do powiatu Y).

Wprowadzenie takiego rozwiązania powodować będzie dość specyficzną sytuację, w której w niektórych gminach sprawozdania miałoby składać kilku prezesów sądów rejonowych, a w przypadku konkretnych powiatów suma prezesów sądów składających

[20] Zob. też ostatnie: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz zakresu rozpoznawanych przez nie spraw, Dz. U. z 2022 r., poz. 1102.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

sprawozdania byłaby jeszcze większa (w sumie mielibyśmy do czynienia z koniecznością zorganizowania cyklu sprawozdań prezesów sądów rejonowych). Jednocześnie z treści przedstawionej propozycji wynika, że celem projektodawcy jest uchwalenie regulacji, zgodnie z którą prezesi sądów rejonowych i okręgowych składaliby roczne sprawozdania z działalności sądu zarówno właściwym radom powiatu, jak i radom gmin. Użycie spójnika „i" definiuje bowiem konieczność wywiązania się z tego obowiązku zarówno w odniesieniu do każdej z osobna gminy, jak i właściwych rad powiatów.

Zakres przedmiotowego sprawozdania miałby (w szczególności) obejmować informacje:

1) o liczbie rozpoznanych spraw, z wyszczególnieniem liczby spraw karnych, spraw z zakresu prawa pracy oraz spraw z zakresu prawa rodzinnego;

2) o liczbie spraw do załatwienia będących sumą wpływu w danym okresie sprawozdawczym i spraw niezałatwionych pozostających z poprzedniego okresu sprawozdawczego;

3) w zakresie wydanych orzeczeń mające znaczenie lub wpływ na wspólnotę samorządową.

Trudno ustalić dlaczego projektodawca posługuje się zwrotem „w szczególności". Formuła taka jest równoznaczna z potwierdzeniem otwartego katalogu informacji, które mogłyby się w sprawozdaniu takim znaleźć, choć brak jest jednoznacznego zdefiniowania jakiegokolwiek dodatkowego kryterium przedmiotowego, które pozwalałoby na ich właściwe sprecyzowanie.

Zakres informacyjny wskazany w pkcie 1 nie pozostaje jednocześnie w korelacji z zakresem wskazanym w pkcie 2 (wskazany obowiązek wyszczególnienia liczby przedmiotowo sprecyzowanych spraw sądowych nie pokrywa się z zakresem właściwości rzeczowej sądów), co w istniejącej (proponowanej) postaci redakcyjnej może wprowadzać w błąd w odniesieniu do faktycznego obszaru informacyjnego, który miałby zostać przygotowany przez właściwych prezesów sądów.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Wreszcie wątpliwości budzi kwestia posłużenia się przez projektodawcę pojęciem niedookreślonym „wydanych orzeczeń mających znaczenie lub wpływ na wspólnotę samorządową" – pkt 3, które miałoby być definiowane przez samych prezesów sądów w odniesieniu do zidentyfikowania charakteru i zakresu przedkładanych informacji. Prezesi sądów nie są organami samorządu terytorialnego, nie reprezentują też wspólnoty samorządowej w rozumieniu konstytucyjnym. Nakładanie na nich obowiązku konkretyzacji spraw, które „mają znaczenie lub wpływ na wspólnotę samorządową" wydaje się być nie tylko nieprecyzyjne (z perspektywy poszanowania zasady określoności – art. 2 Konstytucji RP), ale i wykraczające poza klasyczne ramy rozumienia konstytucyjnej zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji RP - tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[21], jak i w literaturze przedmiotu[22]), a także zasady współdziałania (preambuła do Konstytucji RP). Trudno też zweryfikować, czy projektodawcy chodzi o uzyskanie informacji o konkretnych sprawach indywidualnych (np. karne dotyczące funkcjonariuszy samorządowych - por. art. 5 ust. 2 i 3 udip. i np. art. 28g ust. 4 pkt 4; ust. 5 i 5a ustawy o samorządzie gminy, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559), czy majątkowych (cywilne, gospodarcze itd., czy np. te, o których mowa w art. 8 ust. 2 b ustawy o samorządzie gminy - spory majątkowe wynikłe z porozumień), w których stroną jest konkretna jednostka samorządowa i/lub jej jednostka organizacyjna. Informacje o tych sprawach i tak znajdują się (lub powinny znajdować) w posiadaniu właściwych organów samorządowych, stanowiąc informację publiczną. Warto jednocześnie podkreślić przysługujące radnym odrębne prawo dostępu do informacji: „W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej" (art. 24 ust.2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze

[21] Np.: wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., K 8/99; 18 lutego 2004 r., K 12/03; 19 lipca 2005 r., K 28/04; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07; 27 marca 2013 r., K 27/12; 14 października 2015 r., Kp 1/15.
[22] Np. G. Kuca, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP z 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

zm.; art. 21 ust. 2a ustawy z 5 czerwca 1998 r., o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526) w ramach którego mogą pozyskiwać dane dotyczące trwających oraz zakończonych postępowań sądowych w których uczestniczą wskazane podmioty i jednostki samorządowe.

Trudno zrozumieć w związku z tym, jak racjonalnie uzasadnić wprowadzenie ustawowego obowiązku dodatkowego ich przedstawiania przez prezesów sądów w odrębnym (corocznym) sprawozdaniu, które mieliby przygotowywać w oparciu o przesłankę „znaczenia lub wpływu na wspólnotę samorządową". Sądy nie uczestniczą w organizacji oraz realizacji zadań samorządowych. Z perspektywy organu innego niż samorządowy zastosowanie kryterium „znaczenia lub wpływu na wspólnotę samorządową" jest nieadekwatne systemowo, w żaden też sposób nie wiąże się z istotą i charakterem sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez działające w imieniu RP sądy powszechne.

Warto też zastanowić się nad sprecyzowaniem terminu realizacji po raz pierwszy obowiązku składania (ewentualnych w razie uchwalenia przedstawionych rozwiązań) sprawozdań – art. 3 projektu. Przyjęcie, że ma to nastąpić w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie pozostaje w korelacji z obowiązkami sprawozdawczymi i statystycznymi, które nałożone są na sądy. Ta kwestia wymaga zresztą uwzględnienia przez ustawodawcę szerszego spektrum istniejących już regulacji. Sądy zobowiązane są bowiem do składania rocznych i półrocznych sprawozdań, a te mają charakter informacji publicznej i publikowane są również na stronach podmiotowych BIP sądów (w razie braku podlegają udostępnieniu na wniosek, zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Zgodnie z treścią § 122.1. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2046) - sądy prowadzą strony internetowe, na których udostępnia się co najmniej: pkt 9) roczne i półroczne sprawozdania statystyczne dotyczące działalności sądu sporządzane w ramach programu badań statystycznych statystyki publicznej – por. np. https://www.opole.sr.gov.pl/sprawozdania-statystyczne,m,mg,213,218; https://www.wroclaw-krzyki.sr.gov.pl/sprawozdania-statystyczne,m,mg,3,297

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Szczegółowe zasady i zakres określone są natomiast w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 19 czerwca 2019 roku w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS 2019, poz. 138– w szczególności Dział XVIII - Statystyka Sądowa, w szczególności zaś: § 466 i n.).

Warto jednocześnie pamiętać, że zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 września 2017 r. (tj. w załączniku do obwieszczenia Ministra Finansów z 3 lutego 2020 r., poz. 342) – por. np. https://sokolka.sr.gov.pl/informacje-o-podmiocie/sprawozdania-finansowe, sądy przygotowują (por. § 27 i n.), jak i publikują swoje sprawozdania finansowe - sprawozdania finansowe, o których mowa w ust. 1 § 34, oraz łączne sprawozdania finansowe, o których mowa w § 27 ust. 1 i 4, są publikowane w terminie do dnia 10 maja roku następnego w Biuletynie Informacji Publicznej jednostek sporządzających sprawozdania.

Przygotowywane informacje statystyczne związane z działalnością i funkcjonowaniem sądu pokrywają się z zakresem zdefiniowanym przez projektodawcę w pkt 1-2 § 2 zaproponowanego art. 22c. Dane te mogą być pozyskiwane i wykorzystywane przez wszystkie zainteresowane nimi podmioty (w tym organy i ich członków) oraz osoby. Z tego też powodu pojawia się pytanie o niezbędność i konieczność wprowadzania takiej regulacji, bo przecież nie chodzi tutaj na pewno o nawiązywanie do istniejących w dalekiej przeszłości rozwiązań zawartych w treści § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 października 1958 r. w sprawie uzgadniania działalności organów państwowych,

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

instytucji i jednostek gospodarczych nie podporządkowanym radom narodowym z działalnością rad narodowych Dz. U. Nr 59, poz. 296.

Mając powyższe na względzie, a ponadto – przynajmniej modelowe ustrojowo gwarantowane - odseparowanie władzy sądowniczej (niezależnie od wątpliwych konstytucyjnie kompetencji aktualnie realizowanych przez konkretne organy władzy wykonawczej – por. M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw [druk sejmowy 1491] w zakresie zgodności z Konstytucją RP umocowania Ministra Sprawiedliwości do powoływania prezesów sądów bez udziału organów samorządu sędziowskiego i zgodności z Konstytucją RP powoływania na prezesów sądów sędziów z innych sądów*, 6 czerwca 2017 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1491), a co za tym idzie i sądów, jak również – co logiczne – brak systemowego współuczestniczenia sądów, organów sądów, czy samych sędziów w realizacji zadań samorządowych, ewentualna regulacja w tym zakresie powinna ograniczać się – z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnych zasad – do zapewnienia przez prezesów sądów jako organów reprezentujących zobowiązanego (sąd) w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej niezwłocznego zamieszczenia na stronie podmiotowej BIP wszystkich sporządzonych – zgodnie z obowiązującymi zasadami sprawozdawczości i statystyki publicznej – danych dotyczących funkcjonowania sądu i to w zakresie realizacji zadań i kompetencji w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz czynności z zakresu ochrony prawnej, jak i tych dotyczących gospodarowania majątkiem, w tym wydatkowania środków publicznych, mających postać danych zbiorczych i odpersonalizowanych. W takim też zakresie każdy zainteresowany będzie mógł uzyskać informację publiczną dotyczącą funkcjonowania konkretnego sądu bez konieczności inicjowania trybu wnioskowego. Jednocześnie regulacja taka wyeliminuje wątpliwości dotyczące identyfikacji charakteru posiadanej przez sądy informacji (kwestia definiowania niektórych dokumentów jako dokumentów wewnętrznych nie podlegających udostępnieniu na podstawie udip. – por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Legalność*

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych w sferze publicznej. Aspekty praktyczne, Warszawa 2021, s. 145 i n.).

3.3. Modyfikacja zakresu obowiązku sprawozdawczego nałożonego na prokuratorów

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć dlaczego w przypadku prezesów sądów projektodawca przyjął formułę bezwzględnego obowiązku składania corocznych sprawozdań, a w przypadku prokuratorów obowiązek ten ma pozostać jedynie fakultatywny, co wynika z aktualnego brzmienia treści art. 72 § 1 ustawy – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1247 ze zm.). Logiczne byłoby przeprowadzenie modyfikacji treści tego przepisu, również z punktu widzenia uszczegółowienia procedury i terminów realizacji wniosków pochodzących od organów samorządowych.

Różnica ustrojowa i systemowa w przypadku definiowania zadań prokuratur i sądów jest oczywiście jasna. Warto jedynie zwrócić uwagę na treść aktualnie obowiązującego art. 5; 10; 61 § 2; 70 ustawy – Prawo o prokuraturze, jak i regulacji ustrojowych dedykowanych jednostkom samorządu terytorialnego – por. szerzej: M. Dorochowicz, K. Kapica, *Prokuratorska kontrola prawa miejscowego*, Przegląd Prawa i Administracji nr CXXII, s. 255 i n., żeby zrozumieć, iż w przypadku prokuratury instytucja sprawozdań w kontekście racjonalności i zasadności zasad współdziałania organów samorządowych i prokuratury jest systemowo bardziej logiczna.

Informacje o długotrwałości postępowań, skuteczności działań prokuratury są zasadniczo klasycznymi danymi statystycznymi. Z tego też powodu warto byłoby nieco zmodyfikować zaproponowaną w projekcie redakcję tego przepisu tak, aby jego jasność nie budziła wątpliwości interpretacyjnych.

Niewątpliwie istotną informacją publiczną jest ta dotycząca sposobu wydatkowania środków budżetowych oraz istniejącej sytuacji kadrowej (ruchów kadrowych) w konkretnych prokuraturach.

Warto jednocześnie zauważyć, że informacje statystyczne dotyczące prokuratury również są upublicznione – zob. np. https://www.gov.pl/web/po-lublin/statystyka-

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

2020. Do prokuratury stosuje się również przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 września 2017 r. (tj. w załączniku do obwieszczenia Ministra Finansów z 3 lutego 2020 r., poz. 342).

Warto też pamiętać, że obecnie upubliczniane są sprawozdania z działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (PK-P1CA w sprawach cywilnych i administracyjnych i PK-P1K w sprawach karnych - https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-statystyczne-za-2020-r; https://www.gov.pl/web/po-lublin/statystyka-2021 ; https://www.gov.pl/web/pr-wroclaw/rok-2020

Szczegółowe formaty, częstotliwość i zakres sprawozdawczości sprecyzowano są na stronach GUS – zob. http://form.stat.gov.pl/formaty/zestaw.php?rok-pbssp=2021&idzst=328

Mając powyższe na uwadze za racjonalne należałoby uznać potwierdzenie w przepisach ustawy – Prawo o prokuraturze obowiązku niezwłocznego zamieszczenia na stronie podmiotowej BIP sprawozdań przygotowywanych przez prokuratorów i to nie tylko regionalnych.

4. Informacje dotyczące sędziów

W projekcie proponuje się rozszerzenie zakresu informacji dotyczących sędziego. Do aktualnie obowiązującego art. 88b w proponuje się dodanie w § 2 pkt 4-7. Zakres takiej informacji obejmowałby więc dodatkowo dane dotyczące:

- wykształcenia sędziego;
- jego poprzednich miejscach pracy;
- liczbie spraw rozstrzygniętych przez sędziego w ciągu roku oraz liczbie wydanych przez niego orzeczeń z podziałem na te utrzymane i te uchylone/zmienione;

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

- dorobku naukowym sędziego.

Nie budzi wątpliwości, że sędzia to funkcjonariusz publiczny i jego prywatność podlega ograniczonej ochronie. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej dotyczącej definiowania informacji publicznej w odniesieniu do osoby sędziego dokonano istotnych konkretyzacji, jaka informacja dotyczy sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 udip., a w konstytucyjnym znaczeniu informacji o działalności funkcjonariusza publicznego (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP).

Ustawodawca dysponuje jednocześnie możliwością czytelnego sprecyzowania konkretnych informacji, które jako publiczne miały zostać ujawnione (powinien przeprowadzić jednocześnie ocenę ryzyka), również przez ich publikację na stronie podmiotowej BIP właściwego sądu.

W zakresie wskazanych przez projektodawcę propozycji istotne jest podniesienie, iż:

- informacja o wykształceniu w ujęciu redakcyjnym projektu niczego *de facto* nie wnosi; zgodnie bowiem z przepisami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, kandydat na sędziego musi legitymować się wyższym wykształceniem prawniczym - ukończyć wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskać tytuł zawodowy magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej – art. 61 § 1 pkt 3. W zaproponowanym brzemieniu informacja taka sprowadzałaby się więc w praktyce upubliczniania jedynie do powtórzenia, że sędzia posiada wyższe wykształcenie i ukończone studia prawnicze. Lepszym rozwiązaniem byłoby skonkretyzowanie zakresu informacji, które w związku z tym wykształceniem miałyby zostać ujawnione – np.: oznaczenie szkoły wyższej, data ukończenia informacje o ukończeniu szkoleń zawodowych oraz innych dokumentów dotyczących doskonalenia zawodowego, itd.;

- informacja o poprzednich miejscach pracy oraz sprawność i rzetelność (informacja o liczbie wydanych przez niego orzeczeń z podziałem na te utrzymane i te uchylone/zmienione) jak najbardziej stanowi informację publiczną i jako taka może podlegać upublicznieniu, o ile nie będzie takie upublicznienie wiązało się z upublicznianiem informacji podlegających ochronie w ramach prywatności (np.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

identyfikacja przebywania na zwolnieniu lekarskim z np. podaniem jednostki chorobowej);

- kwestia dorobku naukowego dotyczyć będzie tylko pewnej grupy sędziów. Istotne staje się potwierdzenie czy chodzi tu o dorobek naukowy w rozumieniu postanowień rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 22 lutego 2019 r., w sprawie ewaluacji jakości działalności naukowej (Dz.U z 2019 r., poz. 392) i definicji pojęcia artykułu naukowego i monografii naukowej, czy, być może chodzi o inną formułę definicyjną obejmującą np. autorstwo opinii i ekspertyz, które nie były opublikowane (przygotowanych samodzielnie, jak i we współautorstwie).

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że dodanie tych postanowień do treści art. 88b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinno łączyć się ze zmianą treści jego § 3. - *Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.*

Informacja o dorobku już istniejącym może być złożona w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu przez sędziego – ta kwestia nie budzi wątpliwości, ale mając na względzie dynamiczny proces publikacyjny rozumienie terminu 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1 – w odniesieniu do podania informacji o dorobku naukowym – nie jest rozwiązaniem klarownym. Tu też należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem odrębnej regulacji definiującej szczegółowy mechanizm zgłoszeniowy. Trzeba też pamiętać, że informacja o publikacjach naukowych, jak i same publikacje funkcjonują w publicznym obrocie i można je zidentyfikować w szeregu bazach danych (w odróżnieniu np. od różnego rodzaju opinii, czy ekspertyz). Oczywiście nie wyklucza to możliwości uznania przez ustawodawcę konieczności dodatkowego nałożenia na konkretnych sędziów takiego właśnie obowiązku.

Jednocześnie trudno zrozumieć dlaczego proponowana zmiana dotyczy sędziów, ale już nie prokuratorów. Z perspektywy konstytucyjnej zasady równości (art. 32) w związku z art. 61 Konstytucji RP obecnie istniejące rozwiązania w zakresie upublicznienia informacji ich dotyczących (funkcjonariuszy publicznych) są tożsame z tymi, które

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

dotyczą sędziów sądów powszechnych (por. np. art. 88 a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 103a ustawy – Prawo o prokuraturze, a także art. 29 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.; art. 45 § 3 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904). Warto byłoby taką tożsamość uwzględnić.

5. Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne Prokuratora Generalnego

Propozycja dotycząca nowej treści art. 11a ustawy – Prawo o prokuraturze w pewnym stopniu nawiązuje do regulacji poprzednio obowiązującej – art. 10e. – ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 270 i praktyki składania takich sprawozdań przez Prokuratora Generalnego. Ostatnie sprawozdanie z rocznej działalności prokuratury – zostało złożone za rok 2015. W związku z wejściem w życie 4 marca 2016 r. ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), w postanowieniach której obowiązku takiego nie przewidziano, sprawozdań w takiej formule i w zakresie wykonania obowiązku ustawowego od lat organ ten nie realizuje. Jak wskazywał Prokurator Generalny składając ostatnie sprawozdanie: „Jednak jawność działania prokuratury jest z pewnością wartością na tyle istotną, że przemawia ona za sporządzeniem sprawozdania również za rok 2015. Dlatego, mimo że niniejsze sprawozdanie nie będzie podlegało procedurze zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów, ani tym bardziej nie może ono mieć wpływu na możliwość odwołania urzędującego Prokuratora Generalnego, uznano, że powinno być ono sporządzone i przekazane do publicznej wiadomości" -Sprawozdanie Prokuratora Generalnego z rocznej działalności prokuratury w 2015 roku - https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj97OqW2JD7AhWDjqQKHTwpCAoQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.pl%2Fattachment%2F28c3ec44-1e88-46a6-a0cc-a8cb9744c8e1&usg=AOvVaw0ldyyV5FrMR6eXbiHmYY7W

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

Nie budzi wątpliwości, że z punktu widzenia pogłębiania transparentności funkcjonowania prokuratury przygotowanie jednego dokumentu (sprawozdania) dotyczącego zbiorczego zestawienia w odniesieniu do realizacji zadań sprecyzowanych przez ustawodawcę byłoby wskazane, szczególnie jeśli uwzględnimy dyskrecjonalny charakter postanowień art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze.

Warto byłoby się jednak zastanowić nad uszczegółowieniem tego co ostatecznie regulacja taka powinna zawierać. Aktualne odwołanie się do pojęcia „Informacje o charakterze zagrożeń" dotyczą chyba strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw przez prokuraturę; jeśli długość postępowań i skuteczność działania prokuratury mają pozostać jako kryteria samodzielne, to w pozostałym zakresie chodzić powinno o podanie innych danych statystycznych posiadanych przez prokuraturę.

W istniejącym modelu (połączenie w jednej osobie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości) deprecjonuje sens składania takiego sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów. Wystarczyłoby ustawowe sprecyzowanie obowiązku przygotowania i upublicznienia w ustawowo sprecyzowanym terminie sprawozdania na stronie podmiotowej BIP zobowiązanego.

6. Dostęp do transmisji z posiedzeń KRP

Propozycja ta jest w zasadzie odwzorowaniem treści art. 20 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (ustawa z 12 maja 2011 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 269). Jest to rozwiązanie jak najbardziej zasadne i sprawdzone w odniesieniu do funkcjonowania podobnego organu. Co więcej zapewnienie transmisji obrad eliminuje pewne ograniczenia dostępności związane z praktyką definiowania określonego rodzaju dokumentów jako dokumentów roboczych i nie podlegających udostępnieniu jako informacja publiczna – por. wyrok NSA z 15 lipca 2022 r., III OSK 1361.

W pełni należy poprzeć wprowadzenie takiego rozwiązania w odniesieniu do KRP.

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

7. Konkluzje

A) Projekt wart jest dalszego procedowania i nie budzi wątpliwości, że zdecydowana większość przedstawionych w nim rozwiązań służyć będzie wzmocnieniu transparentności funkcjonowania organów i funkcjonariuszy publicznych, co jest standardem demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP);

B) Mając na względzie ustrojowe odseparowanie władzy sądowniczej, a co za tym idzie i sądów, jak również – co logiczne – brak systemowego współuczestniczenia sądów, organów sądów, czy samych sędziów w realizacji zadań samorządowych, ewentualna regulacja przyjmująca postać nałożenia na prezesów sądów powszechnych budzi wątpliwości. O wiele prostszym i efektywniejszym rozwiązaniem byłoby nałożenie na nich obowiązków niezwłocznego zamieszczania na stronie podmiotowej BIP wszystkich sporządzonych – zgodnie z obowiązującymi zasadami sprawozdawczości i statystyki publicznej – danych dotyczących funkcjonowania sądu i to w zakresie realizacji zadań i kompetencji w obszarze sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz czynności z zakresu ochrony prawnej, jak i tych dotyczących gospodarowania majątkiem, w tym wydatkowania środków publicznych, mających postać danych zbiorczych i odpersonalizowanych. W takim też zakresie każdy zainteresowany będzie mógł uzyskać informację publiczną dotyczącą funkcjonowania konkretnego sądu bez konieczności inicjowania trybu wnioskowego. Jednocześnie regulacja taka wyeliminuje wątpliwości dotyczące identyfikacji charakteru posiadanej przez sądy informacji (kwestia definiowania niektórych dokumentów jako dokumentów wewnętrznych nie podlegających udostępnieniu na podstawie udip.);

C) Regulacja dotycząca obowiązku składania sprawozdań przez prokuratorów regionalnych wymaga uszczegółowienia i modyfikacji, szczególnie w odniesieniu do sprecyzowania jego charakteru i terminów realizacji;

D) Propozycja dotycząca rozszerzenia zakresu informacji o sędziach sądów powszechnych podlegająca upublicznieniu (publikacja na stronie podmiotowej BIP) wymaga redakcyjnego uszczegółowienia. Ponadto trudno zrozumieć

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

dlaczego proponowana zmiana dotyczy wyłącznie sędziów. Z perspektywy konstytucyjnej zasady równości (art. 32) w związku z art. 61 Konstytucji RP pojawia się pytanie dlaczego tożsamych rozwiązań nie zaproponowano również w odniesieniu do prokuratorów, pomimo tego, że obecnie istniejące rozwiązania w zakresie upublicznienia informacji ich dotyczących są tożsame z tymi, które dotyczą sędziów;

E) Nie budzi wątpliwości, że z punktu widzenia pogłębiania zasady transparentności funkcjonowania prokuratury w demokratycznym państwie prawa przygotowanie jednego dokumentu (sprawozdania) przez Prokuratora Generalnego, dotyczącego zbiorczego zestawienia w odniesieniu do realizacji zadań sprecyzowanych przez ustawodawcę, byłoby wskazane szczególnie, jeśli uwzględnimy dyskrecjonalny charakter treści art. 12 ustawy – Prawo o prokuraturze;

F) W pełni należy poprzeć wprowadzenie rozwiązania dotyczącego transmisji obrad KRP.

Opracował Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski