

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z 17 listopada 2016 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 147)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o trójpodziale władz oraz o odrębności i niezależności sądów (art. 173), przy równoważeniu się władz (art. 10). W związku z tym, dla zachowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów konieczne jest zapewnienie odpowiednich gwarancji, w szczególności w zakresie prawa ustrojowego. Jedną z gwarancji odrębności władzy sądowniczej od pozostałych są przepisy zapewniające tej władzy odrębność organizacyjną i ściśle z nią związana samodzielność budżetową. Ustawa musi zapewniać organom sądów wpływ na ich finansowanie i wykonanie budżetu.

Projekt wprowadzając pełną zależność dyrektora sądu od Ministra Sprawiedliwości i pozbawiając organy sądu wpływu na podejmowanie decyzji związanych z finansowaniem sądów prowadzi do sytuacji, w której funkcjonariusz władzy wykonawczej, posiadający pełnię kompetencji co do finansów sądu, nie będzie ograniczony jakimikolwiek decyzjami organów sądu. Minister Sprawiedliwości będąc w istocie jedynym zwierzchnikiem dyrektora sądu faktycznie przejmie pełnię uprawnień w zakresie funkcjonowania sądu jako odrębnej instytucji.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że dla zachowania niezależności władzy sądowniczej i jej odrębności od pozostałych władz konieczne są odpowiednie regulacje ustrojowe gwarantujące sądom i organom sądów wpływ na działalność sądów objętą zakresem kompetencji dyrektora sądu. Organy sądu powinny być wyposażone w odpowiednie kompetencje nadzorcze względem dyrektora sądu. Zdaniem Rady przedstawiony projekt zmierza do zwiększenia wpływu władzy wykonawczej na władzę sądowniczą i narusza zasadę niezależności i odrębności od władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2013 r., K 31/12, stwierdził, że ustawodawca określając zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości i dyrektora sądu powinien zachować równowagę pomiędzy organami władzy wykonawczej i organami władzy sądowniczej. Projektodawca nie przeczy, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej wymaga stosownego zaplecza, odmawia jednak, samorządowi sędziowskiemu i prezesowi sądu, prawa oceny sposobu wykonywania przez dyrektora sądu jego funkcji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pełna swoboda decyzyjna Ministra Sprawiedliwości w zakresie oceny działalności dyrektora sądu godzi w zasadę z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, a podjęcie przez zgromadzenie ogólne sędziów

apelacji uchwały negatywnie opiniującej sprawozdanie dyrektora sądu czy sformułowanie wniosku przez prezesa sądu o odwołanie dyrektora sądu powinny odnosić stosowny, przewidziany ustawą, skutek. Tym samym Trybunał Konstytucyjny określił dopuszczalne granice ingerencji władzy wykonawczej w funkcjonowanie jednostek sądownictwa, które przedstawiony Radzie projekt wyraźnie przekracza. W ocenie Rady proponowane rozwiązania mogą stanowić naruszenie Konstytucji.

Projekt zawiera propozycję wprowadzenia dla Ministra Sprawiedliwości pełnej swobody w zakresie obsady stanowisk dyrektorów sądów i wyłącza osoby zajmujące te stanowiska spod jakiegokolwiek kontroli organów sądu, przez co budzi poważne wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją. Ponadto usuwa dotychczasowe wymagania w stosunku do kandydata na stanowisko dyrektora sądu, zakłada bowiem uchylenie art. 32a § 13, który w obecnym stanie prawnym stanowi podstawę do wydania rozporządzenia szczegółowo określającego „*kryteria oceny kwalifikacji, wiedzy, predyspozycji oraz umiejętności kandydatów na stanowisko dyrektora sądu albo zastępcy dyrektora sądu*”.

Propozycja aby dla ważności czynności prezesa sądu wywołujących skutki finansowe nie ujęte w planie finansowym sądu, konieczna była uprzednia akceptacja właściwego dyrektora sądu może wkraczać w sferę zastrzeżoną wyłącznie dla organów wymiaru sprawiedliwości. Propozycja ta obejmuje bowiem czynności wynikające z innych ustaw, w tym procesowych, które w modelu niezależnego sądownictwa nie mogą być uzależnione od decyzji podejmowanych przez dyrektora sądu.

Rada zwraca jednocześnie uwagę na to, że wprowadzenie zasady, że organami sądów jest prezes sądu, a w sądach okręgowych i apelacyjnych także kolegium sądu, doprowadzi do sytuacji w której to prezes sądu będzie stroną każdej z umów zawieranych na rzecz sądu, mimo że będzie pozbawiony samodzielności w zakresie podejmowania decyzji o tej czynności prawnej. Powyższe ujawnia wewnętrzną sprzeczność w konstrukcji przedstawionych Radzie przepisów i pogłębia wątpliwości co do możliwości nadania dalszego biegu tak sformułowanej propozycji legislacyjnej.

Proponowane zmiany w procedurze powoływania dyrektorów sądów wykluczają procedury o charakterze antykorupcyjnym, zabezpieczające przed nadużyciami przy wyborze kandydatów na to stanowisko (uchylenie art. 32a § 7 przewidującego wyłączenia z komisji konkursowej krewnych kandydata) oraz eliminują z ustawy obowiązek weryfikacji kwalifikacji, wiedzy, predyspozycji i umiejętności kandydata niezbędnych do wykonywania zadań na stanowisku dyrektora sądu (uchylenie art. 32a § 8).

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że taki kierunek proponowanych zmian, w podstawowej dla ustroju sądów ustawie, zagraża niezależności sądów i niezawisłości sędziów i budzi wątpliwości co do możliwości zapewnienia obywatelom prawa do sądu. Pozostawienie całości uprawnień w zakresie wykonania budżetu w części dotyczącej sądownictwa powszechnego w rękach Ministra Sprawiedliwości bez stosownych regulacji ustawowych zabezpieczających przed możliwymi nadużyciami może zostać postrzegane jako

zniesienie zasady odrębności sądów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05 stwierdził, że Konstytucja daje władzy ustawodawczej w zakresie projektowania budżetu i jego wykonania, w części dotyczącej sądownictwa, dużą swobodę. Jednocześnie jednak zastrzega, by *pozycja jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej nie została całkowicie zrównana z pozycją jednostek podległych władzy wykonawczej*, a zasady gospodarowania w sądach uwzględniały *odrębność pozycji jednostek organizacyjnych władzy sądowniczej w zakresie, jaki niezbędny jest dla tej władzy do niezależnego sprawowania jej konstytucyjnie wyznaczonych kompetencji*.

Z powyższych przyczyn Rada opiniuje projekt negatywnie.