

Warszawa, dnia 31 maja 2017 r.

Stanowisko

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące poselskiego projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1491)

w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
po posiedzeniu z dnia 30 maja 2017 r.

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, dokonuje szerokiej nowelizacji ustawy (dalej jako uPUSP), niemniej jednak odnosi się przede wszystkim do materii dotyczącej zmiany modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów, zmierzającego w kierunku zwiększenia wpływu ministra sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk i wprowadzenia nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego oraz wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów. Dodatkowo projektowana regulacja ma na celu wprowadzenie oraz nadanie rangi zasady ustrojowej rozwiązaniu losowego przydziału spraw sędziom, co w zamyśle i założeniach projektodawcy miałyby spowodować równe obciążenia sędziów przydzielanymi sprawami.

Wskazane powyżej aspekty nowelizacji stały się zasadniczym przedmiotem niniejszego stanowiska. Pozostałych, zawartych w opiniowanej ustawie, propozycji postulowanych przez projektodawców rozwiązań legislacyjnych – pomijając aspekt ich trafności dla usprawnienia funkcjonowania sądownictwa – nie sposób oceniać pod kątem zgodności z Konstytucją RP, a jedynie recenzować ich racjonalność z punktu widzenia pragmatyki funkcjonowania sądów, która bez wątpienia wymaga reformy zmierzającej do usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości. Niemniej jednak **wprowadzenie owych zmian powinno koncentrować się raczej na zapewnieniu dostępu do sądów podmiotom zwracającym się o udzielenie ochrony w ramach realizacji**

konstytucyjnego prawa do sądu, nie zaś oscylować wokół stworzenia mechanizmów gwarantujących zapewnienie władzy wykonawczej wpływu – jak się to jawi na gruncie opiniowanego projektu, niczym nie ograniczonego – na personalną obsadę wszelkich funkcji zarządczych w sądach na stanowiskach ich dyrektorów, co już nastąpiło i prezesów, co jest przedmiotem projektu analizowanej nowelizacji.

Bez wątpienia postulowane zmiany, we wskazanym wyżej zakresie, stanowią kontynuację wprowadzanej konsekwentnie w życie przez resort sprawiedliwości reformy sądownictwa, zapoczątkowanej ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 803), druk sejmowy nr 1181, będącą rządową inicjatywą ustawodawczą odnoszącą się do materii modelu zarządzania działalnością administracyjną sądu, która była przedmiotem stanowiska Krajowej Rady Radców Prawnych (za pismem L.dz. 238/OBSiL/2017). W odróżnieniu jednak od powyżej powołanego, opiniowany projekt jest procedowany jako poselski, co pozwala m. in. na pominięcie obligatoryjnych w przypadku przedłożeń rządowych wymogów odnoszących się do przeprowadzania konsultacji społecznych. Jest to o tyle zastanawiające, że **gospodarzem – wprowadzanej obecnie na wielu płaszczyznach – reformy wymiaru sprawiedliwości zdaje się być jednak resort sprawiedliwości, który konsekwentnie powinien być inicjatorem i jednocześnie autorem wszelkich projektów aktów prawnych mieszczących się w lansowanych przezeń zmianach.** Miało to przecież miejsce w odniesieniu do wspomnianej wyżej nowelizacji Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. Zwłaszcza **w odniesieniu do przedłożeń dotyczących tak istotnej oraz społecznie wrażliwej materii jaką jest usprawnienie funkcjonowania sądownictwa powszechnego podjęta próba pominięcia konsultacji i dyskursu publicznego jawi się nie tylko jako kompletnie wadliwa praktyka legislacyjna, ale jaskrawy przejaw lekceważącego traktowania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, wywodzonej z preambuły do ustawy zasadniczej.**

Odnosząc się do konkretnych rozwiązań legislacyjnych przewidzianych w art. 23, 24 i 25 projektu opiniowanej nowelizacji w znacznym uproszczeniu procedowany aktualnie projekt zmian uPUSP przewiduje odstępianie od modelu powoływania prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych po uzyskaniu opinii zgromadzeń ogólnych, zaś w sytuacji ich negatywnej opinii – po uzyskaniu pozytywnej opinii KRS. Jednocześnie projektowane regulacje zakładają odstępianie od zasady powoływania prezesa sądu rejonowego przez prezesa sądu apelacyjnego z zastosowaniem procedury opiniowania kandydata – na rzecz powołania go przez ministra sprawiedliwości. Zdaniem projektodawców ma to służyć wzmocnieniu nadzoru zewnętrznego sprawowanego przez ministra sprawiedliwości, co w uzasadnieniu wskazywane jest jako jedyny i wyłączny cel nowelizacji ustawy w przedmiotowym zakresie. Tego rodzaju **argumentacja została przytoczona bez przeprowadzenia jakiegokolwiek, choćby powierzchownej, analizy odnoszącej się do potrzeby wzmocnienia tegoż nadzoru bądź wskazania celów jakim miałyby ono służyć, oprócz uzyskania decydującego wpływu na obsadzenie tych istotnych funkcji w sądach powszechnych wszystkich instancji**, co będzie naturalną konsekwencją wejścia w życie nowelizacji. W świetle powyższej koncepcji niewątpliwie pozytywnym aspektem opiniowanej nowelizacji jest zawarcie w niej, adresowanej do ministra sprawiedliwości normy, bezwzględnie nakazującej mu, po dokonaniu powołania, przedstawienie osoby prezesa właściwym organom samorządu sędziowskiego – odpowiednio zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji oraz zgromadzeniu ogólnemu sędziów okręgu bądź zebraniu sędziów danego sądu rejonowego (§ 1 *in fine* art. 23, 24 i 25 projektowanej uPUSP). Z pewnością zapewnia to realizację zasady transparentności dokonanego przez ministra powołania z jednoczesnym umożliwieniem poznania przez sędziów osoby odpowiedzialnej za pełnienie nadzoru administracyjnego i organizację pracy w sądzie. Z niewiadomych jednak względów obowiązek przedstawienia nie odnosi się już do powoływanych na wnioski prezesa wiceprezesów, co zdaje się pozostawiono już uznaniu ministra.

Dokonanie oceny projektowanych zamierzeń ustawodawcy, w tej szczególnie delikatnej materii jaką jest prawidłowe wykonywanie władzy sądowniczej w sądach powszechnych **wymaga zbadania postulowanych rozwiązań zarówno z punktu**

widzenia ich zgodności z ustawą zasadniczą jak i zapewnienia ładu systemowego w działalności sądów jako instytucji publicznych, które w sposób naturalny i oczywisty wymagają nadzoru, w tym niewątpliwie ze strony ministra sprawiedliwości. Niemniej z istoty rzeczy tego rodzaju **nadzór powinien mieć jasno określone granice ingerencji w bieżącą działalność jednostek nadzorowanych, zwłaszcza, że mowa jest o nadzorze ze strony przedstawiciela władzy wykonawczej, którym jest minister sprawiedliwości, nad funkcjonowaniem sądów powszechnych**, stanowiących przecież odrębny – w ramach trójpodziału – segment władzy. W tego rodzaju relacjach ustrojowych nie sposób ujmować nadzoru w sposób przewidziany w nowelizacji, a mianowicie poprzez zagwarantowanie ministrowi sprawiedliwości zupełnie dyskrecjonalnego wpływu na obsadę stanowisk prezesów i wiceprezesów sądów wszystkich instancji. W istocie bowiem **tego rodzaju przemodelowanie trybu powoływania osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie sądów prowadzi do całkowitego przejęcia zarządzania nimi, a nie tylko do nadzorowania ich pracy**. Przewidziana w ramach nadzoru **możliwość władcze ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, nie może być utożsamiana z uzyskaniem realnego wpływu na obsadę funkcji kierowniczych** w tym podmiocie. Wprowadzając zmiany rozwiązań systemowych w ramach projektowanej materii, należy mieć również na uwadze konieczność stworzenia normatywnych mechanizmów umożliwiających obsadzanie stanowisk prezesów sądów, jako organów odpowiadających za ich sprawne funkcjonowanie, przez osoby cieszące się estymą, uznaniem i szacunkiem w środowisku sędziowskim, co w sposób oczywisty pozwala na budowanie autorytetu piastuna tego rodzaju stanowiska. Stanowi to gwarancję pozwalającą na stworzenie warunków dogodnej i efektywnej współpracy z wykonującymi funkcje orzecznicze sędziami, co bez wątplenia przekłada się również na usprawnienie działalności sądów. Próba dekompozycji istniejącego obecnie modelu powoływania prezesów i wiceprezesów sądów poprzez całkowite pozbawienie przedstawicieli władzy sądowniczej wpływu na decyzje ministra sprawiedliwości nie będzie sprzyjało tworzeniu warunków do właściwej oraz pożądanej współpracy pomiędzy sądownictwem a resortem sprawiedliwości, której wspólnym mianownikiem powinien być dialog i kooperacja.

Będąc przedmiotem niniejszego stanowiska nowelizację ustawy należy oceniać z punktu widzenia konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy, która wielokrotnie była materia orzecznictwa TK, w tym również w aspekcie pozycji władzy sądowniczej (m. in. wyroki TK: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99; 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03; 9 listopada 2005 r., sygn. KP 2/05; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 i 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29). Ich analiza prowadzi do wniosku, iż oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej nie ogranicza się jedynie do statycznego wyrażenia zasady podziału władzy, polegającego na zaliczeniu organów państwa do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich odrębności. **Konsekwencją realizacji tej zasady staje się bowiem ujęcie stosunków między poszczególnymi władzami w sposób dynamiczny, co wyraża się w formule ich równoważenia.** Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP jest zarówno funkcjonalny **podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa** (tak: wyroki z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

Przeгляд powołanego wyżej orzecznictwa sądu konstytucyjnego, pozwala na uznanie, że na gruncie projektowanej nowelizacji, w której zaproponowane zostało określone rozwiązanie systemowe, uznać je należy za co do zasady niedopuszczalne oraz sprzeczne z ustawą zasadniczą albowiem prowadzi do zachwiania stanu równowagi pomiędzy władzą sądowniczą i wykonawczą. Projektowana nowelizacja zakłada bowiem przyznanie ministrowi sprawiedliwości niczym nieograniczonych kompetencji w zakresie obsadzania funkcji prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych z jednoczesną rezygnacją z obowiązku zaopiniowania kandydatów na te stanowiska. Prowadzi to do całkowitego wykluczenia przedstawicieli władzy sądowniczej – samorządu sędziowskiego z procedury powoływania osób, których podstawowym zadaniem jest kierowanie pracą sądu.

W kontekście projektowanych zmian najistotniejszym powinno być dążenie, aby dokonując ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy władzą sądowniczą, której emanacją jest prezes sądu, a władzą wykonawczą, której mandatariuszem jest minister sprawiedliwości, wprowadzić mechanizmy równoważące, pozwalające na wzajemną kooperację tych podmiotów w ramach jednej instytucji publicznej jaką jest sąd powszechny. Wprowadzenie konstrukcji normatywnej, która wprowadza uprzywilejowanie jednego z tych podmiotów względem drugiego bądź – jak to ma miejsce w opiniowanej nowelizacji – stwarza strukturę, w ramach której prezes sądu stanie się powiernikiem oraz wykonawcą woli ministra nie będzie sprzyjało sprawnemu funkcjonowaniu sądownictwa. **Efektywne wyniki działania sądów są możliwe do osiągnięcia jedynie poprzez zapewnienie pola do współpracy pomiędzy prezesami sądów a ministrem sprawiedliwości, a nie oparciu tej relacji na zasadach podległości, co ma miejsce w sytuacji przyznania ministrowi kompetencji do arbitralnego ich powoływania. Konsekwencją wprowadzenia tego rodzaju mechanizmu będzie instytucjonalne podporządkowanie prezesa sądu ministrowi sprawiedliwości, co doprowadzi do instrumentalizacji tej funkcji czyniąc ją wykonawczą wobec decyzji resortowych.** Na gruncie ustawy zasadniczej wkraczanie innych władz w organizację i działalność władzy sądowniczej w sferze nieobjętej zasadą niezawisłości, może się dokonywać wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03).

Rekapitulując stanowisko w tej części wskazać należy, iż projektowana regulacja w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 173 Konstytucji RP oraz jest niezgodna z jej art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. **Wskazane niezgodności z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji RP prowadzą do naruszenia gwarantowanej powyższymi przepisami ustawy zasadniczej fundamentalnej zasady ustrojowej, zgodnie z którą sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz.**

Dokonując oceny pozostałych propozycji legislacyjnych przewidzianych w nowelizacji, **jako na budzące największe wątpliwości, wpływające na negatywną**

ocenę opiniowanej nowelizacji, należy wskazać projektowane regulacje, zgodnie z którymi:

1. dokonuje się rozszerzenia podstaw odwołania prezesa i wiceprezesa sądu (art. 27 § 1 pkt 3 projektowanej uPUSP) poprzez wprowadzenie przesłanki „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych”. Jako, że pojęcie „efektywności działań” uznać należy za pojęcie nieostre, każdorazowo będzie ono wymagało wykładni, dopuszczającej w zasadzie jego dowolną interpretację przez korzystającego z tej kompetencji ministra sprawiedliwości. Przewidziany w ramach trybu odwoławczego obowiązek zasięgnięcia opinii KRS nie stanowi wystarczającej gwarancji dyskrecjonalności decyzji ministra w tym zakresie.
2. przyznaje się ministrowi sprawiedliwości kompetencje odwołania aktualnie urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie nowelizacji, bez określenia jakichkolwiek podstaw, w sposób całkowicie arbitralny (art. 18 projektu nowelizacji), co prowadzi do skrócenia ustawowej określonej kadencji piastunów tych funkcji.
3. pozbawia się wiążącego charakteru negatywnej opinii kolegium sądu, której prezes jest zobowiązany zasięgnąć przed powierzeniem funkcji przewodniczącego wydziału (skreślenie zdania trzeciego w art. 11 w § 3 projektowanej uPUSP). Powoduje to wyeliminowanie jakiegokolwiek wpływu sędziów orzekających w danym sądzie nie tylko na obsadę stanowiska jego prezesa i wiceprezesa, ale również przewodniczących wydziałów, stających się nominatami prezesów.
4. likwiduje się funkcje kierowników szkoleń w sądach okręgowych (konsekwencja brzmienia art. 31 § 1 pkt 1 projektowanej uPUSP), którzy dla samorządu radcowskiego stanowią aktualnie partnerów w zakresie organizacji oraz przebiegu praktyk aplikantów radcowskich w sądach w ramach realizacji porozumienia zawieranego z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury.
5. przyznaje się ministrowi sprawiedliwości prerogatywę w zakresie podejmowania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po uzyskaniu wieku umożliwiającego przejście w stan spoczynku (art. 69 § 1b projektowanej uPUSP), co do której nie wskazano żadnych obiektywnych

i weryfikowalnych podstaw, jak również nie przewidziano jakiegokolwiek trybu odwoławczego.

6. przyznaje się ministrowi sprawiedliwości kompetencje w zakresie wydawania decyzji co do przyznania Skarbowi Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne oraz określenia wysokości wynagrodzenia należnego osobie, której przysługują autorskie prawa majątkowe do programu komputerowego, stanowiącego ekwiwalent nabytych przez Skarb Państwa uprawnień (art. 175f i 175g projektowanej uPUSP). Przedmiotowe regulacje w istocie sankcjonują wyłączenia twórców oprogramowania komputerowego tworzonego na potrzeby sądownictwa i aktualnie obsługującego sądowe systemy informatyczne. Poza wątpliwościami dotyczącymi konstytucyjności proponowanego rozwiązania projektodawcy nie zbadali, czy wobec wprowadzenia projektowanej regulacji podmioty tworzące tego rodzaju oprogramowanie nie zrezygnują z udziału w postępowaniach przetargowych z uwagi na zaistniałe ryzyko wyłączenia, co może wpłynąć na jakość świadczonych usług oraz na konkurencyjność, a w konsekwencji zaprzestanie rozwoju oprogramowania, które obecnie jest przedmiotem licencji.

Poza wskazanymi powyżej mankamentami opiniowanej inicjatywy legislacyjnej, projektowana nowelizacja przewiduje również rozwiązania, których ocena jest jednoznacznie pozytywna, ich walor niewątpliwie porządkujący, a wprowadzenie tych regulacji oczekiwane czy wręcz pożądane.

Mowa to przede wszystkim o wprowadzeniu:

1. zasady losowego przydziału spraw (art. 47a projektowanej uPUSP);
2. zasady wyjątkowości zmiany składu orzekającego (art. 47b projektowanej uPUSP);
3. ustawowego określenia materii, która powinna zostać objęta zakresem regulacji regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych i dopuszczalności pilotażowego wprowadzania jego odmiennych uregulowań (art. 41 projektowanej uPUSP);

4. rozszerzonej procedury trybu tzw. zwracania uwagi na piśmie, przewidującej możliwość złożenia pisemnego zastrzeżenia, przez osobę której uwaga dotyczy (art. 37e § 5 i 6 oraz art. 37ga projektowanej uPUSP);
5. możliwości wniesienia odwołania od postanowienia zawierającego wytknięcie uchybienia przez sędziego lub asesora sądowego wchodzącego w skład sądu orzekającego (art. 40 § 2a i 2b projektowanej uPUSP);
6. ustawowych podstaw udostępniania akt sprawy (art. 53c § 1 i 4 projektowanej uPUSP).

Dokonując oceny całokształtu projektowanej nowelizacji należy uznać, iż stanowi ona dobry asumpt dla rozpoczęcia procesu wprowadzania zmian zmierzających do poprawy funkcjonowania sądownictwa zwłaszcza w warstwie odnoszącej się do usprawnienia czynności orzeczniczych podejmowanych przez sędziów, co powinno również sprzyjać budowaniu pozytywnego wizerunku wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie.

Część z postulowanych pomysłów, na co wskazano w niniejszym stanowisku, wychodzi na przeciw od dawna podnoszonym postulatom i spotyka się z pozytywną oceną zarówno sędziów jak i szeroko rozumianego środowiska prawniczego. Zupełnie zatem niepotrzebnie projektodawcy objęli opiniowaną nowelizacją również elementy o znaczeniu fundamentalnym dla kształtowania ustroju państwa, jakim jest kreacja właściwych, a przede wszystkim zgodnych z Konstytucją RP, relacji i zależności pomiędzy władzą sądowniczą, a wykonawczą. Podjęta w projektowanej nowelizacji próba wprowadzenia modelu powoływania prezesów i wiceprezesów na mocy arbitralnych i dyskrecyjnych decyzji ministra sprawiedliwości powoduje, iż jej ocena prowadzona jest w znacznej mierze przez pryzmat tych właśnie kontrowersyjnych rozwiązań. Nie sprzyja to ani rzetelnemu dyskursowi na temat proponowanych zmian merytorycznie odnoszących się do przywrócenia zadowalającej funkcjonalności sądów ani debacie, która być może pozwoliłaby na osiągnięcie kompromisu w zakresie modelu sprawowania nadzoru zewnętrznego na sądownictwem przez ministra sprawiedliwości.

Być może zbędne, z punktu widzenia celu jakim jest dążenie do zapewnienia nieskrępowanego dostępu do sądownictwa przez obywatela oraz usprawnienia

funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez eliminacją zbędnego biurokratyzmu i przewlekłości, jest forsowane przez resort sprawiedliwości zawartych w opiniowanej nowelizacji i pozostających sprzeczności z Konstytucją RP regulacji prowadzących do uprzywilejowania pozycji ministra względem władzy sądowniczej. Z tego punktu widzenia i w tej części projektowaną nowelizację ocenić należy jako w sposób niedopuszczalny ingerującą w niezależność sądów i niezawisłość sędziów, które stanowią gwarancję przestrzegania praw obywateli.

dr Przemysław Mijał
radca prawny