

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 29 lipca 2010 r.

w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie

– Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa co do zasady pozytywnie opiniuje projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych przedstawiony Radzie przy piśmie nr DSP-IV-4200-3/08, które wpłynęło w dniu 4 maja 2010 r.

Na aprobatę w szczególności zasługuje nie tyle wprowadzenie obowiązku tworzenia w sądach biur obsługi interesantów, faktycznie od lat istniejących w części z nich, ile zobowiązanie do projektowania budynków sądowych w sposób umożliwiający sytuowanie tych biur w odrębnych ciągach komunikacyjnych, oddzielonych od ciągów komunikacyjnych, w których znajdują się sekretariaty sądowe i pokoje sędziów. Przepis o treści jak projektowany § 7c ust. 1-go winien był znaleźć się w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych znacznie wcześniej, w sytuacji gdy w ostatnich 10 latach wybudowano lub zmodernizowano bardzo wiele siedzib sądów wszystkich szczebli, które będą musiały obecnie zostać poddane kolejnym adaptacjom.

Bardzo przydatne i wygodne oraz istotnie ułatwiające pracę sędziom sądów wyższych instancji jest rozwiązanie zaproponowane w punkcie 33 projektu zobowiązujące sądy niższych instancji do przedstawiania sądom odwoławczym na skutek wniesionego środka odwoławczego wraz z aktami sprawy również elektronicznej wersji uzasadnienia orzeczenia. Skoro zgodnie z § 87 ust. 3 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych uzasadnienie orzeczenia i tak musi być sporządzone pismem maszynowym bądź w formie wydruku komputerowego (ta druga możliwość stosowana jest już niemal we wszystkich sądach), to przesłanie tych uzasadnień przy użyciu poczty elektronicznej bądź w postaci zapisu na płycie CD (załączonej do akt sprawy) nie spowoduje odczuwalnego zwiększenia się obowiązków pracowników sekretariatów poszczególnych sądów.

Bardzo rozsądna propozycja zawarta została w punkcie 37 projektu. Gdy stanie się ona obowiązującym prawem, pozwoli na przekazanie wszystkich skarg na czynności komornika wniesionych w toku określonego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości temu samemu sędziemu i wyeliminuje w praktyce sytuacje, w których komornik lub sąd przystępują do kolejnego etapu postępowania bez wiedzy o wniesieniu innych skarg. Podobnie należy ocenić rozwiązanie zaprojektowane w punkcie 38 zobowiązujące sąd I instancji do przesyłania z urzędu komornikowi odpisu nieprawomocnego postanowienia wydanego w sprawie wszczętej na skutek skargi na czynności komornika.

Na zdecydowanie aprobującą ocenę zasługują również proponowane zmiany w zakresie uszczegółowienia obowiązków kuratorów sądowych wykonywanych w postępowaniu wykonawczym w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Powinny one, zdaniem Rady, znacząco usprawnić przebieg tego postępowania w stosunku do postępowania toczącego się na podstawie obecnie obowiązujących przepisów Regulaminu, gdyż brak określenia obowiązków kuratorów sądowych w zakresie ich współuczestnictwa w postępowaniu wykonawczym prowadzi do zróżnicowanych praktyk w poszczególnych okręgach sądowych lub nawet w poszczególnych sądach działających w tym samym okręgu.

Za trafne Rada uznaje powierzenie referendarzom sądowym możliwości wydawania w I instancji postanowień ustalających wysokość kosztów procesu w postępowaniu karnym. Rada zauważa jednak, że instytucja referendarzy sądowych musi zostać uprzednio wprowadzona do postępowania karnego poprzez zmianę przepisów ustawowych (kpk i kkw) oraz przepisów ustrojowych (Prawo o ustroju sądów powszechnych). Zdaniem Rady pożądane byłoby rozszerzenie możliwości wydawania przez referendarzy wspomnianych postanowień także w II instancji.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia również uwagi krytyczne do niektórych szczegółowych rozwiązań zaproponowanych w opiniowanym projekcie:

Budzi wątpliwość przewidziane w pkt 3 projektu dodanie § 7a ust. 2 nakładającego na osoby wchodzące do sądu obowiązek poinformowania o celu wizyty, mające służyć – jak stwierdzono w uzasadnieniu – zwiększeniu bezpieczeństwa sądów. Może być ono uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą jawności rozpatrywania spraw w sądach. Ponadto projektowany przepis nie przewiduje sankcji na wypadek odmowy podania przez osobę

wchodzącą do sądu celu wizyty bądź przedstawienia informacji nieprawdziwej. Gdyby taką sankcją było niewpuszczenie tej osoby do budynku sądu, to z całą pewnością stanowiłoby to naruszenie zasady jawności rozpatrywania spraw. Wydaje się, że obowiązek zarówno legitymowania się przez wchodzących do sądu przed osobami stanowiącymi tzw. ochronę sądu jak również przekazywania im informacji o celu wizyty w sądzie – jeżeli rzeczywiście miałyby być konieczny w zakresie bezpieczeństwa sądu – powinien zostać przewidziany w ustawie (np. jako kolejny paragraf art. 54 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Ponadto może się okazać, że pracownicy stanowiący ochronę sądu wylegitymują i poproszą o wskazanie celu wizyty np. tzw. świadka anonimowego w rozumieniu art. 184 kpk.

Przepisy dotyczące utworzenia biur obsługi interesantów mają wejść w życie, zgodnie z § 2 projektu, z dniem 1 stycznia 2012 r. Data ta wydaje być wynikiem nadmiernie optymistycznego przekonania, że w ciągu niespełna 18 miesięcy możliwe stanie się zaadoptowanie wszystkich sądów, które takich biur dotychczas nie posiadają (a jest ich ponad trzy czwarte), do wymogów zmienionego Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Zdaniem Rady nie jest to możliwe, w sytuacji gdy szanse na uzyskanie w budżecie na 2011 r. środków na tego rodzaju modernizacje są znikome bądź żadne. To z kolei sprawi, że przepis o utworzeniu biur obsługi interesantów, a nawet tylko wydzielonych punktów informacyjnych, może się okazać w ciągu najbliższych kilku lat przepisem martwym. Podobne wątpliwości należy zgłosić co do rozwiązania przewidującego wydzielanie przy salach rozpraw odrębnych pomieszczeń dla świadków, osób pozbawionych wolności i pokrzywdzonych.

Zastrzeżenia budzi nałożenie na sądy, w pkt 5 projektu, obowiązku prowadzenia stron internetowych wg standardów określanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Chociaż cel proponowanego rozwiązania jest jak najbardziej słuszny, jednak wspomniane standardy powinny zostać szczegółowo określone bądź w samym Regulaminie, bądź też w osobnym zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości, dla wydania którego winno uprzednio znaleźć się upoważnienie w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Zawarta w pkt 13 projektu propozycja wydawania przez sekretariaty sądów stronom i pełnomocnikom dokumentów na podstawie akt sądowych na prośby zgłoszone telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej oraz - w pkt 14 projektu - propozycja udzielania tym osobom niezwłocznie w drodze elektronicznej informacji na zapytania skierowane tą drogą - zasługują wprawdzie na aprobatę, ale wprowadzenie ich w życie musi wiązać się ze

zwiększeniem zatrudnienia w sekretariatach sądów. Zwłaszcza w dużych wydziałach konieczne będzie zatrudnienie dodatkowych urzędników o odpowiednich kwalifikacjach, mogących ocenić czy żądana przez stronę informacja nie stanowi porady prawnej (należy się przy tym spodziewać – zwłaszcza w wypadkach odmów – kilkakrotnego ponawiania zapytań o informacje).

Wykluczenie obowiązku (i uprawnienia) organizowania przez prezesów sądów szkoleń pracowników sądowych, kuratorów i ławników – zaproponowane w pkt 15 projektu -oraz zastąpienie go obowiązkiem współpracy w tym zakresie z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury czyni bardzo wątpliwymi przeprowadzenie szkoleń wspomnianych grup osób w przyszłości. Najtrudniej wyobrazić sobie przeprowadzenie przez Szkołę szkoleń ławników orzekających we wszystkich 365 sądach okręgowych i rejonowych kraju.

Przewidziany w pkt 16 obowiązek prowadzenia przez prezesów sądów apelacyjnych zbiorów istotnych dla praktyki orzeczeń sądów i publikowania ich, już od dnia wejścia w życie zmienionego rozporządzenia, na stronie internetowej wymaga dużych nakładów pracy związanych z koniecznością po pierwsze - zapoznawania się ze wszystkimi orzeczeniami wydawanymi zarówno przez sądy apelacyjne jak i sądy okręgowe oraz rejonowe działające na obszarze poszczególnych apelacji - a po drugie – z dokonywaniem oceny, które z nich są istotne dla praktyki. Określenie „orzeczenia istotne dla praktyki” jest bardzo ogólne a w projekcie nie zamieszczono żadnych kryteriów „istotności”. Zdaniem Rady, nie ulega wątpliwości, że obowiązek ten powinni wykonywać sędziowie sądów apelacyjnych orzekający w poszczególnych kategoriach spraw i to ich decyzje będą wskazywać orzeczenia nadające się do publikacji. Te dodatkowe obowiązki zwiększające obciążenia sędziów będą wymagać zwiększenia liczby stanowisk sędziowskich. Publikowanie orzeczeń z zachowaniem zasad ochrony danych osobowych (anonimizacji) wiąże się ponadto z koniecznością usuwania wielu danych, co będzie należało do służb informatycznych sądów apelacyjnych. To oznacza z kolei potrzebę zwiększenia zatrudnienia również w tej kategorii pracowników sądów apelacyjnych (a być może i pracowników sądów okręgowych i rejonowych).

W uzasadnieniu projektu nie wskazano przyczyny uzasadniającej ujednolicenie godzin urzędowania wszystkich sądów powszechnych w kraju, zaproponowanej w punkcie 17 projektu. Obecne rozwiązanie przewidujące ustalanie tych godzin oraz godzin przyjęć interesantów przez prezesa każdego z 376 sądów powszechnych nie jest najszcześniejsze ale projektowana radykalna zmiana w tym zakresie w ogóle nie uwzględnia warunków lokalnych

takich np. jak czas pracy innych instytucji (samorządowych czy administracji rządowej na niższym szczeblu), w którym także załatwiają sprawy interesanci sądów. Lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie decyzji w zakresie ustalania godzin urzędowania sądów prezesom sądów apelacyjnych z zastrzeżeniem, że powinny one być jednakowe dla wszystkich sądów danej apelacji.

Zawarta w punkcie 26 propozycja dodania do § 88 ustępu drugiego w brzmieniu: „Pod orzeczeniem i jego uzasadnieniem składa się czytelny podpis”, dotyczy materii ustawowej i wymaga zmiany przepisów kodeksu postępowania cywilnego i kodeksu postępowania karnego (w kpc konieczna byłaby zmiana art. 324 § 3 oraz art. 330). Kontrowersje wzbudza też termin „czytelny podpis”, ponieważ nie jest on nigdzie zdefiniowany. W uzasadnieniu projektu nie zawarto informacji, które wskazywałyby na jakiegokolwiek problemy występujące w praktyce związane ze składaniem przez sędziów pod orzeczeniami nieczytelnych podpisów. Dlatego też nie do końca zrozumiała jest próba wyeliminowania będących w bardzo częstym użyciu (długoletnie przyzwyczajenia) podpisów nieczytelnych. Poza tym do rozstrzygnięcia pozostanie kwestia, czy nieczytelny podpis sędziego pod orzeczeniem bądź jego uzasadnieniem sprawia, że orzeczenie należy traktować jako nieistniejące, czy też tego rodzaju mankament stanowi o nieważności postępowania, a może da się go usunąć przez późniejsze złożenie podpisu czytelnego.

Zarówno obecne brzmienie § 94 Regulaminu jak i brzmienie tego przepisu zaproponowane w punkcie 31 projektu pozostaje w sprzeczności z art. 156 § 1 kpk przewidującym kompetencje prezesa sądu (a nie przewodniczącego wydziału) w kwestii udostępniania akt sprawy w sekretariacie podmiotom innym niż strony postępowania. W związku z tym dla osiągnięcia zakładanego przez projektodawcę celu konieczna wydaje się również zmiana wspomnianego przepisu kodeksu postępowania karnego.

Treść proponowanego, w punkcie 34 projektu, przepisu § 130a, będąca uzupełnieniem art. 216¹ kpc, stanowi materię ustawową. W związku z tym zawężenie kręgu osób, które mogą być obecne podczas wysłuchania małoletniego dziecka w sprawach dotyczących jego osoby, nie może być dokonane w drodze rozporządzenia.

W odniesieniu do przewidzianej w punkcie 35 projektu propozycji dodania § 144a należy zauważyć, że zaproponowane tam rozwiązanie budzi pewne wątpliwości. O ile łatwe będzie

sprawdzenie, przy rozpoznawaniu sprawy o stwierdzenie nabycia spadku, czy w stosunku do tego samego spadku zarejestrowany został akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza (bowiem istnieje już ogólnodostępny internetowy rejestr tego typu aktów), o tyle wspomniany przepis nie wskazuje sposobu ustalenia przez sąd spadku czy w stosunku do tego samego spadku nie zostało wydane już postanowienie sądu o stwierdzeniu jego nabycia. W szczególności chodzi o to, czy ustalenia mają ograniczyć się do sprawdzenia skorowidzów i repertoriów będących w dyspozycji sądu spadku, czy do żądania sprawdzenia i nadsyłania informacji przez inne jeszcze sądy, nawet jeżeli z odpisu aktu zgonu wynika, że nie są one sądami ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Celowe w związku z tym wydaje się preredagowanie wspomnianego przepisu w taki sposób, aby ustalenia co do istnienia uprzednio wydanych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku ograniczały się do sprawdzenia urzędów ewidencyjnych sądu spadku (za wyjątkiem sytuacji, w której miejsca zamieszkania spadkodawcy w Polsce nie da się ustalić). Trudno sobie wyobrazić by sąd spadku miał obowiązek zwracania się z prośbami o przedmiotowe informacje do wszystkich pozostałych sądów rejonowych w kraju.

Do propozycji zawartej w pkt 42 projektu odnosi się w całej rozciągłości uwaga dotycząca rozwiązania przewidzianego w pkt 34 projektu.

Również rozwiązanie przewidziane w pkt 83 projektu a polegające na dodaniu do § 366 Regulaminu ustępu drugiego, pozwalającego sądowi wykonującemu orzeczenie o ukaraniu grzywną na rezygnację z przesłania właściwemu organowi egzekucyjnemu tytułu wykonawczego z poleceniem jego wykonania, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, stanowi materię ustawową. Oznacza to, że bez stosownej zmiany art. 46 § 1 kkw projektowany przepis nie będzie mógł być stosowany jako sprzeczny z ustawą.

Identyczna uwaga odnosi się do projektowanej w pkt 84 zmiany treści § 367 ust. 1 Regulaminu, również wymagającej zmiany treści art. 45 § 1 kkw.

Istotą zmian projektowanych w pkt 80, 85, 86 i 87 jest zastąpienie w § 361 ust. 1, § 368, § 369 i § 370 ust. 1 Regulaminu terminu „skazany” terminem „ukarany”. Zmiany te nie są trafne, gdyż „skazany” i „ukarany” to dwie odrębne kategorie osób. Lepsze byłoby pozostawienie dotychczasowej terminologii i używanie określenia „skazany”

a w odpowiednim miejscu Regulaminu zawarcie przepisu o charakterze odsyłającym (np. ilekroć mowa jest o skazanym należy przez to rozumieć również ukaranego za wykroczenie).

Projektodawca zmian w tych przepisach nie jest zresztą konsekwentny skoro w nowelizowanym § 361 ust. 3 używa również terminu „skazany”.