



Kraków, dnia 8.02.2024 r.

Opinia

dot. zmian w projekcie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przygotowanym przez Stowarzyszenie Sędziów Iustitia, w tym porównanie projektów z 24.06.2023 r. oraz z 18.12.2023 r.

1. Cel opinii

Celem niniejszej opinii jest ocena zmian wprowadzonych do projektu ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych przygotowanego przez Stowarzyszenie Sędziów Iustitia (projekt z dnia 18.12.2023 r.), w tym również przez porównanie tej wersji projektu do poprzednio ocenianej wersji z dnia 24.06.2023 r. W opinii skoncentrowano się zwłaszcza na ocenie tych rozwiązań, które w poprzedniej wersji projektu ustawy poddano krytycznej analizie.

2. Ogólna ocena projektu ustawy

Opiniowany projekt w jego obecnej wersji, podobnie jak w wersji poprzednio ocenianej, jest propozycją nowej ustawy, która w założeniu miałaby zastąpić obowiązującą obecnie ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: *usp*)¹. Poprzedni projekt nie zawierał uzasadnienia, a także przepisów przejściowych i końcowych. Obecnie oceniany projekt zawiera uzasadnienie, jednak w dalszym ciągu nie zawiera przepisów przejściowych.

Bez zmian pozostawiono dwa główne cele projektu, czyli zwiększenie niezależnością sądownictwa powszechnego oraz usprawnienie działalności sądów i pracy sędziów. Realizacji tego pierwszego celu ma służyć przekazanie Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) większości kompetencji w ramach nadzoru nad sądownictwem powszechnym, które obecnie przysługują Ministrowi Sprawiedliwości (dalej: MS), a realizacji tego drugiego celu - zmiany w zakresie procedury powoływania sędziów, utworzenie nowych kategorii stanowisk sędziowskich w sądach powszechnych oraz monitorowanie obciążenia sędziów i sądów

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 217, ze zm.).



połączone z odpowiednimi działaniami mającymi na celu przyspieszenie postępowań sądowych w skali całego kraju.

3. Ocena rozwiązań zawartych w projekcie ustawy

3.1. Organizacja sądownictwa

Oceniłoby pozytywnie w poprzedniej opinii zmiany generalnie zostały utrzymane. Dotyczy to w szczególności powierzenia ustawodawcy kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów wszystkich szczebli oraz ustalania siedziby sądów i obszarów ich właściwości, a także zakresu rozpoznawanych przez nie spraw (art. 2 § 2 i 3 projektu) oraz KRS kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia wydziałów w sądach. Obecnie obowiązujące regulacje prawne te kompetencje dotyczące organizacji sądownictwa przypisują MS. Nie zmieniono również zasadniczo poprzednio zaproponowanego sposobu wyboru prezesa i wiceprezesa sądu. W poprzedniej wersji art. 10 § 1 projektu przewidywał, że prezesa wybiera zebranie sędziów sądu spośród sędziów pełniących w nim służbę, natomiast w obecnej wersji zgodnie z tym przepisem wyboru takiego dokonuje się „spośród sędziów mających w tym sądzie miejsce urzędowania”. Projekt w poprzedniej wersji przewidywał skrócenie kadencji prezesa sądu z 6 do 4 lat. W obecnej wersji przewiduje się, że kadencja prezesa będzie jeszcze krótsza i będzie wynosić 3 lata. Utrzymano zasadę, że przed upływem tego okresu prezes sądu będzie mógł być odwołany przez KRS, a także że negatywna opinia zebrania sędziów właściwego sądu będzie dla KRS wiążąca, jeżeli uchwała w tej sprawie zostanie podjęta większością dwóch trzecich głosów (art. 12 § 5 projektu). Nowym rozwiązaniem jest natomiast wprowadzona w art. 12 § 8 możliwość odwołania się od uchwały KRS do SN w przypadku gdy powodem odwołania prezesa lub wiceprezesa było rażące lub uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych albo ustalenie, że dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Należy podtrzymać wyrażoną poprzednio ocenę, że przesunięcie kompetencji MS we wszystkich tych sprawach na KRS to dobre rozwiązanie, wzmacniające niezależność sądów powszechnych i ich odrębność od władzy wykonawczej, a także gwarantujące samorządowi sędziowskiemu realne znaczenie w procedurze powoływania organów w sądach.



3.2. Sędziowie obywatelscy i asesorzy

Utrzymano zaproponowaną już w poprzedniej wersji projektu nową instytucję sędziów obywatelskich jako formę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzono jednak istotne zmiany w zakresie kształtu tej instytucji i zasad jej działania. Przede wszystkim w nowym projekcie wprowadzono zasadę, że sędziowie obywatelscy mogą brać udział w rozpoznaniu sprawy na zgodny wniosek stron (w postępowaniu cywilnym) lub na wniosek oskarżonego (w postępowaniu karnym). Dodano nową kategorię osób, z których nie mogą się rekrutować sędziowie obywatelscy (do poprzednio już występujących 15 kategorii), a mianowicie jest to kategoria doradców restrukturyzacyjnych. Natomiast usunięto kategorię poprzednio występującą, a mianowicie radnych gmin, powiatów i województw. Obecnie zatem radni będą mogli być sędziami obywatelskimi, co nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem. W poprzedniej wersji projektu przewidywano również, że nie można być sędzią obywatelskim jednocześnie w więcej niż jednym sądzie. W obecnej wersji usunięto z tego przepisu słowo „jednocześnie”. W poprzedniej wersji projektu informacja o istotnych sprawach związanych z funkcjonowaniem sędziów obywatelskich miała być przedkładana KRS, w nowej wersji przewodniczący rady sędziów obywatelskich ma przedłożyć tę informację prezesowi właściwego sądu. Informację tę, zgodnie z nowym projektem prezes sądu przedstawia kolegium sędziów okręgu, który przeprowadza nad nią debatę. Wyniki debaty prezesa właściwych sądów włączają do sprawozdań z oceny działalności sądów. To rozwiązanie nie występowało w poprzedniej wersji projektu, zgodnie z nim debata miała być przeprowadzana na sesji KRS. Doprecyzowano również to, że szkolenia dla sędziów obywatelskich mają być organizowane przez prezesa właściwego sądu okręgowego (poprzednio nie wskazano kto szkolenia te organizuje, natomiast wymagano, by były to szkolenia miesięczne). W poprzedniej opinii wskazano, że mankamentem regulacji dotyczącej sędziów obywatelskich jest brak określenia pozytywnych kryteriów, które musi spełniać kandydat na to stanowisko oraz możliwość odwołania sędziego obywatelskiego przez radę gminy w oparciu o kryteria ocenne. Wyjaśniono, że może to stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów obywatelskich. Rozwiązania w tym zakresie nie zostały zmienione.



Utrzymano również już poprzednio w projekcie zaproponowaną instytucję obywatelskich sędziów handlowych jako drugą formę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości mają orzekać w sądach okręgowych, w których utworzono wydziały gospodarcze. Doprecyzowano zakres kompetencji tej grupy sędziów, wskazując, że obywatelscy sędziowie handlowi biorą udział w rozpoznawaniu przez sąd okręgowy w postępowaniu w pierwszej instancji spraw gospodarczych oraz innych spraw z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego należących do sądu gospodarczego na podstawie odrębnych ustaw. Zmieniono również w porównaniu do poprzedniego projektu sposób wyboru obywatelskich sędziów handlowych. W poprzednim projekcie ich wyboru miały dokonywać sejmiki województwa spośród kandydatów zgłaszających się samodzielnie lub zgłaszanych przez stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne lub zawodowe, zarejestrowane na podstawie przepisów prawa, których zadaniem statutowym jest działanie na rzecz wspomagania rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju przedsiębiorczości. W nowym projekcie usunięto możliwość samodzielnego zgłaszania się kandydatów oraz wyraźnie wyłączono możliwość zgłaszania kandydatów przez partie polityczne. Wprowadzono natomiast nową, nieznaną poprzedniej wersji projektu, możliwość zgłoszenia kandydata na obywatelskiego sędziego handlowego przez co najmniej pięćdziesięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na terenie województwa.

W poprzedniej opinii wskazano, że wprowadzenie dwóch odrębnych kategorii sędziów obywatelskich wymagałoby przemyślenia ich nazwy. Wyjaśniono wówczas, że nazwy sędziów obywatelskich i obywatelskich sędziów handlowych krzyżują się, bowiem sędziowie handlowi są jednocześnie sędziami obywatelskimi. Zaproponowano również w poprzedniej opinii rozważenie zasadności stworzenia jednej kategorii sędziów obywatelskich z podziałem na różne ich specjalizacje. Propozycje te nie zostały jednak uwzględnione, pozostawiono poprzednio już proponowane nazwy tych dwóch kategorii sędziów.

Dodać należy, że już w poprzedniej opinii zwrócono uwagę na to, że obie kategorie sędziów obywatelskich nie są sędziami w rozumieniu Konstytucji, gdyż nie są powoływani w sposób opisany w Konstytucji oraz nie mają zapewnionych takich gwarancje, jakie Konstytucja przyznaje sędziom zawodowym. Brak konstytucjonalizacji tej instytucji uniemożliwia



traktowanie sędziów obywatelskich jako odrębnej kategorii sędziów w rozumieniu Konstytucji. Można zakładać, że projektodawcy uzasadnienia dla instytucji sędziów obywatelskich poszukiwali w art. 182 Konstytucji. Przepis ten nie precyzuje form udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co otwiera drogę do wprowadzenia innych rozwiązań aniżeli funkcjonująca obecnie instytucja ławników sądowych, a zatem np. sędziów obywatelskich. Warto jednak zauważyć, że art. 182 Konstytucji nie powierza obywatelom sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a jedynie gwarantuje udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez sędziów zawodowych. Stąd wątpliwości co do zgodności z art. 182 Konstytucji może budzić każde rozwiązanie, które powierza osobom niemającym statusu sędziów czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości. Sama nazwa „sędziowie” obywatelscy może być zaś uznana za wprowadzającą w błąd, jeśli osoby te nie będą sędziami w rozumieniu Konstytucji.

Pozytywnie należy natomiast ocenić to, że w projekcie w nowej wersji całkowicie zrezygnowano z instytucji asesorów sądowych. W poprzedniej wersji projektu rezygnacja z tej instytucji nie została konsekwentnie przeprowadzona, bowiem asesory sądowi pojawiali się w różnych przepisach projektu (por. art. 44 § 3 pkt 3, art. 44 § 3 pkt 5, art. 45 § 2 pkt 1, 2, 4, art. 111 §1, art. 113 § 2, art. 161 § 2, art. 175 § 1 projektu), bez określenia zakresu spraw, którymi mogą się zajmować. W obecnej wersji projektu te mankamenty poprzedniej regulacji prawnej zostały zlikwidowane.

3.3. Nadzór nad sądami i monitorowanie urzędowania sędziów

Utrzymano zaproponowany już w poprzedniej wersji projektu ustawy rozdział dotyczący monitorowania urzędowania sędziów. Należy podtrzymać wyrażoną w poprzedniej opinii ocenę, że monitorowanie przez KRS i prezesów sądów czynności podejmowanych przez sądy w celu wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz monitorowanie przez prezesów sądów urzędowania sądów, które zastępuje zewnętrzny i wewnętrzny nadzór administracyjny sprawowany dotychczas głównie przez MS, generalnie zasługuje na pozytywną ocenę. Poprzednio zasygnalizowano potrzebę poprawienia treści art. 110 § 2 projektu, który stanowił, że prezes właściwego sądu zwraca się m.in. do „organów



sprawujących nadzór administracyjny nad sądami” o udzielenie informacji lub nadesłanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia oceny kwalifikacji kandydata na wolne stanowisko sędziowskie. Zatem w treści tego przepisu pojawiało się pojęcie nadzoru administracyjnego, choć ustawa od nadzoru administracyjnego miała odejść. Obecnie ta sprzeczność w najnowszym projekcie ustawy została usunięta. Prezes właściwego sądu nie zwraca się już do „organów sprawujących nadzór administracyjny nad sądami”, ale, zgodnie z najnowszą wersją projektu zwraca się do „organów innych sądów”.

3.4. Budżet i mapa sądownictwa powszechnego

Nowy projekt powtarza rozwiązania poprzedniego dotyczące budżetu sądownictwa powszechnego. W odniesieniu do tej części projektu w poprzedniej opinii sformułowano pozytywną ocenę. Projekt przewiduje, że dysponentem części budżetowej sądownictwa powszechnego będzie Przewodniczący KRS, a nie jak dotychczas MS. Jest to dobre rozwiązanie, bowiem niezależność budżetowa sądownictwa powszechnego jest ważnym komponentem ogólnej zasady niezależności władzy sądowniczej.

Utrzymano również w nowym projekcie rozwiązania dotyczące systemowego monitoringu sprawności działania sądów w skali całego kraju. Istotnym elementem tego monitoringu ma być tzw. mapa sądownictwa powszechnego. Rozwiązanie to zakłada, że KRS będzie w sposób ciągły gromadzić i przetwarzać dane o ruchu spraw w sądach powszechnych i na tej podstawie tworzyć mapę dostępności ochrony prawnej udzielanej przez te sądy. Obecny projekt, tak jak poprzedni, zapowiada również utworzenie Instytutu Informatyzacji Sądownictwa, który ma być odpowiedzialny za informatyzację działalności sądów oraz informatyzację postępowań sądowych, w tym stworzenie i utrzymanie koniecznej do tego infrastruktury.

3.5. Delegacje sędziowskie

Zmiany dotyczące delegacji sędziów nie dotyczą istoty proponowanych wcześniej rozwiązań. O delegacjach będzie decydować KRS, a nie jak dotychczas MS. Przewidziano delegację sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie równorzędnym lub niższym, w SN lub w sądzie administracyjnym, a także w Biurze KRS (po uprzednim przeprowadzeniu konkursu) oraz do prowadzenia zajęć szkoleniowych oraz czynności w Krajowej Szkole



Sądownictwa i Prokuratury (także po uprzednim przeprowadzeniu konkursu). Dodatkowo Krajowa Rada Sądownictwa po przeprowadzeniu konkursu może delegować sędziego na jego wniosek do pełnienia obowiązków w międzynarodowej sędziowskiej organizacji pozarządowej, a także za jego zgodą, do pełnienia obowiązków lub pełnienia określonej funkcji poza granicami państwa w ramach działań podejmowanych przez organizacje międzynarodowe lub ponadnarodowe oraz zespoły międzynarodowe, działające na podstawie umów międzynarodowych, w tym umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, zgodnie z kwalifikacjami sędziego. Pozytywnie należy ocenić rozwiązanie dotyczące przeprowadzania konkursów, gdyż pozwalają one na transparentne i zgodne z zasadami równości wyłanianie najlepszych kandydatów na delegowane stanowiska i funkcje.

3.6. Sądownictwo dyscyplinarne

Utrzymano co do zasady zaproponowane wcześniej rozwiązania dotyczące sądownictwa dyscyplinarnego. Zmodyfikowano definicję legalną przewinienia dyscyplinarnego, jako obejmującego uchybienie godności urzędu, obowiązkom służbowym lub oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. Przewinienie dyscyplinarne nie będzie zatem obejmowało przewinienia służbowego. Zrezygnowano natomiast z obecnie obowiązującego wyliczenia przewinień dyscyplinarnych. Nową podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest uzyskanie przez sędziego drugiej negatywnej oceny okresy okresowej. W sądach dyscyplinarnych mają orzekać wyłącznie sędziowie zawodowi bez udziału ławników.

Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów mają być w pierwszej instancji: Sąd Najwyższy (w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych) oraz sądy apelacyjne (w pozostałych sprawach), a w drugiej instancji: Sąd Najwyższy. Projekt pozbawia Ministra Sprawiedliwości uprawnień w zakresie postępowań dyscyplinarnych, co jest wynikiem zamiaru odseparowania władzy sądowniczej od władzy wykonawczej.