



GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 19.06.2017 r.

nr 3228 podpis [signature]

248/17

Warszawa, dnia 9 czerwca 2017 r.

Prezes
Sądu Okręgowego w Warszawie

K-1110-445/17

[signature]
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 26.06.17
nr 3904 podpis [signature]

Przewodniczący Komisji [signature]

Podpis [signature]

Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy do pism
przyszłych proc Komisji
nad tą ustawa
28.06.2017r.

W załączeniu uprzejmie przedstawiam *Opinię w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, zawierającą stanowisko sędziów Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczące proponowanych rozwiązań.

Małgorzata Kluziak

WICEPREZES
Sądu Okręgowego w Warszawie

12

Beata Najjar

Opinia

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Poselski projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw wprowadza szereg istotnych zmian w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Z uwagi na doniosłe znaczenie tego aktu oraz zakres i treść proponowanych rozwiązań, zasadnym było skierowanie go do szerokich konsultacji społecznych, zwłaszcza ze środowiskiem sędziowskim. Zgłoszenie tego projektu w ramach poselskiej procedury legislacyjnej, spowodowało wyeliminowanie tego obowiązku, a w dalszej mierze pozbawiło strony możliwości prowadzenia dialogu i rozważenia przedstawianych argumentów, w celu rzetelnego zidentyfikowania realnych problemów wymiaru sprawiedliwości. Działania te niepokoją tym bardziej, że szereg proponowanych rozwiązań wywołuje poważne wątpliwości co do ich zgodności z najważniejszymi zasadami demokratycznego państwa prawa tj. zasadą trójpodziału władzy, zasadami niezależności sądów oraz niezawisłości sędziowskiej, gwarantującymi przysługujące każdemu prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy, niezależny, niezawisły i bezstronny sąd, a także zasadą zaufania obywateli do państwa.

I. Zasadniczą część zmian proponowanych przez projektodawcę należy ocenić negatywnie, gdyż wywołują poważne wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP oraz mogą oddziaływać w sposób niekorzystny na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

1. Zmiany godzące w niezależność sądów oraz w niezawisłość sędziowską

1.1. Przedstawiony projekt przewiduje zmianę modelu powoływania prezesów i wiceprezesów sądów, zwiększając kosztem samorządu sędziowskiego, kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie (art. 23-25 zmienianej ustawy). Zakłada on odstępnie od dotychczasowej formuły, która wymaga uzyskania opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji (w przypadku powoływania prezesa sądu apelacyjnego) lub zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu (w przypadku powoływania prezesa sądu okręgowego), zaś w sytuacji wydania przez te organy opinii negatywnej, konieczności

uzyskania pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia Rady uniemożliwia wybór kandydata wskazanego przez Ministra Sprawiedliwości. W świetle przepisów zaproponowanych przez projektodawcę, Minister Sprawiedliwości zyska nieskrępowane prawo do obsadzania stanowisk prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych, gdyż nie będzie zobowiązany do uzyskania opinii jakiegokolwiek gremium, a dopiero po dokonaniu aktu powołania przedstawi nominanta właściwym organom samorządu sędziowskiego. Analogiczne reguły wprowadzono także w odniesieniu do powoływania kandydatów na stanowisko prezesa sądu rejonowego. Tym samym projektodawca nie tylko zrezygnował z obowiązku zasięgnięcia opinii zebrania ogólnego sędziów danego sądu rejonowego oraz prezesa przełożonego sądu okręgowego, lecz także odebrał kompetencje w tym zakresie prezesowi sądu apelacyjnego, przyznając je, podobnie jak w przypadku pozostałych sądów, Ministrowi Sprawiedliwości. Tożsame zasady proponuje się także w odniesieniu do obsadzania stanowisk wiceprezesów sądów, którzy pod rządami znowelizowanej ustawy mieliby być powoływani przez Ministra Sprawiedliwości, bez zasięgnięcia opinii kolegiów sądów oraz prezesa przełożonego sądu apelacyjnego lub prezesa przełożonego sądu okręgowego.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stoi na stanowisku, że choć Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów winien uczestniczyć w procesie powoływania prezesów sądów, to jego głos nie może być dominujący, gdyż w przeciwnym wypadku naruszałoby to zasadę niezależności sądów (*vide*: orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; OTK ZU 1993, poz. 37). Trybunał zaznaczył bowiem, że sprawując funkcje prezesa lub wiceprezesa sądu, nie jest możliwe wyraźne i jednoznaczne rozdzielenie kompetencji ze sfery orzeczniczej i administracyjnej, w szczególności nie sposób uznać, że osoby te wykonują wyłącznie zadania z zakresu administracji sądowej. Emanacją owego dualizmu jest podejmowanie działań związanych np. z ustalaniem zakresów czynności sędziów lub zasad przydziału spraw, które niewątpliwie oddziałują na sferę orzeczniczą.

Gwarancją niezależności sądów jest zapewnienie udziału samorządu sędziowskiego w procedurze wyłonienia kandydata na stanowisko prezesa sądu. Tymczasem proponowane regulacje przyznają Ministrowi Sprawiedliwości prawo do podejmowania arbitralnej i dyskrecjonalnej decyzji w tej kwestii, a w dalszej mierze zwiększają jego wpływ na wykonywanie przez nich zadań, także tych osadzonych w sferze orzeczniczej. Należy zaznaczyć, że zasada trójpodziału władzy statuuje swoistą odrębność pomiędzy każdą z nich.

O ile istnieją silniejsze relacje między władzą wykonawczą i ustawodawczą, ze względu na ich polityczny charakter, to ich związki z władzą sądowniczą kategorię muszą opierać się na wyraźnie dostrzegalnej separacji. W obecnym systemie Minister Sprawiedliwości pełni nie tylko rolę przedstawiciela rządu, polityka, lecz także sprawuje funkcję Prokuratora Generalnego, a więc reprezentuje interesy prokuratury, będąc tym samym stroną wielu postępowań sądowych. W takich okolicznościach regulacje zawarte w projekcie ustawy przyznają Ministrowi Sprawiedliwości nieuzasadnioną swobodę w obsadzaniu stanowisk prezesów i wiceprezesów, stwarzając zagrożenie powierzania tych funkcji, osobom skłonny choćby do nieświadomego przyjmowania postaw konformistycznych, a w skrajnych przypadkach nawet wykazujących się pewną dozą dyspozycyjności. Jest ono tym bardziej realne, zważywszy na publiczne wypowiedzi zarówno samego Ministra, jak i urzędników Ministerstwa Sprawiedliwości, w których krytykują sposób prowadzenia postępowań i treść wydawanych orzeczeń, dezawuuując rolę i rangę wymiaru sprawiedliwości oraz narażając go na utratę zaufania wśród obywateli. Proponowane zmiany osłabiają dotychczasowe mechanizmy gwarantujące, by działania nadzorcze ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego, funkcjonującego w niezależnym sądzie. Zatem nie bez powodu, może to podważać u stron postępowania, zaufanie co do tego, że nikt z zewnętrznych władz nie oddziałuje na tok postępowania i rozstrzygnięcie, zwłaszcza w sprawach przeciwko Skarbowi Państwa.

Niezależnie od powyższego należy także zwrócić uwagę na praktyczny aspekt wyeliminowania udziału samorządu sędziowskiego z procedury wyłaniania prezesów sądów, bowiem na bazie dotychczasowych doświadczeń oraz współpracy z kandydatem, posiada on najwyższe zdolności, by ocenić jego merytoryczne przygotowanie oraz predyspozycje do kierowania sądem. Z pełnym przekonaniem należy zaznaczyć, że gwarancji takich nie zapewni przewidziane w projekcie ustawy zaprezentowanie prezesa sądu zgromadzeniu ogólnemu, które ma miejsce już po zakończeniu procedury. Rozwiązanie to ogranicza znaczenie i zadania samorządu sędziowskiego do roli publiczności, biernego obserwatora wydarzeń, pozbawionego jakiegokolwiek wpływu na podejmowane decyzje.

Krytycznie należy także ocenić przewidywaną w projekcie zmianę, powodującą zachwianie hierarchicznej podległości pomiędzy poszczególnymi szczeblami sądownictwa powszechnego, a polegającą na możliwości powołania na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu sędziego sądu niższej instancji. Wysoce wątpliwe wydaje się, aby sędziowie orzekający w sądzie niższego szczebla posiadali dostateczne kwalifikacje do kierowania sądem,

w którym nie wykonywali czynności. Osoby te nie znają specyfiki funkcjonowania tego sądu, a przy tym brak im tak bogatego doświadczenia zarówno życiowego, jak i zawodowego, jakie posiadają sędziowie, którzy przeszli przez poszczególne szczeble sądownictwa. W szczególności, sędziowie tacy nie dysponują odpowiednimi i unikalnymi umiejętnościami zarządczymi, nabywanymi wraz z pełnieniem obowiązków w hierarchicznej strukturze wymiaru sprawiedliwości. Truizmem jest twierdzenie, że nie posiadają oni takich samych kwalifikacji, jak ci, których pracą mieliby kierować oraz pracę tę nadzorować. Co więcej w świetle proponowanych zmian stanowisko prezesa sądu okręgowego lub rejonowego mógłby objąć prokurator nowopowołany na urząd sędziego, który do niedawna służył podlegał Ministrowi Sprawiedliwości. Projektodawca zdaje się także nie dostrzegać innych zagrożeń dla wymiaru sprawiedliwości, jakie niesie ze sobą to rozwiązanie. Sądy drugoinstancyjne rozpatrują wszakże środki odwoławcze od orzeczeń sądów rejonowych i okręgowych. Proponowana zmiana prowadzi więc do sytuacji, w której osoba powołana na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu okręgowego lub apelacyjnego, będzie kierować sądem, który dokonuje kontroli instancyjnej wydanego przez nią uprzednio orzeczenia. Mając natomiast na względzie instrumenty, jakimi dysponuje w ramach sprawowania administracyjnego nadzoru wewnętrznego, istnieje oczywiste zagrożenie dla niezawisłości sędziów oraz realizacji zasady dwuinstancyjności. Przyjęte w projekcie rozwiązanie kreuje bowiem warunki pełnienia urzędu sędziego, w których zwiększone jest ryzyko wywierania presji w kierunku określonego rozstrzygnięcia sprawy, co w konsekwencji może wywołać w opinii publicznej poczucie, że sprawa nie została rozstrzygnięta w warunkach niezawisłego orzekania.

1.2. Projektowana zmiana treści art. 27 p.u.s.p. wzmacnia pozycję Ministra Sprawiedliwości także przy wykonywaniu uprawnienia do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów, gdyż przewiduje rezygnację z wiążącego charakteru negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. KRS jest organem, którego konstytucyjnie określone kompetencje zobowiązują do stania na straży niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów. Możliwość wydania przez nią negatywnej opinii w tej kwestii, stanowiła formę kontroli zasadności decyzji podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości, dlatego też rezygnacja z jej wiążącego charakteru pozbawia Radę realnej możliwości realizowania ciążących na niej zadań.

Negatywnie należy także ocenić podjętą przez projektodawcę próbę doprecyzowania przesłanek uprawniających Ministra do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Poza rażącym

niewywiązywaniem się z obowiązków służbowych, wprowadza się także uporczywe niewywiązywanie się z obowiązków służbowych. Projekt utrzymuje warunek niemożności pogodzenia dalszego pełnienia funkcji z dobrem wymiaru sprawiedliwości oraz przyznaje dodatkowo takie uprawnienie w razie stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub w sądach niższych szczebli, jednakże bez wskazania, w jaki sposób owa efektywność będzie badana. Stosowanie pojęć niedookreślonych i trudnych do jednoznacznego zweryfikowania, przy jednoczesnym braku mechanizmów kontrolnych w postaci wiążącej opinii KRS sprawia, że decyzja w tym przedmiocie będzie zależeć wyłącznie od dyskrecjonalnego uznania Ministra Sprawiedliwości. Pozostawienie w gestii organu władzy wykonawczej kompetencji w zakresie kreowania polityki kadrowej, które mają charakter arbitralny i dyskrecjonalny, stwarza potencjalną możliwość wywierania presji na działalność tych osób, która w szerszym aspekcie może oddziaływać na sferę orzeczniczą.

Szczególnie krytycznie należy ocenić treść art. 18 ustawy zmieniającej, który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo do odwołania w okresie sześciu miesięcy od wejścia w życie ustawy, wszystkich urzędujących prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, powołanych na podstawie aktualnie obowiązującego prawa, bez zachowania jakichkolwiek wymogów, w tym także tych przewidzianych w projektowanym art. 27 p.u.s.p. Prezesi sądów, którzy nie zostaną w tym okresie odwołani oraz ci, którzy zostali powołani będą następnie zobowiązani do dokonania w tym samym okresie przeglądu stanowisk funkcyjnych i będą upoważnieni do odwołania osób sprawujących funkcje przewodniczących wydziałów i ich zastępców oraz kierowników sekcji. Nie ulega wątpliwości, że niczym nieograniczona arbitralność i dowolność działań Ministra Sprawiedliwości oraz powołanych przez niego prezesów ma czysto polityczne podłoże i zmierza wyłącznie do wymiany kadry kierowniczej w sądach. Artykuł 18 projektu ustawy stanowi tym samym „pogwałcenie” elementarnych zasad demokratycznego państwa prawa oraz przejaw najbardziej prymitywnej ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, która może doprowadzić do jego poważnego paraliżu.

1.3. Krytycznie należy ocenić także proponowaną treść art. 22a § 4b p.u.s.p., który kreuje możliwość przeniesienia sędziego bez jego zgody, zwłaszcza gdy dotyczy to powierzenie mu obowiązków w innym wydziale na okres do 12 miesięcy, jeśli żaden inny sędzia wydziału nie wyraził zgody na przeniesienie do tego wydziału lub objęcie w nim obowiązków na taki sam okres. Przeniesienie sędziego bez jego zgody w tym trybie może

nosić cechy ukrytej kary dyscyplinarnej, tym bardziej dotkliwej dla sędziów, dla których takie przeniesienie wiązałoby się ze zmianą pionu, w którym orzekali przez wiele lat. Stosowanie tego instrumentu może wówczas przybrać formę represji i wpłynąć na pogorszenie efektywności orzeczniczej takiego sędziego, a w konsekwencji zagrozić realizacji prawa do sądu.

1.4. Negatywnie należy odnieść się do zmian w zakresie powoływania sędziów wizytatorów, które przewidują, że poza opinią kolegium niezbędne stanie się uzyskanie stanowiska Ministra Sprawiedliwości obejmującego nie tylko ocenę kompetencji kandydata do pełnienia tej funkcji, lecz także względy organizacyjne, w szczególności istnienie potrzeby w tym zakresie. Negatywna opinia Ministra ma mieć charakter wiążący. Proponowane zmiany wzmacniają pozycję organu władzy wykonawczej, przy jednoczesnym wyraźnym osłabieniu organu wymiaru sprawiedliwości, zwiększając w sposób nadmierny i nieuzasadniony wpływ Ministra na funkcjonowanie sądów, także w sferze orzeczniczej. Należy także zwrócić uwagę na względy praktyczne, bowiem Minister Sprawiedliwości nie posiada dostatecznych narzędzi, by dokonać rzetelnej i wszechstronnej oceny kandydata, w przeciwieństwie do oceny kolegium oraz prezesa sądu, którzy najlepiej znają merytoryczne przygotowanie oraz predyspozycje osobowościowe kandydata do pełnienia tej funkcji. Ingerencja władzy wykonawczej wydaje się być w tym względzie nadmierna, zwłaszcza w szerszym ujęciu tej kwestii, gdyż poprzez obsadę stanowisk związanych z oceną pracy sędziów w zakresie ich działalności orzeczniczej, zyska on możliwość wpływania na postępowanie związane z powoływaniem sędziów sądów powszechnych wszystkich szczebli.

1.5. Istotne wątpliwości wywołują także zmiany odnoszące się do sprawowania nadzoru wewnętrznego i zewnętrznego sądów (projektowane art. 37e, art. 37g, art. 37ga oraz art. 37h p.u.s.p.). W proponowanym art. 37e p.u.s.p. projektodawca dokonuje podmiotowego rozszerzenia możliwości stosowania negatywnych instrumentów zarządzania poprzez zwrócenie uwagi także poszczególnym sędziom funkcyjnym (przewodniczącym i zastępcom przewodniczących wydziałów oraz kierownikom sekcji), nie wskazując jednak precyzyjnych kryteriów uzasadniających takie działanie, co w praktyce pozwoli na dużą uznaniowość w zakresie korzystania z tego środka. Sędziowie ci będą także obciążeni dodatkową sankcją w postaci obniżenia dodatku funkcyjnego w granicach od 15% do 50%. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zarządzania przeprowadzenia lustracji przez służbę nadzoru, a więc sędziów delegowanych

do Ministerstwa Sprawiedliwości. Osoby te na czas wykonywania tych czynności, nie sprawują funkcji orzeczniczych i nie korzystają z gwarancji niezawisłości i niezależności; są więc w istocie urzędnikami Ministerstwa Sprawiedliwości i podlegają służbowo Ministrowi. Proponowana zmiana stanowi więc kolejny przejaw silniejszego ingerowania Ministra Sprawiedliwości w funkcjonowanie sądownictwa. Co więcej w świetle projektowanego art. 37ga p.u.s.p. zyska on także prawo do zwrócenia uwagi na piśmie prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego oraz żądania usunięcia skutków stwierdzonych przez niego uchybień, a także zastosowania sankcji w postaci obniżenia dodatku funkcyjnego w granicach od 15% do 50%. Wreszcie negatywnie należy zaopiniować przepisy regulujące sposób dokonywania oceny informacji rocznej o działalności sądów, gdyż w projekcie nie wskazano kryteriów, w oparciu o które Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych dokonują oceny tych informacji, zwłaszcza przy czterostopniowej skali oceny. Niedostateczny wydaje się przy tym mechanizm kontroli decyzji w tym przedmiocie, przewidujący że zastrzeżenia złożone przez poszczególnych prezesów sądów będą rozpoznawane przez Ministra Sprawiedliwości (zastrzeżenia prezesa sądu okręgowego) lub Krajową Radę Sądownictwa (zastrzeżenia prezesa sądu apelacyjnego), utworzoną na gruncie nowelizowanych obecnie przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Co więcej nowe przepisy wprowadzają możliwość stosowania sankcji i gratyfikacji pieniężnych uzależnionych od uzyskanej oceny (ocena negatywna – obniżenie dodatku funkcyjnego w granicach od 15% do 50%, ocena pozytywna z wyróżnieniem – podwyższenie dodatku funkcyjnego do maksymalnie 150%), co w praktyce może stanowić prosty mechanizm nagradzania i karania poszczególnych jednostek, a w szerszym aspekcie wywierania na nie nacisku. W konkluzji proponowane przepisy znacznie zwiększają sposób oddziaływania Ministra Sprawiedliwości na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, przez co realnie zagrażają konstytucyjnym zasadom niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Dodatkowo nowowprowadzona możliwość obniżenia dodatku funkcyjnego może być interpretowana jako surogat kary dyscyplinarnej.

1.6. Należy zdecydowanie opowiedzieć się przeciw proponowanemu art. 53c p.u.s.p., który przewiduje możliwość żądania przez Ministra Sprawiedliwości przedstawienia mu akt sprawy, w której sąd zwrócił się o udzielenie informacji w trybie art. 51a p.u.s.p. Nie wydaje się, by żądanie takie miało jakikolwiek racjonalne uzasadnienia, zwłaszcza że zapoznanie się z treścią akt przez urzędnika ministerstwa, nie jest konieczne dla wykonania tego obowiązku. Nadto zupełnie niezrozumiałe jest kierowanie podobnych żądań w odniesieniu akt dowolnej

sprawy w celu wykonania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami międzynarodowymi, komitetami traktatowymi, organizacjami międzynarodowymi oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi, zwłaszcza że w uzasadnieniu projektu brak jest wskazania jakichkolwiek argumentów, poza enigmatycznym stwierdzeniem, iż jest to konieczne dla „skutecznego realizowania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej”. Działanie tego rodzaju dalece wykracza poza sprawowanie nadzoru zewnętrznego przez ministra, a co więcej może wpływać na sferę jurysdykcyjną.

1.7. Nie może zyskać aprobaty projekt ustawy w zakresie odnoszącym się do sposobu powoływania sędziów sądów apelacyjnych. Nowa regulacja wprawdzie wydłuża staż pracy na stanowisku sędziego lub prokuratora do 10 lat, lecz równocześnie projektodawca rezygnuje z warunku pracy na stanowisku sędziego sądu okręgowego, sędziego wojskowego sądu okręgowego oraz prokuratora prokuratury okręgowej. Wysoce wątpliwe jest by sędzia, który nie orzekał w sądzie okręgowym posiadał odpowiednie kwalifikacje do orzekania w sądzie apelacyjnym, zwłaszcza że nie zna on ani specyfiki funkcjonowania sądu drugiej instancji, ani spraw rozpoznawanych w pierwszej instancji przed sądem okręgowym. Przepis pozwoli na powoływanie na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego kandydatów (sędziów sądów rejonowych), którzy przez okres przynajmniej 10 lat nie zdołali awansować do sądu (prokuratury) wyższego szczebla lub przez znaczną część tego okresu byli delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości i nie wykonywali czynności orzeczniczych. W skrajnych przypadkach, mając na względzie rozbudowane kompetencje Ministra Sprawiedliwości w sferze nadzoru, proponowana zmiana stworzy możliwość popierania sędziów wykazujących postawę konformistyczną względem władzy wykonawczej.

2. Zmiany godzące w prawa podmiotowe sędziów i pracowników wymiaru sprawiedliwości

2.1. Negatywnie należy ocenić zmianę związaną z rozszerzeniem katalogu informacji ujawnianych w oświadczeniach majątkowych poprzez uwzględnienie w nich danych dotyczących tytułów prawnych posiadania nieruchomości, rzeczach ruchomych o wartości jednostkowej przekraczającej 10 000 złotych, posiadanych instrumentach finansowych, dochodach podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w okresie roku przed dniem, na który składane jest oświadczenie, o ile ich łączna wartość przekracza 10 000 złotych i ich źródłach, mieniu nabytym przez sędziego lub jego małżonka od jednostek samorządu terytorialnego, ich związków, które podlegało zbyciu

w drodze przetargu oraz wierzytelnościach i zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 złotych.

Przed wszystkim zastrzeżenia w tym zakresie budzi tak szeroki zakres informacji ujawnianych do wiadomości publicznej, dotyczący sytuacji majątkowej sędziego oraz jego małżonka. Proponowany art. 87 § 1 p.u.s.p. wprowadza nadmierną ingerencję w sferę prywatną sędziego i jego najbliższych, będącą pod ochroną norm konstytucyjnych, a przy tym nieproporcjonalną do celu, jaki zamierza się osiągnąć. Dane zawarte w oświadczeniach majątkowych są bowiem analizowane przez właściwe kolegium sądu apelacyjnego, a także urząd skarbowy miejsca zamieszkania sędziego. W przypadku, gdyby wyniki którejkolwiek z tych analiz wskazywały na nieprawidłowości w zakresie legalności pochodzenia majątku sędziego, każdy z tych trybów przewiduje właściwy tok postępowania. Nadto zważywszy że urząd ten nie jest obejmowany z wyboru, tak jak ma to miejsce w przypadku np. posłów i senatorów, nie ma powodów ku temu, by publicznie jawne stały się dane dotyczące życia prywatnego, wykraczające poza katalog tych wymaganych w stosunku do polityków. Upublicznienie tych danych może natomiast zagrażać bezpieczeństwu sędziów, stwarzać potencjalną możliwość do wywierania nacisków, czy składania propozycji o charakterze korupcyjnym. Z kolei przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zniesienia klauzuli tajności „zastrzeżone”, bez wskazania jakiegokolwiek kryterium w tym względzie stanowi nazbyt daleko idące uprawnienie, a w skrajnych przypadkach instrument represji względem niepokornych sędziów. Bez znaczenia natomiast pozostaje objęcie tym obowiązkiem także dyrektorów sądów i ich zastępców, bowiem tryb powoływania kandydatów na te stanowiska pozwala wątpić w to, że zajmą je osoby o najwyższych kwalifikacjach.

Zdecydowanie negatywnie należy też ocenić art. 14 ustawy zmieniającej, przewidujący objęcie analizowaną powyżej procedurą oświadczeń majątkowych złożonych przed dniem jej wejścia w życie, gdyż jest on w oczywisty sposób sprzeczny z zasadą niedziałania prawa wstecz.

2.2. Negatywnie należy ocenić proponowany art. 69 p.u.s.p., który obniża wiek przechodzenia w stan spoczynku do 60 i 65 lat oraz przyznaje Ministrowi Sprawiedliwość prawo do podejmowania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego, który osiągnął ten wiek. Mimo powiązania proponowanych rozwiązań z zasadami nabywania prawa do emerytury w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia emerytalnego, nie ma żadnego uzasadnienia dla określenia wieku przechodzenia w stan spoczynku na takim poziomie, zwłaszcza wobec stale wydłużającej się

przeciętnej długości życia oraz mając na względzie, jak duże znaczenie przy wykonywaniu tego zawodu odgrywa doświadczenie. Bez wątplenia proponowana zmiana nie przyczyni się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a co więcej odejście większej liczby sędziów w stan spoczynku, spowoduje konieczność przeprowadzenia czasochłonnych procedur nominacyjnych, które wpłyną na czas trwania postępowań sądowych.

Jednoznacznie krytycznie należy ocenić nowy model procedury w razie wyrażenia przez sędziego woli dalszego zajmowania stanowiska. Dotychczas był zobowiązany jedynie do złożenia takiego oświadczenia Ministrowi Sprawiedliwości oraz przedstawienia zaświadczenia, z którego wynika, że jest zdolny do dalszego pełnienia obowiązków. Tymczasem zgodnie ze znowelizowanym art. 69 § 1b p.u.s.p. możliwość dalszego wykonywania obowiązków zależeć będzie od zgody Ministra Sprawiedliwości. Z kolei brak wskazania przesłanek, w oparciu o które będzie on podejmował decyzję jest równoznaczny z tym, że będzie miała ona charakter arbitralny i dyskrejonalny. Uprawnienie to, w powiązaniu z proponowanym obniżeniem wieku przechodzenia w stan spoczynku, otworzy przed Ministrem możliwość wymiany kadr w sądownictwie, co nastąpi ze szkodą dla jakości orzekania, gdyż wyeliminuje sędziów o największym doświadczeniu zawodowym.

2.3. Co do zasady pozytywnie należy odnieść się instytucji urlopu rehabilitacyjnego udzielanego sędziom, którzy po okresie sześciu miesięcy korzystania ze zwolnienia lekarskiego lub urlopu dla podratowania zdrowia, w dalszym ciągu są niezdolni do służby, lecz stan ten ma charakter przejściowy. Niemniej jednak procedura poddawania się przez sędziego badaniom lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w odstępach trzymiesięcznych, w której znaczącą rolę odgrywa Minister Sprawiedliwości kierujący sędziogo przebywającego na urlopie na kolejne badania jest silnie zbiurokratyzowana i wyraża brak zaufania w stosunku do sędziów. Negatywnie należy przy tym zaopiniować przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do tworzenia odrębnej listy lekarzy orzeczników ZUS przeprowadzających badania stanu zdrowia sędziów. Pomijając fakt, że ani Minister, ani korpus urzędniczy, którym dysponuje nie mają odpowiednich kompetencji do dokonywania oceny kwalifikacji lekarzy orzeczników, to nie wydaje się, by zasadne było tworzenie w tym zakresie jakiegokolwiek wyjątku od zasad ogólnych. Krytycznie należy także ocenić projektowany art. 71f p.u.s.p. Jakkolwiek nie budzi wątpliwości zasadność kreowania sankcji za niestawiennictwo na badaniu, to te przyjęte w projekcie są nazbyt surowe, zważywszy że przyczyny tego zaniechania mogą być różnorakie i nie muszą wynikać ze złej woli sędziego, jak zdaje się zakładać projektodawca.

Przepis przewiduje bowiem nie tylko obniżenie wynagrodzenia lub uposażenia do wysokości najniższej renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób całkowicie niezdolnych do pracy, ale także poniesienie przez sędziego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Niedostatecznie doprecyzowany jest przy tym mechanizm opisany w § 3 tego artykułu, przyznający Ministrowi Sprawiedliwości swobodę w ocenie wykazania przez sędziego, że niepoddanie się badaniu nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych, przy jednoczesnym braku procedury odwoławczej.

3. Zmiany wpływające na funkcjonowanie sądów

3.1. Krytycznie należy zaopiniować likwidację stanowiska kierownika szkolenia. Takie rozwiązanie spowoduje ścisłe uzależnienie realizacji potrzeb szkoleniowych wymiaru sprawiedliwości od oferty Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a tym samym pozbawi sądy możliwości kreowania własnych działań w zakresie doskonalenia zawodowego, dostosowanych do potrzeb konkretnej jednostki. Proponowana zmiana uniemożliwi podejmowanie decyzji o potrzebach szkoleniowych przez samych sędziów, a w efekcie spowoduje obniżenie możliwości rozwoju zawodowego orzeczników.

3.2. Na dezaprobatę zasługuje propozycja istotnego ograniczenia roli kolegów w procedurze powoływania kandydatów do pełnienia funkcji przewodniczących wydziałów, przewidująca, że w razie wydania opinii negatywnej, utraci ona charakter wiążący. Zmiana ta znacznie osłabia rolę tego gremium, przyznając w zasadzie nieograniczone kompetencje w tym zakresie prezesowi sądu.

3.3. Jako dysfunkcyjne należy ocenić proponowane w art. 22a § 1 pkt 3 p.u.s.p. rozwiązanie dotyczące konieczności określenia planu dyżurów oraz zastępstw sędziów, asesorów sądowych i referendarzy sądowych. Ustalenie planu dyżurów i zastępstw, z punktu widzenia praktyki funkcjonowania sądów ma istotne znaczenie (zwłaszcza w przypadku dyżurów aresztowych), a informacje te są publikowane na stronach internetowych sądów. Tymczasem przewidziana procedura wskazuje na brak wewnętrznej spójności, zważywszy że podział czynności ustala się do końca listopada, natomiast plany urlopów przygotowywane są dopiero na początku kolejnego roku. Widać więc wyraźnie poważną kolizję na etapie przygotowywania tychże planów, która czyni to rozwiązanie mało efektywnym i wskazuje, że nie zostało ono gruntownie przemyślane. Co więcej takie rozwiązanie stwarza możliwość sterowania przydziałem spraw w sądzie.

3.4. Negatywnie należy ocenić projektowaną treść art. 47b p.u.s.p. dotyczącą niezmienności składu orzekającego, poza zupełnie wyjątkowymi przypadkami niemożliwości lub istnienia długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Takie rozwiązanie jest nie tylko niekoherentne z art. 323 k.p.c., lecz także powoduje poważne problemy praktyczne, w szczególności może prowadzić do nadmiernego obciążenia sędziów przenoszonych do innego wydziału oraz uniemożliwi zarządzanie przepływem spraw w sytuacji długotrwale powtarzających się nieobecności sędziego, czego skutkiem będzie przedłużanie się postępowań sądowych. Nadto, przewidziana regulacja wypacza sens samej instytucji delegowania lub przeniesienia, skoro objęty nią sędzia w początkowym okresie nie będzie w stanie efektywnie wykonywać swoich obowiązków w miejscu docelowym z uwagi na obciążenie sprawami w miejscu dotychczas pełnionych obowiązków. W skrajnych przypadkach oceniany przepis może zostać wykorzystany, jako instrument represji wobec przenoszonych sędziów. Nie wydaje się także, by w sprawach cywilnych takie rozwiązanie było celowe i uzasadnione.

3.5. Proponowana treść art. 77 p.u.s.p. stoi w kontrze do składanych publicznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości deklaracji o konieczności eliminowania stanowisk funkcyjnych w wymiarze sprawiedliwości, w celu osiągnięcia większej zdolności orzeczniczej. Delegowanie sędziów do wykonywania czynności w Kancelarii Prezydenta RP oraz w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych pozbawi wymiar sprawiedliwości orzeczników o wysokich kwalifikacjach, zwłaszcza specjalistów w zakresie prawa międzynarodowego. Wątpliwa jest przy tym celowość takiej zmiany w obliczu faktu, że czynności tego rodzaju (opisane w uzasadnieniu projektu) z powodzeniem mogliby wykonywać przeszkoleni w tym zakresie pracownicy tych urzędów lub eksperci zewnętrzni.

3.6. Negatywnie należy odnieść się do proponowanego art. 41 § 1a p.u.s.p., który przewiduje możliwość określenia, w ramach programu pilotażowego, odmiennego regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych działających na obszarze konkretnej apelacji, okręgu lub wobec konkretnego sądu, na okres maksymalnie dwóch lat. Taka zmiana w swej istocie przewiduje możliwość odmiennego traktowania niektórych apelacji, a nawet sądów, zwłaszcza bardziej preferencyjnego. Zważywszy że regulamin określa wiele istotnych kwestii z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, pole do ewentualnych modyfikacji jest szerokie, a ingerencja w działalność sądów może być znaczna.

3.7. Jednoznacznie krytycznie należy ocenić treść projektowanego art. 175f i art. 175g p.u.s.p. zakładającego możliwość przyznania Skarbowi Państwa za wynagrodzeniem, uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe systemy informatyczne, na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości. Działanie takie nosiłoby w istocie cechy wyłączenia, a w takim przypadku niezbędne byłoby podporządkowanie się regułom określonym w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem kwestionowany przepis został sformułowany w sposób ogólny, z wykorzystaniem pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych trudnych do jednoznacznego zweryfikowania. W tych warunkach istnieją uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności proponowanej zmiany.

II. Mimo że zasadniczą część zmian proponowanych przez projektodawcę należy ocenić krytycznie, to projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw zawiera także rozwiązania, które zasługują na aprobatę:

1. Pozytywnie należy ocenić propozycję utworzenia w sądach stanowiska koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka, zarówno w pionach karnych, jak i cywilnych, gdyż wspomże to pracę sędziów oraz przyczyni się ona do poprawy jakości orzecznictwa.
2. Co do zasady na aprobatę zasługuje zmiana przewidująca rezygnację z cyklicznego przeprowadzania wizytacji poszczególnych wydziałów, na rzecz rozwiązania bardziej elastycznego, bo zależnego od potrzeb, a zwłaszcza wyników sprawowanego nadzoru administracyjnego. Niemniej jednak wskazane byłoby doprecyzowanie kryteriów uzasadniających dokonanie wizytacji, ponieważ w sytuacji ich braku, rozwiązanie to może być stosowane, jako instrument wywierania presji na konkretną jednostkę lub osobę, która nią kieruje. Negatywnie należy też ocenić propozycję powoływania wizytatorów spośród sędziów sądów rejonowych, nawet mimo wymaganego 10-letniego stażu pracy na stanowisku sędziego, a wskazane w uzasadnieniu analogie do wizytatorów w sądach apelacyjnych są zbyt daleko idące.
3. Co do zasady pozytywnie należy także ocenić model losowego przydziału spraw, niemniej jednak mechanizm korygujący nadmiernie obciążenie należy uznać za niedostateczny i nieprecyzyjny. Nadto przydział losowy uniemożliwia rozpoznanie spraw powiązanych przez tego samego sędziego i mimo

- że analogiczne regulacje zostały zawarte w regulaminie urzędowania sądów powszechnych, to kwestia ta winna zostać określona w akcie rangi ustawowej.
4. Nie budzi zastrzeżeń przepis art. 47c p.u.s.p. dotyczący weryfikowania danych osobowych osób uczestniczących w dokonywaniu czynności sądowej przez przewodniczącego składu sądu.
 5. Na aprobatę zasługuje proponowana treść art. 40 § 2 p.u.s.p. wprowadzająca możliwość wniesienia odwołania od postanowienia o wytknięciu uchybienia sądowi do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od doręczenia tego orzeczenia.
 6. Na pełną aprobatę zasługuje proponowana treść art. 51a p.u.s.p. umożliwiającego zwrócenie się przez sąd do Ministra Sprawiedliwości o ustalenie tekstu prawa obcego oraz wyjaśnienie obcej praktyki sądowej.
 7. Pozytywnie należy odnieść się także do propozycji uchylenia przepisów rozdziału 2a zatytułowanego „System oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego”, gdyż jak trafnie wskazano w uzasadnieniu do projektu, rozwiązania te okazały się nieskuteczne i nie spełniły swej roli.
 8. Pozytywnie należy zaopiniować propozycję przyznania sędziom gratyfikacji jubileuszowej, w sytuacji, gdy do osiągnięcia wymaganego stażu pracy brakuje mniej niż 12 miesięcy.
 9. Zasadne jest wprowadzenie nowego trybu obsadzenia stanowiska referendarza sądowego poprzez przeniesienia referendarza ma jego wniosek.

Przedstawiony projekt nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, mimo pewnych jednostkowych rozwiązań, które nie budzą zastrzeżeń, należy ocenić negatywnie. Wiele spośród proponowanych przepisów wywołuje poważne wątpliwości, co do ich zgodności z najważniejszymi zasadami demokratycznego państwa prawa wyrażonymi w Konstytucji RP. Zmiany te, motywowane politycznie, nastawione są na zdecydowane wzmocnienie wpływu władzy wykonawczej na sądownictwo i nie ma racjonalnych podstaw, by twierdzić że przyczynią się do usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Instrumenty, jakimi będzie dysponował Minister Sprawiedliwości sprawiają, że będzie mógł wywierać silną presję nie tylko na działalność administracyjną sądów, co jest zrozumiałe zważywszy na to, że jest administratorem wszystkich sądów, lecz także na sferę związaną z działalnością orzeczniczą, co w istocie narusza zasadę niezależności sądów. Analiza tego projektu w kontekście innych zmian

dotyczących szerokokorozumianego wymiaru sprawiedliwości napawa obawą co do kierunku reformy sądownictwa i rzeczywistych intencji projektodawców.

Małgorzata Kluziak

WICEPREZES
Sądu Okręgowego w Warszawie

K/2

Beata Najjar