

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 18 lutego 2016r.

**w sprawie propozycji rozwiązań mających na celu poprawę funkcjonowania wymiaru
sprawiedliwości**

Na wstępie Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że każda reforma wymiaru sprawiedliwości, aby mogła odnieść pożądany, pozytywny skutek, wymaga spokojnej, szeroko zakrojonej debaty, w której rozważone zostałyby zarówno wszystkie istotne kwestie ustrojowe, jak też zagadnienia proceduralne mogące przyczynić się do poprawienia efektywności i sprawności postępowań sądowych.

Takie rozwiązania winny być poprzedzone wnikliwymi analizami obecnego stanu rzeczy i wyboru optymalnych kierunków zmian na przyszłość, bez działań pośpiesznych, obarczonych nierzadko nieodwracalnymi, negatywnymi, czy niepożądanymi dla inicjatorów reformy skutkami. Wypracowana taką drogą reforma mogłaby zapewnić wprowadzenie stabilnego porządku ustrojowego sądownictwa. Wadliwa jest praktyka pospiesznego stanowienia przepisów prawa szczególnie o znaczeniu ustrojowym dla państwa, a fundamentalnym dla wymiaru sprawiedliwości, w wyniku której dochodzi do destabilizacji porządku prawnego przez zbyt częste, nierzadko nieprzemyślane, czy podporządkowane doraźnym, politycznym celom - zmiany legislacyjne.

Z tego względu Krajowa Rada Sądownictwa apeluje przede wszystkim o zorganizowanie odpowiedniego forum dyskusyjnego poprzedzającego sformułowanie konkretnych projektów regulacji prawnych. Deklarując aktywny udział w takim forum Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia poniżej jedynie kilka wybranych propozycji o charakterze wstępnym, które w opinii Rady powinny stanowić przedmiot merytorycznej, pogłębionej debaty.

Zagadnienia ustrojowe

1. Krajowa Rada Sądownictwa postuluje od dawna wprowadzenie istotnych zmian w zakresie funkcjonującego obecnie systemu zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, który zgodnie z art. 9a ustawy z 27 lipca 2001r. Prawo o ustroju sądów

powszechnych (Dz.U. z 2015r. poz.133 ze zm., zwanej ustawą ustrojową) sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości. Wprawdzie zgodnie z art.9b wymienionej ustawy czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli, to jednak wskazać należy, że regulacja ta nie oddziela w sposób precyzyjny uprawnień władzy wykonawczej od sędziowskiej. Brak jednoznacznego, precyzyjnego określenia przedmiotu działalności sądów, w zakresie którego ów nadzór jest dopuszczalny, może prowadzić do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej. Podkreślenia wymaga, że wątpliwości te w praktyce funkcjonowania sądów powstają z uwagi na to, że zdefiniowanie w ustawie ustrojowej działalności administracyjnej sądów obejmuje nie tylko zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów, ale także zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów w zakresie bezpośrednio związanym ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej (art.8 w związku z art.1 § 2 i 3 ustawy ustrojowej). Brak jednoznacznej ustawowej definicji w tym zakresie nie pozwala na precyzyjne rozgraniczenie działalności administracyjnej sądów od zadań związanych bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem zadań z zakresu ochrony prawnej. Z tego względu Krajowa Rada Sądownictwa postuluje aby całość nadzoru nad sądami została powierzona najwyższej instancji sądowej. Tak jak obecnie nadzór merytoryczny w zakresie judykacyjnym sprawowany jest - na mocy art.183 ust.1 Konstytucji RP - przez Sąd Najwyższy, tak nadzór administracyjny powinien zostać powierzony Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Ważnym argumentem przemawiającym za zasadnością takiego rozwiązania jest wprowadzone połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Za niedopuszczalny, w świetle podstawowych zasad zawartych w Konstytucji, należy uznać nadzór sprawowany nad sądami przez organ wykonujący funkcję Prokuratora Generalnego.

2. Krajowa Rada Sądownictwa sygnalizuje potrzebę wprowadzenia systemu zastępstw sędziów długotrwale nieobecnych w pracy. Nierzadko na skutek takich absencji dochodzi do przewlekłości postępowań sądowych. Konieczne jest wypracowanie sprawnego mechanizmu pozwalającego na ustanawianie zastępstw. Należy rozważyć możliwość uwzględnienia sędziów w stanie spoczynku (których stan zdrowia na to pozwala) w powierzeniu im zastępstw, o których mógłby decydować np. prezes sądu apelacyjnego. Takie rozwiązanie stanowiłoby powrót do rozwiązań ustanawiających instytucję „sędziego honorowego”. Podobne rozwiązanie funkcjonuje obecnie np. w Hiszpanii.

Zagadnienia proceduralne

Postępowanie cywilne

Krajowa Rada Sądownictwa postuluje, aby z uwagi na znaczną liczbę nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, prowadzącą do braku spójności tych przepisów zintensyfikować prace nad przygotowaniem nowego Kodeksu.

1. Rozwiązania przyjęte w tym obszarze powinny przede wszystkim mieć na uwadze potrzebę usprawnienia postępowań sądowych, które nie tylko w odczuciu społecznym, jak też w ocenie sędziów toczą się nierzadko zbyt długo. W tym kontekście konieczna jest analiza zakresu kognicji sądów, która od wielu już lat ulega systematycznemu poszerzeniu, powodując stały wzrost liczby spraw rozpoznawanych przez sądy. Nie ulega wątpliwości, że część spośród spraw powierzonych obecnie do rozpoznania sądom, mogłaby być przekazana innym organom, przy uwzględnieniu np. charakteru postępowania apelacyjnego, które ma wymiar w pełni merytoryczny. Przygotowanie stosownego projektu zmian w tej kwestii wymagałoby wnikliwej analizy obecnego stanu prawnego.

Dla rozważań w kwestii obowiązujących obecnie granic kognicji sądów w aspekcie dwuinstancyjności postępowania sądowego, należy wskazać na ukształtowane w ostatnich latach orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którego świetle, norma wyrażona w art.78 Konstytucji RP nie wymaga aby każde rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne zapadało w postępowaniu sądowym. Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie o konieczności odróżniania wykonywania przez sądy czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości od wykonywania czynności z zakresu ochrony prawnej, niebędących ostatecznym rozwiązaniem sporu prawnego, w odniesieniu do których nie stosuje się art.176 ust.1 Konstytucji (zob. m.in. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z 2 kwietnia 2001r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz.52; wyroku z 12 maja 2003r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38 oraz postanowienia z 7 września 1999r., sygn. Ts 35/99, OTK ZU nr 6 /1999, poz. 134). W aspekcie konieczności zachowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego należy zatem dokonać wszechstronnej, pogłębionej analizy co do tego, jakie czynności spośród powierzonych obecnie sądom należy zaliczyć do należących do zakresu ochrony prawnej (co

do których zasada ta nie obowiązuje) i nie należących do czynności związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

2. Jako jeden z przykładów regulacji nadmiernie absorbujących sądy, można wskazać instytucję zwalniania od kosztów sądowych, która obecnie nie jest kompatybilna z systemem udzielania przez państwo bezpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem Rady nie ma np. potrzeby każdorazowego ponownego rozpatrywania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w sytuacji pozytywnego orzeczenia wydanego przez odpowiedni podmiot - ośrodek pomocy społecznej, co do potrzeby udzielenia określonej osobie, bezpłatnej pomocy prawnej. Decyzja taka zasadniczo mogłaby bowiem obejmować także etap postępowania sądowego. Niezależnie od powyższego wskazać należy na potrzebę uproszczenia zasad ustalania kosztów sądowych, a także urealnienia i ujednoczenia obowiązujących obecnie stawek w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw.

3. Potwierdzeniem stałej tendencji poszerzania liczby i kategorii spraw pozostających w zakresie kognicji sądów powszechnych są np. postanowienia ustawy z 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485). Stosownie do art.16 tej ustawy odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, przy czym sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia niezwłocznie, nie później niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 24 godzin od jego wydania zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w terminie 24 godzin. Przepisy te nie tylko oddają nową kategorię spraw sądom powszechnym, ale także ustanawiają szczególny, przyspieszony tryb postępowania.

4. Regulacja dotycząca właściwości rzeczowej sądów powszechnych w sprawach cywilnych wymaga korekty. W odniesieniu do regulacji dotyczących właściwości rzeczowej sądów powszechnych należy rozważyć także potrzebę zmiany przepisów dotyczących wyłącznej właściwości sądów warszawskich (w pierwszej i drugiej instancji) w zakresie spraw obejmujących ochronę konkurencji i konsumentów, uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, regulacji: energetyki, transportu kolejowego, telekomunikacji i poczty, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których decyzje wydawane są przez organ rentowy w ramach zaopatrzenia społecznego (służby mundurowe). W odniesieniu do tych spraw należałoby dokonać zmiany właściwości miejscowej w taki sposób, aby

właściwość ta nie była wyznaczana siedzibą organu wydającego decyzję, ale aby uzależniona została od miejsca zamieszkania, czy siedziby, podmiotu odwołującego się.

5. W odniesieniu do przepisów regulujących właściwość miejscową sądów rozważenia wymaga potrzeba wprowadzenia obowiązku monitorowania przez prezesa sądu rejonowego i okręgowego czasu trwania postępowań sądowych pod kątem obciążenia sądów liczbą spraw. Celowe byłoby powierzenie prezesowi sądu możliwości występowania do sądu przełożonego o przekazanie określonych spraw innemu, mniej obciążonemu sądowi – z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie uprawnionym wnioskodawcą mogłaby być także każda ze stron postępowania.

6. Należy rozważyć potrzebę nowelizacji przepisów regulujących postępowanie międzyinstancyjne, tak aby zapobiegać zdarzającej się obecnie, nierzadko nieuzasadnionej, przewlekłości występującej w tej fazie postępowania. Przykładem czynności procesowych, które przyczyniają się do wydłużenia czasu trwania postępowania na etapie postępowania kasacyjnego, jest konieczność ponownego rozpoznania wniosków w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, czy ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Rada postuluje dokonanie nowelizacji art.91 Kodeksu postępowania cywilnego przesądzającej o tym, że zwolnienie od kosztów sądowych czy ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego, przyznane w toku postępowania w sprawie, obejmuje także postępowanie kasacyjne.

7. Rozważenia wymaga także kwestia regulacji dotyczącej zastępstwa stron w postępowaniu cywilnym w aspekcie profesjonalizacji tego postępowania. Wydaje się pożądanym i celowym, aby w określonych kategoriach spraw (z uwagi na ich przedmiot, bądź wysoką wartość przedmiotu sporu) wymagany był przymus adwokacko – radcowski. Udział profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu cywilnym, w większym od dotychczasowego zakresie, mógłby przyczynić się do jego usprawnienia.

8. Pożądaną wydaje się także zmiana przepisów regulujących przedmiot postępowania nieprocesowego. Wiele spośród tych postępowań z istoty rzeczy ma charakter sporny w rozumieniu procesowym, co szczególności dotyczy spraw o podział majątku, zniesienie współwłasności, ustanowienie drogi koniecznej. Zasadnym wydaje się także skupienie wszystkich kategorii spraw dotyczących rozwiązania małżeństwa oraz regulacji kontaktów z dziećmi, jak również alimentów i podziału majątku w tym samym sądzie pierwszej instancji.

Postępowanie karne

W odniesieniu do projektowanych zmian w zakresie przepisów Kodeksu postępowania karnego Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła obszernie odrębne stanowisko.

Niezależnie od powyższego Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na niezwykle istotną kwestię zapewnienia jak najwyższego poziomu szkolenia wstępnego przygotowującego do zawodu sędziego, podkreśla również konieczność zapewnienia odpowiedniego do potrzeb wymiaru sprawiedliwości poziomu szkoleń ustawicznych sędziów i referendarzy.

Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że do konkretnych rozwiązań proponowanych w przygotowywanych Rada ustosunkuje się każdorazowo niezwłocznie w stosownych uchwałach. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że Rada obraduje *in gremio* na posiedzeniach wyznaczanych zasadniczo raz w miesiącu i nie ma możliwości ustosunkowywania się do przedkładanych projektów aktów prawnych pomiędzy ich terminami.