

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 9 września 2009 r.

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

W demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Polska (art. 2 Konstytucji) bardzo ważne znaczenie ma rola prawa, a w konsekwencji także sądów – organów stojących na jego straży. Współcześnie pod wpływem idei ochrony jednostki ludzkiej sądy stają się podstawowym strażnikiem poszanowania wolności i godności człowieka, a także ważnym uczestnikiem działań na rzecz realizacji zasady wolności gospodarczej. Ustrojodawca przywiązuje wielką wagę do prawa do sądu stanowiąc w art. 45 ust. 1 Konstytucji, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z woli ustrojodawcy sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinny zmierzać w kierunku doskonalenia realizacji fundamentalnych zasad określonych w Konstytucji. Powinny więc sprzyjać poprawie jakości orzecznictwa sądów (prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy), sprawności postępowania (prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki), niezależności sądów (prawo do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu). Niestety, przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie tylko nie spełnia żadnego z wyżej wskazanych postulatów, ale w odniesieniu do każdego z nich oznacza regres.

Przewodnią myślą, proponowanych zmian zdaje się być chęć dalszego rozszerzenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie administrowania sądami i pomniejszania roli organów sądów i Krajowej Rady Sądownictwa bez zastanowienia się nad negatywnymi tego skutkami.

Poddanie zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu – urzędnika podlegającego Ministrowi Sprawiedliwości – wszystkich pracowników administracyjnych i obsługi sądów być może ułatwi Ministrowi Sprawiedliwości wpływ na zarządzanie sądami, ale jednocześnie pozbawi prezesów rzeczywistego wpływu na pracę sądów, pozostawiając im odpowiedzialność za wyniki tej pracy. Wprowadzenie w sądach swoistej dwuwładzy dyrektora i prezesa może tylko pogorszyć sprawność funkcjonowania sądu.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości pełnej swobody w tworzeniu i znoszeniu wydziałów (poza podstawowymi: cywilnym i karnym) stworzy niebezpieczeństwo permanentnej reorganizacji.

Instytucja zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji, poprzez zabranie uprawnień zgromadzeniom sędziów na niższym szczeblu i likwidację zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji, stanowić będzie ograniczenie samorządności sędziowskiej. Charakter projektowanego zgromadzenia i sposób wyłaniania jego składu, powodują, że mogą się w nim znaleźć wyłącznie przedstawiciele tylko niektórych sędziów i sądów, niedający gwarancji pełnej reprezentacji środowiska.

Proponowane zmiany w zakresie wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, poprzez uniemożliwienie proporcjonalnej reprezentacji sędziów sądów powszechnych i nieuzasadnione ograniczenie liczby członków wybieranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, doprowadzą do osłabienia legitymacji tego konstytucyjnego organu państwa, którego głównym zadaniem jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Zamysł wprowadzenia do procesu oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie uprzywilejowanej listy rankingowej, ustalonej przez Komisję Konkursową działającą przy organie władzy wykonawczej, jest wysoce niestosowny, jego realizacja doprowadziłaby do naruszenia konstytucyjnych uprawnień Rady.

Skomplikowany system okresowych ocen pracy sędziów spowoduje spowolnienie pracy sądów ze względu na konieczność zaangażowania znacznej liczby wizytatorów spośród najlepszych sędziów.

Odnośnie do konkretnych proponowanych rozwiązań Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi:

1. Struktura organizacyjna sądów.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie odnosi się do proponowanych rozwiązań dotyczących struktury organizacyjnej sądów powszechnych. Projekt przewiduje jako zasadę zniesienie małych jednostek organizacyjnych i łączenie wydziałów orzeczniczych jako kierunek racjonalizacji, której celem jest poprawa sprawności postępowania i efektywne wykorzystanie nakładów na sądownictwo powszechne (art. 1 pkt 5, 6 i 7 projektu). W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa propozycje zmian nie tylko nie wpłyną na poprawę funkcjonowania sądów, ale doprowadzą do chaosu, którego efektem będzie pogorszenie sprawności postępowania.

Jako zasadę projekt przewiduje tworzenie w sądach jedynie dwóch wydziałów - cywilnego i karnego (art. 1 pkt 5 lit. a i pkt 7 lit. a projektu – w sądzie okręgowym także wydziału pracy i ubezpieczeń społecznych). Rozwiązanie takie niekorzystnie wpłynie na funkcjonowanie sądów, powodując powstanie w dużych sądach ogromnych, trudnych do prowadzenia i nadzoru wydziałów, w których funkcjonalnie będą prowadzone sprawy z różnorodnych dziedzin prawa materialnego.

Tworzenie dużych jednostek organizacyjnych nie służy dobrej organizacji pracy, a pozbawia wręcz możliwości kierowania wydziałem, rzeczywistej kontroli i właściwego sprawowania czynności nadzorczych.

Niecelowa jest w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa likwidacja sprawnie funkcjonujących wydziałów rodzinnych, gospodarczych, pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 1 pkt 5 i 7 projektu). Należy mieć na uwadze, że sprawy w nich prowadzone rozpoznawane są w postępowaniach odrębnych, a model pracy sędziego rodzinnego różni się zasadniczo od modelu pracy sędziego orzekającego w innych sprawach cywilnych. Jednocześnie sprawy rodzinne mają kontynuację w postępowaniu wykonawczym trwającym niejednokrotnie wiele lat. Połączenie wydziałów cywilnych, cywilnych - rodzinnych, gospodarczych, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz wieczysto-księgowych spowoduje - z uwagi na bardzo wysoki wpływ w tych kategoriach spraw - znaczne wydłużenie czasu trwania postępowań, wobec trudności organizacyjnych związanych z prowadzeniem tak dużych jednostek.

Nie ulega wątpliwości, że coraz większa specjalizacja zmierza do podniesienia poziomu merytorycznego pracy sędziów, a łączenie wydziałów stanowi istotny krok wstecz. Mnogość procedur i przepisów prawa materialnego, które dodatkowo ulegają częstym zmianom może skutkować - w sytuacji łączenia wydziałów - pogorszeniem jakości orzecznictwa i wpłynąć na przedłużanie czasu rozpoznawania sprawy.

Sądy nie są przygotowane ze względów lokalowych do utworzenia tak dużych jednostek organizacyjnych, a reorganizacja pochłonie środki zdecydowanie przekraczające oszczędności związane ze zlikwidowaniem funkcji przewodniczących wydziałów i kierowników sekretariatów. Skutków finansowych tych zmian nie przedstawiono w uzasadnieniu projektu.

Proponowane przepisy mogą mieć pozytywne skutki wyłącznie w małych sądach o ograniczonym stanie etatowym, natomiast nie sposób zgodzić się z ich generalnym odniesieniem do wszystkich sądów.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa ograniczanie liczby wydziałów w sądach uzasadnione jest jedynie potrzebą zmniejszenia liczby sędziów pełniących funkcje przewodniczących wydziałów i spodziewanymi z tego tytułu oszczędnościami finansowymi. Argumentacja taka jest zdecydowanie niewystarczająca. Realizacja tego projektu sprowadzi pracę przewodniczącego wydziału wyłącznie do roli administratora, całkowicie eliminując go z pracy orzeczniczej.

Krytycznie ocenić należy także proponowany sposób obsady orzeczniczej wydziałów wieczysto-księgowych i rejestrowych, zakładający faktyczne wyeliminowanie sędziów od orzekania w tych pionach i obligatoryjne powierzenie sprawowania funkcji przewodniczącego wydziału referendarzowi sądowemu (art. 1 pkt 4 lit. a i e projektu). Krajowa Rada

Sądownictwa nie kwestionuje, że główny ciężar orzecznictwa w tych wydziałach spoczywa na referendarzach sądowych, natomiast kierowanie wydziałami, a tym samym nadzór nad pracą orzecniczą referendarzy powinien pozostać w rękach doświadczonych w tej dziedzinie sędziów. Rozpoznawanie skarg na orzeczenia referendarzy powinno także pozostać w zakresie kompetencji wyspecjalizowanych w danej dziedzinie sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża przekonanie, że każda decyzja wprowadzająca zmiany w strukturze sądów powszechnych powinna być poprzedzona wnikliwymi analizami statystycznymi i uwzględniać specyfikę czynności wykonywanych w ramach poszczególnych pionów orzecniczych oraz kwestię związaną z dostępnością do sądów. Pozostawienie w gestii Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do kształtowania struktury organizacyjnej sądów poprzez powoływanie bądź nie, innych wydziałów niż karny i cywilny w sądzie rejonowym lub karny, cywilny oraz pracy i ubezpieczeń społecznych w sądzie okręgowym należy ocenić krytycznie. Powstaje bowiem obawa arbitralnego działania Ministra, zwłaszcza że wizja poszczególnych osób piastujących to stanowisko co do kształtu, wielkości sądu i jego dostępności dla obywateli jest często odmienna (czego dobitnym przykładem są losy wydziałów grodzkich i wydziałów zamiejscowych).

Krajowa Rada Sądownictwa postuluje, aby jej opinie do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości wprowadzających zmiany organizacyjne w strukturze sądów przewidziane w nowym brzmieniu art. 20 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (USP), miały charakter wiążący (art. 1 pkt 10 projektu).

2. Pozycja dyrektorów sądów.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie opiniuje treść proponowanego w art. 1 pkt 22 projektu art. 31a USP rozszerzającego kompetencje dyrektora sądu o zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy i asystentów sądowych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa proponowane zmiany powodują zatarcie granic kompetencji oraz zakresu odpowiedzialności pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu. Nie do zaakceptowania jest określenie pozycji dyrektora sądu jako zwierzchnika służbowego wszystkich pracowników, co pozbawia prezesa sądu wpływu na dobór kadry wykonującej czynności pomocnicze ściśle związane z orzekaniem, nadto zaciera czytelne relacje między prezesem sądu, a dyrektorem. Prezesowi nie przyznaje się jakichkolwiek prawnych instrumentów oddziaływania na dyrektora. Powyższe zmiany zmierzają do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą i naruszają zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Celowym w tej sytuacji byłoby jednoznaczne doprecyzowanie kompetencji obu organów i uregulowanie wzajemnych relacji pomiędzy nimi, przy czym za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania sądu należałoby uznać nadanie prezesom sądów takiego

statusu prawnego, który wykluczałby dwuwładzę.

Kolejnym negatywnym skutkiem poddania zwierzchnictwu służbowemu dyrektora sądu wszystkich pracowników administracyjnych i obsługi sądu jest pozbawienie prezesów oraz przewodniczących wydziałów rzeczywistego wpływu na obsadę stanowisk urzędniczych i organizację pracy w sądzie przy pozostawieniu pełnej odpowiedzialności prezesów za wyniki pracy sądu.

Zgodnie z treścią projektowanego art. 177 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 pkt 62 projektu) dyrektor sądu apelacyjnego podlega bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, a dyrektorzy sądów okręgowych i rejonowych – dyrektorowi przełożonego sądu apelacyjnego.

Proponowane zmiany prowadzą do radykalnego ograniczenia kompetencji prezesów sądów na rzecz dyrektora sądu bez przyznania prezesowi jakichkolwiek uprawnień nadzorczych względem dyrektora sądu. Podporządkowanie w tak szerokim zakresie pracy sądów urzędnikom podległym władzy wykonawczej narusza przewidzianą w Konstytucji zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej od pozostałych władz.

Prezesi sądów powinni mieć uprawnienia stosowne do rangi i znaczenia tej funkcji w sądzie. Dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości konieczne jest właściwe ustalenie relacji między prezesem i dyrektorem sądu z poszanowaniem zasady trójpodziału i równowagi władz oraz niezależności sądów od innych władz (art. 10 i art. 173 Konstytucji).

3. Samorząd sędziowski.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje proponowane w art. 1 pkt 26-29 projektu zmiany w organizacji samorządu sędziowskiego.

Ich podstawową konsekwencją będzie całkowicie nieuzasadnione ograniczenie samorządności poprzez zmniejszenie liczby sędziów okręgowych w zgromadzeniach i zupełne zmarginalizowanie reprezentacji sędziów sądów rejonowych.

Proponowana zmiana stanowi kolejne ograniczenie procentowego udziału sędziów sądów rejonowych w zgromadzeniach ogólnych w sytuacji, gdy zdecydowana większość spraw rozpoznawanych w sądownictwie powszechnym jest załatwiana właśnie w sądach rejonowych. W efekcie, aż 95% kadry sędziowskiej zostanie pozbawione adekwatnej reprezentacji przez wybranych przez siebie przedstawicieli.

Nie do zaakceptowania jest także projektowany art. 33 § 7-10 USP zakładający tryb przeprowadzenia wyborów sędziów okręgowych i rejonowych do zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji. Głosowanie na listy, a nie na konkretne osoby rodzi bowiem niebezpieczeństwo udziału w takim gremium kandydatów nie mających osobiście

odpowiedniego doświadczenia i kwalifikacji, a ich „sukces wyborczy” będzie wynikał li tylko z umieszczenia na liście z osobami, które w przekonaniu środowiska sędziowskiego wymaganą wiedzą i kwalifikacjami realnie dysponują.

Projekt zmiany ustawy nie określa nadto sposobu wyłonienia 40 przedstawicieli sędziów sądu apelacyjnego w przypadku określonym w art. 33 § 1a USP. Materia ta nie może być regulowana aktem prawnym rangi niższej niż ustawa (art. 1 pkt 26 lit. b projektu).

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża również sprzeciw wobec propozycji obniżenia quorum do połowy liczby członków zgromadzenia wymaganego do podejmowania uchwał. Dotychczas zarówno uchwały zgromadzeń sądów apelacyjnych jak i okręgowych mogły być podejmowane przy quorum wynoszącym $\frac{2}{3}$ członków. Obniża się w ten sposób reprezentatywność podejmowanych przez zgromadzenia uchwał.

Organizacja i skład projektowanego zgromadzenia sędziów apelacji prowadziłyby do sytuacji, w której jego członkowie wielokrotnie ocenialiby przydatność zawodową osób, z efektami pracy których nigdy nie zetknęli się zawodowo.

Nie bez znaczenia dla prawidłowego funkcjonowania projektowanego zgromadzenia będą także praktyczne problemy komunikacyjne (konieczność dojazdu na zgromadzenie sędziów z różnych okręgów) oraz występująca w wielu apelacjach trudna sytuacja lokalowa, uniemożliwiająca w budynkach sądów zorganizowanie w godnych warunkach zgromadzenia.

W konsekwencji nie do zaakceptowania jest stanowisko, wyrażone w uzasadnieniu projektu, że wydatki związane z projektowanymi zmianami pozostaną na poziomie aktualnych wydatków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądów powszechnych.

Reasumując, proponowana organizacja samorządu sędziowskiego godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Poszerzenie uprawnień samorządów sądów przez zmianę przy powoływaniu prezesów jest iluzoryczne (art. 1 pkt 14 lit. a, pkt 15 lit. a oraz pkt 16 lit. a projektu). Po pierwsze Minister Sprawiedliwości może żądać w nieskończoność kandydatów jeżeli mu się nie spodoba, po drugie planowane jest ograniczenie kompetencji prezesa sądu na rzecz dyrektora sądu, którego kreuje się na pierwszoplanowy organ sądu.

4. Wybór członków Krajowej Rady Sądownictwa.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje także projekt ustawy w części dotyczącej zmiany jej składu osobowego oraz trybu i sposobu wybierania członków Rady (art. 1 pkt 27 projektu oraz art. 5 projektu wprowadzający zmiany do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa).

Przeniesienie kompetencji wyboru członków Rady spośród sędziów sądów powszechnych na zgromadzenia sędziów apelacji spowoduje, że wyłonieni w ten sposób kandydaci będą przede wszystkim przedstawicielami swoich apelacji, a nie całego środowiska sędziowskiego jak w dotychczasowej formie wyborów. Nastąpi jednocześnie rażący brak proporcjonalności w procesie wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa związany z dysproporcjami w ilości sędziów w poszczególnych apelacjach. Kształtuje się ona od 200 sędziów w najmniejszej apelacji do 1500 w największej. Przy dokonanych wyborach nastąpi odzwierciedlenie tych dysproporcji. Członkiem Rady w skrajnych przypadkach zostanie jeden sędzia na dwustu i jeden na tysiąc pięciuset potencjalnych wyborców. Dotychczasowe doświadczenia prac Krajowej Rady Sądownictwa wskazują, że nie reprezentowanie w niej konkretnej apelacji w żaden sposób nie wpływa negatywnie na realizację konstytucyjnych zadań Rady w sprawach tejże apelacji dotyczących.

Budzi poważne zastrzeżenia propozycja zawarta w art. 5 pkt. 3 projektu zakładająca likwidację zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów. Stanowią one jedyną reprezentację władzy sądowniczej na szczeblu centralnym. Likwidacja zebrań zgromadzeń ogólnych sędziów spowoduje, że władza sądownicza będzie jedyną władzą pozbawioną reprezentacji na szczeblu centralnym co stanowi niedopuszczalne naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą określonej w art. 10 Konstytucji.

Brak także jakiegokolwiek uzasadnienia do zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa przewidującej ograniczenie reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego z dwóch do jednego członka w składzie Rady. Określona w art. 183 ust. 1 Konstytucji kompetencja Sądu Najwyższego polegająca na sprawowaniu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania wymaga utrzymania dotychczasowej reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego w składzie Krajowej Rady Sądownictwa, szczególnie przez pryzmat zadań Rady określonych w art. 186 Konstytucji.

5. Utworzenie Komisji Konkursowej.

Krajowa Rada Sądownictwa uznaje za niedopuszczalne ograniczanie kompetencji Rady przewidziane w art. 1 pkt. 41 projektu, który wprowadza nowe przepisy art. 58a – 58d USP powołujące do życia Komisję Konkursową przy Ministrze Sprawiedliwości. Do zadań Komisji Konkursowej ma należeć uchwalanie listy kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie oraz liczby porządkowej wskazującej ich miejsce na liście. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzenie do procesu oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie uprzywilejowanej listy rankingowej ustalonej przez Komisję Konkursową wkracza w konstytucyjne kompetencje Rady. Tego typu regulacja budzi istotne zastrzeżenia co do naruszenia zasad samorządności sędziowskiej (opinie zgromadzeń ogólnych staną się

jedynie formalnością), a przede wszystkim pod względem zgodności z wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 179 Konstytucji. Projekt stanowi ograniczenie konstytucyjnych uprawnień Krajowej Rady Sądownictwa na rzecz organu nadzorowanego, powoływanego i finansowanego przez organ władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości.

Wady prawnej tego unormowania nie niweluje wskazanie, że Krajowa Rada Sądownictwa nie będzie związana kolejnością miejsc kandydatów do awansu, na liście wypracowanej przez Komisję Konkursową, skoro jak wynika nie tylko z projektu ustawy ale i z jego uzasadnienia, Rada będzie zmuszona brać listę pod uwagę.

Uzasadnienie do projektu ustawy nie wskazuje również powodów dla których koniecznym jest powołanie tej Komisji oraz przewidywanych skutków finansowych jej utrzymania.

Nie może zyskać akceptacji Krajowej Rady Sądownictwa powiązanie propozycji powołania do życia Komisji Konkursowej z obowiązującą obecnie ustawą o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, instytucji mającej realizować aplikację sędziowską w modelu podległym Ministrowi Sprawiedliwości. Powyższe sprawia bowiem, że ten organ władzy wykonawczej będzie miał przemożny, a nieuprawniony porządkiem konstytucyjnym wpływ na dobór kandydatów do zawodu sędziego.

6. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów.

W porównaniu z obecnie obowiązującą regulacją zawartą w art. 9 USP, w art. 1 pkt 3 projektu nadając nowe brzmienie temu przepisowi i dzieląc go na 6 jednostek redakcyjnych niższego rzędu (§), proponuje się rozbudowanie instytucji nadzoru i jego rozdzielenie na zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądu w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu oraz nadzór nad działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, przy czym ten ostatni miałby mieć charakter bezpośredni, zwierzchni i zewnętrzny.

Charakterystyczne jest przy tym, że nadzór w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu dotyczących działalności administracyjnej sądów miałby sprawować tylko Minister Sprawiedliwości, z pominięciem prezesów sądów, co stoi w sprzeczności z projektowaną regulacją art. 21 § 3 USP (art. 1 pkt 11 lit. d projektu), z której wynika, że prezes sądu ma być zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu. Taka regulacja godzi w zasadę podziału i równoważenia władz wynikającą z art. 10 Konstytucji, gdyż uniemożliwia organom władzy sądowniczej odpowiadającym za wykonywanie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej władcze oddziaływanie na ten organ sądu, który stanowi część władzy wykonawczej i od którego ma zależeć sprawne funkcjonowanie sądu.

Natomiast w odniesieniu do nadzoru nad działalnością administracyjną sądu bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (nowy art. 9 § 2, 3 i 4 USP) przewiduje się, że nadzór ten byłby podzielony pomiędzy organy władzy sądowniczej (bezpośredni i zwierzchni) oraz organ władzy wykonawczej - Ministra Sprawiedliwości (zewnętrzny). Z dalszych przepisów projektu (nowy art. 37c § 2 pkt 4 USP – art. 1 pkt 32 projektu) wynika przy tym, że w ramach nadzoru zewnętrznego Minister Sprawiedliwości miałby możliwość prowadzenia bieżącej lub okresowej kontroli toku postępowania w sprawach indywidualnych, w przypadku ujawnienia okoliczności wskazujących, że są one prowadzone niesprawnie lub z naruszeniem prawa. To uprawnienie Ministra Sprawiedliwości nie ma charakteru zewnętrznego i wykracza poza zakres tego nadzoru zdefiniowany w nowym art. 37c § 1 USP. Pokrywa się także z uprawnieniami organów sądów wykonywanymi w ramach nadzoru bezpośredniego (nowy art. 37a § 3 pkt 5 USP – art. 1 pkt 32 projektu). Należy przy tym zwrócić uwagę, że tego rodzaju uprawnienia nie przyznano w nowym art. 37b organom władzy sądowniczej (prezesom sądów apelacyjnych i ich służbie nadzoru) w ramach nadzoru zwierzchniego.

Taka konstrukcja nadzoru nad działalnością administracyjną sądu, bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, także wskazuje na dominację władzy wykonawczej nad władzą sądowniczą, a nie na równowagę się tych władz. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że optymalnym modelem sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości byłoby powierzenie go Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Nowy art. 37 § 1 USP (art.1 pkt 31 lit. a projektu), podobnie zresztą jak zdanie pierwsze art. 37 § 1 obecnie obowiązującego USP, budzi wątpliwości co do zakresu podmiotowego w zestawieniu z nowym art. 9 § 4 USP. Powstaje pytanie czy przewidziane w nim kompetencje mają dotyczyć także Ministra Sprawiedliwości i jego służby nadzoru gdyż nie są one osobami powołanymi do kierowania sądami. Kwestia powinna być jednoznacznie wyjaśniona tym bardziej, że przepis ten ma stanowić *lex specialis* w stosunku do przepisów proceduralnych w zakresie w jakim dopuszcza udział takich osób w rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności.

W nowym art. 37 § 2 USP, który ma zastąpić uchylany § 3 tego art., proponuje się ograniczyć podmiotowo uprawnienie do uchylania zarządzeń administracyjnych tylko do prezesów sądów, co zasługuje na aprobatę. Należy jednak rozważyć z uwagi na wątpliwości co do zakresu pojęcia „zarządzenia administracyjne” czy pozostawić w przepisie przesłankę niecelowości jeśli podstawą do uchylenia zarządzenia jest również i jego niezgodność z prawem i naruszenie sprawności postępowania.

W projektowanych przepisach art. 37a § 5 – 7 USP (art. 1 pkt 32 projektu) występują błędy legislacyjne polegające na powoływaniu § 4 pkt 1 – 3, zamiast § 4, który jest

podzielony tylko na trzy punkty; natomiast w § 8 wprowadza się niedopuszczalne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej tzw. kaskadowe odesłanie tj. odesłanie do przepisu już zawierającego odesłanie. Tego rodzaju błędy utrudniają adresatom przepisów korzystanie z nich.

Projektowany art. 37c § 2 pkt 4 USP przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia, które w największym stopniu mogą stanowić zagrożenie dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Dlatego też przepis ten należałoby zharmonizować z projektowanym art. 37c § 1 USP poprzez wyraźne wskazanie przypadków, w których tego rodzaju uprawnienie mogłoby być przez organ władzy wykonawczej wykorzystane.

W projektowanym art. 37d § 5 i 6 oraz w art. 37e USP jest mowa o sprawozdaniu podczas gdy w § 1 i 3 tego przepisu o informacji rocznej. Z uwagi na skutki dwukrotnej odmowy przyjęcia tego dokumentu przez Ministra Sprawiedliwości powinien on być określony w sposób jednoznaczny. Ponadto należy zauważyć, że nie wprowadza się skutecznego mechanizmu kontrolnego nad działaniem Ministra Sprawiedliwości w przypadku odmowy przyjęcia informacji (sprawozdania) gdyż odwołanie prezesa sądu, które nastąpi w takim przypadku na podstawie art. 27 § 1 pkt 1 USP, z uwagi na § 2 zdanie pierwsze tego artykułu, będzie wymagało jedynie niewiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. W celu zagwarantowania rzetelnego korzystania z tego uprawnienia przez organ władzy wykonawczej, a także mając na względzie potrzebę realizowania zasady równowagi władzy wykonawczej i sędziowskiej negatywna opinia Rady powinna być dla Ministra wiążąca, tak jak ma to miejsce w przypadku, o którym mowa w art. 27 § 1 pkt 2 USP.

W uchylanym art. 38 § 2 USP (art. 1 pkt 33 projektu) zawarta była definicja wizytacji, nowe przepisy rezygnują z wyjaśnienia znaczenia tego pojęcia, a także nie przewidują stosowania tego instrumentu nadzorczego, jednocześnie utrzymując w projektowanym art. 37a § 9 pojęcie lustracji, które obecnie zawarte jest w art. 38 § 3 USP. Należy przy tym zauważyć, że wizytacja nadal będzie mogła być stosowana na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, przy czym z tej ustawy tylko pośrednio można wywieść czym jest wizytacja. Ponadto pojęcie lustracji zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 2 wymienionej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, odnoszące się do pracy sędziego, zasadniczo różni się od projektowanej definicji lustracji zawartej w projektowanym art. 37a § 9 USP, która ma dotyczyć wybranych zagadnień z działalności sądu. W uzasadnieniu do projektu nie wyjaśnia się przyczyn, dla których zamierza się w ramach nadzoru regulowanego w USP zrezygnować z takiej czynności nadzorczej jaką jest obecnie wizytacja, pozostawiając ją przy tym jako środek przysługujący Krajowej Radzie Sądownictwa.

7. Oceny pracy sędziów.

Krajowa Rada Sądownictwa nie neguje potrzeby ocen pracy sędziów. Zwraca jednak uwagę, że proponowana w art. 1 pkt. 53 projektu forma, zakres i cel dokonywania okresowych ocen sędziów wymaga solidnego dopracowania. Należy zaznaczyć, że w obecnym systemie prawnym problemem nie jest brak okresowych ocen, lecz brak jasnych i czytelnych kryteriów awansu. Przewidziany w projekcie system okresowych ocen pracy sędziów w znacznym stopniu obciąży sędziów wizytatorów dodatkową pracą i spowoduje konieczność powołania nowych sędziów wizytatorów. Efektem tego będzie zaangażowanie znacznej liczby sędziów w wykonywanie obowiązków pozaorzeczniczych oraz zwiększenie obciążenia pracą orzeczniczą pozostałych sędziów. Tego rodzaju zmiana zaabsorbuje wielu sędziów w wykonywanie funkcji wizytatorów oceniających pracę innych sędziów, co nie będzie sprzyjać sprawnemu funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i rozpoznawaniu spraw w rozsądnym terminie. Taki stan rzeczy może doprowadzić do zanegowania prawa obywatela do sądu zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów cyklicznie dokonuje się oceny pracy sędziów poprzez wizytacje i lustracje sądów oraz wydziałów. Sprawozdanie z takiej wizytacji czy lustracji zawiera także ocenę pracy poszczególnych sędziów w kontekście funkcjonowania sądu. Dodatkowo w każdym wydziale prowadzona jest szczegółowa statystyka obrazująca ruch spraw: obciążenie i efektywność poszczególnych sędziów (liczba załatwianych spraw), stabilność orzecznictwa, terminowość sporządzania uzasadnień. Kryteria oceny pracy sędziego powinny być uregulowane na poziomie ustawowym, a dobre wyniki kontroli powinny stwarzać możliwość awansu zawodowego. Ocena ta może być dokonywana na podstawie wskazanych wyżej danych statystycznych w odniesieniu do poszczególnych sędziów na tle średnich wyników osiągniętych w danym wydziale. Tylko wtedy czynności związane z dokonywaniem ocen pracy sędziów nie sparaliżują bieżącej pracy sądów oraz będą oddziaływały motywująco w kierunku podnoszenia poziomu orzecznictwa i samokształcenia sędziów.

W celu zapewnienia wysokiej jakości działań kontrolnych zasadnym byłoby powołanie zespołu wizytatorów funkcjonującego przy Sądzie Najwyższym. Zespół ten składałby się z sędziów wizytatorów wywodzących się z różnych sądów okręgowych i apelacyjnych. Taki skład i usytuowanie zespołu wizytatorów zapewniałyby wysoki stopień obiektywizmu i profesjonalizmu dokonywania ocen pracy, a jednocześnie zagwarantowałyby poszanowanie konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

8. Status sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że projektowane zmiany w USP nie zawierają regulacji odnośnie do statusu sędziów delegowanych do jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie objętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 roku, sygn. akt. K 45/07. Przeciwnie, projekt w art. 1 pkt. 39 wprowadza do USP nowe przepisy art. 57a – 57i, w których zawarta jest między innymi procedura ubiegania się o wolne stanowisko sędziowskie przez kandydata zajmującego stanowisko sędziego delegowanego do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości albo w jednostce nadzorowanej przez ministra. Proponowana regulacja stanowi, że jeżeli w okresie ostatnich trzech lat poprzedzających obwieszczenie kandydat zajmujący stanowisko sędziego był delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, oceny za okres delegowania dokonuje się przy uwzględnieniu rodzaju wykonywanych czynności bądź pełnionych funkcji administracyjnych. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa sytuacja, w której sędziowie objęci zakazem łączenia funkcji orzeczniczych z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości będą korzystali ze statusu sędziowskiego oraz będą mieli w tym czasie otwartą drogę awansu na wyższe stanowiska sędziowskie, nie wykonując zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, nie powinna mieć miejsca.

Krajowa Rada Sądownictwa proponuje aby status prawny sędziów delegowanych do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości był uregulowany podobnie jak to ma miejsce w przypadku sędziów mianowanych, powołanych lub wybranych do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych (art. 98 USP).

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa zawarta w art. 1 pkt. 46 projektu zmiana treści art. 77 USP co do zakresu delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie nie jest uzasadniona. Niewątpliwie możliwość delegowania sędziego do innego sądu stanowi wyjątek od przewidzianej w art. 180 ust. 2 Konstytucji zasady nieprzenoszalności sędziów oraz zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa obywateli do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd. Taką wyjątkową regulację należy interpretować ściśle, a nie wybiórczo, jak to uczyniono w projekcie.

Podstawowym celem delegowania sędziego do innego sądu jest okresowe wzmocnienie kadrowe sądu, do którego delegacja następuje. Jest to ważny element prawidłowego kierowania sądem, a zwłaszcza właściwego wykorzystania kadry sędziowskiej. Należy mieć na uwadze, że sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wymaga okresowych zmian w zakresie obsady orzeczniczej. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy są znaczące wahania liczby spraw wpływających do sądów poszczególnych szczebli. Różnice w wysokości wpływu spraw często spowodowane są zmianami przepisów prawa,

rozpowszechnieniem się nowej kategorii przestępstw, zmianą właściwości sądów, sytuacją gospodarczą kraju (upadłości, zwolnienia grupowe, restrukturyzacja zatrudnienia itp.), przypadkami losowymi (choroba, śmierć sędziego).

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że prawidłowe stosowanie przez Ministra Sprawiedliwości tych wyjątkowych przepisów napotykało na wiele trudności. Mając na względzie przydatność instytucji delegowania sędziów oraz wyrażając gotowość współdziałania w tym zakresie, Krajowa Rada Sądownictwa jest otwarta na przejęcie tych obowiązków. Wyposażenie Krajowej Rady Sądownictwa w kompetencje upoważniające do delegowania sędziów do sądów wszystkich szczebli wyeliminuje ryzyko nadużywania delegacji do sądów wyższych szczebli oraz stworzy możliwość poszerzenia wiedzy na temat przebiegu karier zawodowych poszczególnych sędziów.

9. Szkolenia sędziowskie.

Poważne kontrowersje budzi zawarta w projekcie (art. 1 pkt 47 lit. b projektu) proponowana regulacja dotycząca obowiązku podnoszenia przez sędziów kwalifikacji zawodowych poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez instytucję podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Wskazać należy, że wobec podejmowanych obecnie przez Ministra działań, sądy stopniowo są pozbawiane możliwości samodzielnej organizacji szkoleń, która to dziedzina ma być realizowana wyłącznie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Polityka finansowa realizowana poprzez podległych Ministrowi Sprawiedliwości dyrektorów sądów, ma bowiem na celu pozbawienie prezesów sądów możliwości organizowania szkoleń. Tendencja ta ujawnia rzeczywiste intencje w odniesieniu do realizacji w przyszłości działalności szkoleniowej.

Projekt przewiduje obowiązek każdego sędziego uczestniczenia w szkoleniu organizowanym przez Krajową Szkołę w wymiarze nie mniejszym niż 5 dni, pomijając kwestię jakichkolwiek uprawnień po stronie sędziego. Regulacja ta została sformułowana w pełnym oderwaniu od realiów rzeczywistego funkcjonowania działalności szkoleniowej. Wskazać należy, że Krajowa Szkoła nie organizuje szkoleń trwających 5 dni (użyte w projekcie sformułowanie wskazuje jasno na jedno szkolenie trwające 5 dni co sugeruje liczbę pojedynczą). Nadto ich liczba, wynikająca z oferty Szkoły, daleko odbiega od możliwości zapewnienia każdemu sędziemu uczestniczenia w szkoleniu, którego tematyka byłaby zgodna z jego zainteresowaniami i potrzebą doskonalenia wiedzy, czy kwalifikacji. W uzasadnieniu projektu brak jakichkolwiek motywów, które mogłyby stanowić argument przekonujący dla takiego właśnie rozwiązania. Zupełnie niezrozumiałe jest nieuwzględnienie studiów podyplomowych, które niewątpliwie są najpełniejszą formą doskonalenia i poszerzania kwalifikacji sędziów, jak też szkoleń trwających krócej niż 5 dni, wreszcie stacjonarnych, jednodniowych.

Zdecydowany sprzeciw budzi także przyznanie Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury wyłączności w zakresie uznawanego ustawą wypełnienia obowiązku doskonalenia sędziów z wyłączeniem innych instytucji, które realizują zadania w tej dziedzinie. Nieuzasadnionym i niezrozumiałym jest pozbawienie sądów, wyższych uczelni, Krajowej Rady Sądownictwa, Polskiej Akademii Nauk uprawnień w zakresie możliwości realizacji tych zadań.

Nie bez znaczenia dla oceny projektu w powyższym aspekcie jest także fakt, że projektodawca nie przewidział wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w jakiegokolwiek kompetencje odnoszące się do szkoleń zawodowych, pomimo, że to właśnie Rada, a nie Minister Sprawiedliwości, jest konstytucyjnie ustanowionym strażnikiem niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Szkolenia sędziów, odnosząc się bezpośrednio do zagadnień orzeczniczych, dotyczą sfery objętej niezawisłości sędziego chronioną konstytucyjnie przed nieuprawnionym ingerowaniem władzy wykonawczej. Tymczasem nie dość, że podlegają Ministrowi Sprawiedliwości, to organ konstytucyjny, który powinien mieć zapewniony istotny udział w kształtowaniu procesu szkoleń z racji realizacji zadań nadanych Konstytucją, został całkowicie w tym zakresie pominięty.

Przy opracowaniu opinii Krajowa Rada Sądownictwa wykorzystwała uwagi przedstawione przez środowisko sędziowskie, głównie przez zgromadzenia ogólne sędziów sądów apelacyjnych i zgromadzenia ogólne sędziów okręgów.

Przewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Stanisław Dąbrowski