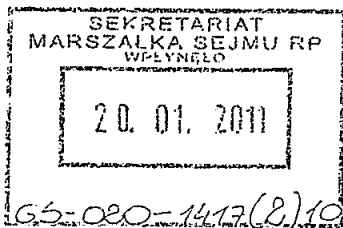




PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 19 stycznia 2011 r.

BSA I-021-185/10



Szanowny Pan
Grzegorz SCHETYNA
Marszałek Sejmu

Dotyczy: rządowego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów
powszechnych [...] – druk VI kad. nr 3655

Szanowny Panie Marszałku!

Działając na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.), w załączeniu uprzejmie przedstawiam uwagi Sądu Najwyższego do **projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych.**

Z poważaniem

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI

Warszawa, dnia 17 stycznia 2011 r.



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW i ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I-021-185/10

UWAGI

do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Niniejszy dokument zawiera opinię do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych¹. Ograniczając do niezbędnego minimum przedstawienie podstawowych założeń niezwykle obszernego dokumentu, które będą dalej poddane ocenie, wystarczy zauważyć, że główne kierunki nowelizacji to: zmiana w strukturach organów sądów oraz samorządu sędziowskiego (m.in. powołanie zgromadzeń sędziów na wszystkich szczeblach sądownictwa, a także zebrań sędziów danego sądu), korekta zakresu zadań poszczególnych organów (w szczególności prezesów oraz dyrektorów sądów), ustalenie procedury powoływania sędziów i powołanie Komisji Konkursowej przy Krajowej Radzie Sądownictwa, częściowa zmiana składu KRS, a także wprowadzenie systemu ocen okresowych sędziów. Deklarowane cele projektu obejmują m.in. usprawnienie zarządzania sądami, racjonalne wykorzystanie stanu kadry orzeczniczej oraz środków publicznych przeznaczanych na działalność sądownictwa powszechnego, przy zagwarantowaniu oraz wzmocnieniu na poziomie ustawodawstwa zwykłego konstytucyjnego statusu sędziów i sądów, a także doprowadzenie do zgodności modelu organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy oraz dorobkiem orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

¹ Druk sejm. VI kad. nr 3655; dalej: „projekt”. Dalej używane skróty oznaczają: „p.u.s.p.” – ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.); „u.KRS” – ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.).

Uwagi merytoryczne niniejszej opinii dotyczą analizy niektórych, uznanych za najistotniejsze przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki projektowanej struktury nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, ustrojowej pozycji Krajowej Rady Sądownictwa w związku ze zmianą jej składu oraz powołaniem przy niej Komisji Konkursowej dla sędziów oraz modelu ocen okresowych sędziów.

Projekt ustawy — wbrew informacji w jego uzasadnieniu (*vide* s. 27), a także treści komunikatu prasowego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2011 r.² — nie był przedstawiony Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego do zaopiniowania. W związku z oświadczeniami MS należy wyjaśnić, że co prawda do SN wpłynęły pisma Ministra: z dnia 20 maja 2009 r. oraz z dnia 13 października 2009 r., znak DK-I-023/09, na które udzielono odpowiedzi, niemniej jednak nie stanowiły one bynajmniej wniosku o zaopiniowanie projektu w trybie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.). Zgodnie z art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. Radzie Ministrów, tzn. organowi władzy publicznej, który — zgodnie z przepisami Konstytucji (art. 146 i nast.), a także niższej rangi — działa kolegalnie. W przypadku wątpliwości co do trybu prac rządu należy przyjąć, że przy wymienionych wyżej pismach Pierwszemu Prezesowi SN przedstawiano dokumenty, które zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.; dalej: „u.RM”) podlegają zakwalifikowaniu jako założenia do projektu, a nie projekt ustawy. Dowodzi tego fakt, że na skutek m.in. uwag SN tekst noweli ulegał zmianom. Pierwszy Prezes SN nie otrzymał natomiast finalnego projektu ustawy, przed jego przyjęciem we właściwym trybie przez Radę Ministrów, co pozwoliłoby temu organowi ustosunkować się do niezwykle istotnej konstytucyjnie kwestii reorganizacji systemu sądownictwa.

W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdza, że omawiany projekt ustawy (a nie dokumenty robocze MS jako organu wnioskującego o przyjęcie projektu dokumentu rządowego, powstające w trakcie prac nad tym projektem) nie był przedmiotem opinii SN, zaś dalsze uwagi zgłasza się z własnej inicjatywy.

² Publ. pod adresem internetowym: <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,2964,przebieg-konsultacji-projektu-ustawy-o-zmianie.html>.

1. Administracja sądowa i nadzór administracyjny

Zakres „systemowych” zmian w zakresie tzw. nadzoru administracyjnego sprowadza się nie tylko do modyfikacji brzmienia art. 8 i 9 p.u.s.p. (art. 1 pkt 4 projektu) oraz dodania art. 9a-9b p.u.s.p. (art. 1 pkt 5 projektu), lecz także do bardzo głębokiej nowelizacji działu I rozdziału 5 (art. 37 i nast.) tej ustawy (art. 1 pkt 29 projektu). Wskazana wydaje się analiza powiązań, jakie występują pomiędzy tymi wszystkimi przepisami.

Ponieważ dotychczasowa treść art. 8 § 1 p.u.s.p. określa obecnie cel tej działalności jedynie jako: „zapewnianie sądom odpowiednich warunków wykonywania ich zadań [...]”, to już tylko z tego powodu zmianę, która miałaby polegać na ujęciu tych celów w dwa, odrębne punkty — obejmujące zarówno zapewnianie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych działalności sądów, jak i właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3 p.u.s.p. — trudno postrzegać jako mało istotną. Jak wskazuje lektura projektu, rozróżnienie dwóch obszarów nadzoru administracyjnego wiąże się z tym, że pełny nadzór Ministra Sprawiedliwości ma odtąd bezpośrednio obejmować jedynie zapewnianie warunków techniczno-organizacyjnych i majątkowych, natomiast w ramach nadzoru w zakresie właściwego toku wewnętrznego urzędowania dalej dzieli się na nadzór wewnętrzny prezesów sądów (proponowany art. 9a § 1 p.u.s.p.) i nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości, sprawowany poprzez tzw. służbę nadzoru (proponowany art. 9a § 2 p.u.s.p.).

Takie rozstrzygnięcie budzi poważne zastrzeżenia zarówno z punktu widzenia przejrzystości przepisów, jak i z powodów merytorycznych.

Po pierwsze, należy zauważyć, że projekt stosunkowo niewiele wnosi w stosunku do stanu obecnego, poza tym, że formalnie zastępuje: „zwierzchni nadzór” MS — inaczej określanym „nadzorem zewnętrznym” tegoż organu. Pewien postęp polega co najwyżej na tym, że projektowana formuła art. 8 p.u.s.p. pełniej określałaby zakres nadzoru administracyjnego (to zaś nie jest bez znaczenia z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, zwłaszcza art. 7 Konstytucji, dotychczas ignorowanych przez ustawodawcę w art. 8 i 9 w zw. art. 37 i nast. p.u.s.p.). Nadal jednak

uzasadniony wydaje się zarzut braku należytego starania o staranne zdefiniowanie form i środków nadzoru ministra.

Znamienne jest, że proponowany art. 37g § 1 p.u.s.p. (art. 1 pkt 31 projektu) miałby określać środki zewnętrznego nadzoru administracyjnego jedynie przykładowo, o czym świadczy użycie w projekcie sformułowania: „w szczególności”. Zdaniem SN świadczy to o tym, że mimo deklarowanego przez projektodawców poszanowania dla litery Konstytucji, generalnie dość lekko podchodzi się w projekcie zarówno do zasady podziału władz (art. 10 Konstytucji), jak i do będącej jej konsekwencją zasady odrębności czy wręcz separacji władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Trzeba oczywiście uznać za fakt, że w pkt 1 sentencji wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07 (OTK-ZU 2009/1A, poz. 3), Trybunał Konstytucyjny stwierdził zgodność art. 9 p.u.s.p. (w brzmieniu aktualnym) z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz orzekł, że badany przepis nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji³. Mimo to zasługuje na podkreślenie, że owa akceptacja dla „zwierzchniego nadzoru” Ministra Sprawiedliwości nie była bezwarunkowa, gdyż zdaniem Trybunału: „żadna władza nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji” (pkt III A.1.2.1 uzasadnienia wyroku). Oddalając zatem zarzut niekonstytucyjności, wskazano na wymóg konstytucyjnego zakotwiczenia dla ingerencji innych władz w działalność sądów powszechnych. Uznanie – skutkiem wzmiankowanego wyroku – legalności regulacji nadzoru na drodze ustawowej jest już, jak się wydaje, i tak bardzo daleko idącą koncesją na rzecz przełamania zasady separacji władzy sądowniczej. W tym stanie rzeczy przewidziana w projektowanym art. 37i p.u.s.p. delegacja do dalej idącego „uszczegółowienia” trybu nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości jest po prostu niedopuszczalna, i to bez względu na to, w jaki sposób organ upoważniony miałby z niej skorzystać⁴.

³ Stanowisko TK spotkało się z niezwykle krytyczną – choć, zdaniem SN, mającą usprawiedliwione podstawy – oceną w doktrynie; por. glosy do wyroku: P. Sarneckiego, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009/3, s. 51 i n. oraz W. Jakimki, „Przegląd Sejmowy” 2010/2, s. 155.

⁴ Zarzut ten jest tym bardziej zasadny, że m.in. § 16 załączanego projektu rozporządzenia w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie stanowi bynajmniej prostego powtórzenia czy nawet doprecyzowania proj. art. 37g p.u.s.p., lecz zawiera samodzielną treść normatywną, włącznie z przewidzianym tam uprawnieniem do monitorowania indywidualnych spraw sądowych, niekiedy nawet bez zastrzeżenia związku ze sprawnością postępowania (uwaga BSA).

Z powyższych względów nie można zgodzić się ze stwierdzeniem projektodawców, jakoby nadzór MS miał ograniczyć się li tylko do „nadzorowania nadzorujących”, tj. prezesów sądów. Nadzór ten będzie merytoryczny i nie wydaje się, aby miał on być w zamyśle projektodawców wystarczająco ściśle uregulowany w ustawie. Na krytykę zasługuje umożliwienie samemu organowi sprawującemu nadzór szczegółowego regulowania w rozporządzeniu trybu sprawowania tego nadzoru.

Żadnego *novum* nie stanowi proj. art. 9b p.u.s.p., który swoją treścią dokładnie odpowiada obow. art. 39 p.u.s.p. Gwarancyjna funkcja tej regulacji jest wysoce dyskusyjna; przepis jest *superfluum*, gdyż nie dodając żadnych zabezpieczeń dla niezawisłości sądów i sędziów, jedynie powtarza to, co i tak wynika z nadrzędnych norm konstytucyjnych.

W ramach ingerencji w kompetencje prezesów sądów, projekt przewiduje m.in. obowiązek dokonywania analizy orzecznictwa w kierowanym sądzie pod względem poziomu jego jednolitości oraz informowanie sędziów o wynikach tej analizy (art. 22 § 1 pkt 2 p.u.s.p., dodawany przez art. 1 pkt 15 projektu). Sam zamysł ustanowienia przepisu o takiej treści zasługuje raczej na pozytywną ocenę, chociaż jego sformułowanie mogłoby ulec zmianie; bardziej klarowne byłoby stwierdzenie, że prezes sądu: „bada jednolitość orzecznictwa w kierowanym sądzie”. Natomiast odnośnie do sposobu wykorzystania rezultatu tej analizy należałoby zasugerować, aby informacje o rozbieżnościach w orzecznictwie były przez prezesów sądów kierowane do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych jest jednym z zadań ustawowo przypisanych Sądowi Najwyższemu w art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.; dalej: „ustawa o SN”), co pozostaje w istotnym związku z regulacją art. 183 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie informacje prezesów sądów mogłyby pomóc Pierwszemu Prezesowi SN w korzystaniu z ustawowej kompetencji do występowania z wnioskami o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwał w trybie art. 60 ustawy o SN.

Bardzo poważne wątpliwości budzi zamysł wprowadzenia swoistej „dwuwładzy” prezesów oraz dyrektorów sądów, co w poważnym stopniu (i to negatywnie) rzutować będzie na sposób sprawowania nadzoru administracyjnego. O ile trudno byłoby nie zgodzić się z tezą, że w interesie wymiaru sprawiedliwości leży

wyposażenie prezesów sądów w fachowe wsparcie osób mających wiedzę i kompetencje do zarządzania instytucjami publicznymi (zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi tzw. pozamerytoryczne procesy pracy), o tyle trudno wytłumaczyć, dlaczego należy ich w zasadzie pozbawić wpływu na sposób zarządzania sprawami, które powierza się do kompetencji dyrektorów.

Nieracjonalność zakładanych w projekcie rozwiązań jest stosunkowo łatwa do wykazania. W świetle proponowanego brzmienia art. 21 § 1 p.u.s.p. (art. 1 pkt 14 lit. a) projektu) uzasadniony jest wniosek, iż prezesi i dyrektorzy sądów powszechnych poszczególnych szczebli mają być organami o równorzędnym statusie w ramach struktur tych jednostek. Wprawdzie art. 21 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez projekt (art. 1 pkt 14 lit. d) projektu) przewiduje podległość służbową dyrektora prezesowi sądu — z zastrzeżeniem art. 177 § 4 p.u.s.p., tj. spraw dotyczących wykonania budżetu, jednakże może ona być uznana za czysto formalną. W myśl bowiem art. 22 § 1 pkt 1 p.u.s.p. (art. 1 pkt 15 lit. a) projektu), prezes sądu ma kierować sądem i reprezentować go na zewnątrz, lecz **z wyjątkiem** spraw należących do kompetencji dyrektora sądu. Natomiast do kompetencji dyrektora sądu, w których **wyklucza się** podległość poleceniom prezesa sądu, należeć będzie: 1) kierowanie działalnością administracyjną sądu, o której mowa w art. 8 pkt 1 p.u.s.p.; 2) wykonywanie zadań przypisanych kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach; 3) zwierzchnictwo służbowe i dokonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów; 4) reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu (proj. art. 31a § 1 pkt 1-3 i 5 p.u.s.p. w brzmieniu art. 1 pkt 21 projektu).

Można mieć uzasadnioną obawę, że cytowane wyżej przepisy spowodują swoisty klincz proceduralny w zarządzaniu sądem z jednej strony, zaś w pełnieniu nadzoru administracyjnego — z drugiej strony. Szczególny sprzeciw budzi wyjęcie spod zwierzchnictwa prezesów sądów całego personelu administracyjno-obługowego, włącznie z pracownikami sekretariatów sądowych (zob. wspomniany proj. art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.), a także zniesienie możliwości wywierania przez nich choćby pośrednio wpływu na działalność tego pionu, poprzez wydawanie poleceń dyrektorowi sądu (art. 21 § 3 p.u.s.p. w brzmieniu ustalonym przez projekt).

U podstaw tego poglądu legło zapewne — z gruntu nieuzasadnione — założenie, iż możliwe jest nie tylko oddzielenie od siebie sfery orzeczniczej i pozaorzeczniczej sądów, lecz nawet zarządzania sprawami technicznej obsługi sędziów i sądów od czuwania nad prawidłowym przebiegiem postępowań. Tymczasem każda działalność organizacji stanowi (co zresztą motywy omawianego projektu już na wstępie trafnie wyłuszczają) integralną całość. Nawet działalność orzecznicza i pozaorzecznicza, a tym bardziej obie sfery działalności sądów określanej jako „administracyjna”, krzyżują się ze sobą. Pracownicy sekretariatów (zwłaszcza protokolanci) nie tylko współpracują z pionem orzeczniczym, lecz bywają wprost zobowiązani do wykonywania poleceń sędziów, które oddziałują na bieg postępowania w stopniu częstokroć decydującym o jego rezultacie. Ilustrując powyższy wywód, warto postawić pytanie, jaki sens będzie miało przypisanie prezesowi sądu zadania, polegającego na badaniu sprawności postępowań sądowych oraz kontrolowaniu działalności sekretariatów wydziałów (art. 37b § 1 pkt 1-2 p.u.s.p., dodawany przez art. 1 pkt 31 projektu), skoro w razie stwierdzenia, że przewlekłość postępowania była wynikiem opieszałości w wykonywaniu zarządzeń przewodniczącego przez pracownika sekretariatu, organ ten będzie mógł jedynie niewiążąco wnioskować o podjęcie stosownych działań (np. ukaranie winnego karą porządkową) przez dyrektora sądu? Ani stwierdzane uchybienia w pracy personelu pomocniczego, ani nawet konkretne wnioski prezesa sądu o ich usunięcie w odpowiedni sposób, praktycznie nie będą miały dla dyrektora sądu żadnego waloru prawnego. Potencjalnie nie sposób wykluczyć nawet takich sytuacji, kiedy to Minister Sprawiedliwości będzie zmuszony do pełnienia roli arbitra w sporze pomiędzy dwoma, praktycznie równorzędnymi organami sądowymi.

Ubocznie warto także zwrócić uwagę na inny aspekt tego samego problemu, dotyczący bezpośrednio relacji pomiędzy prezesem a dyrektorem sądu. Skoro, jak ustalono, podległość służbowa tego ostatniego będzie w znacznej mierze tylko deklaratywna, to można wyrazić wątpliwość, czy w ogóle ma jakiegokolwiek podstawy określenie dyrektora sądu jako podległego kierownictwu prezesa. Rozwiązanie proponowane według nowego brzmienia art. 21 § 3 p.u.s.p. wydaje się konstrukcyjnie wadliwe z punktu widzenia zasad prawa pracy. Pozycja dyrektora sądu nie mieści się bowiem w kategoriach podległości służbowej prezesowi sądu. Dyrektor ma otrzymać własne zadania i kompetencje, z których prezes po prostu nie będzie mógł go

rozliczać. Bardziej poprawnie byłoby uznać, że Minister Sprawiedliwości dąży do utworzenia odrębnego pionu organizacyjnego wewnątrz struktur sądownictwa powszechnego, który będzie mu hierarchicznie podlegać z pominięciem jakiejkolwiek prawnie istotnej roli prezesów sądów.

Podsumowując, zarządzanie sprawami tzw. administracji sądowej i nadzór administracyjny według założeń projektu trudno uznać za skonstruowane w sposób prawidłowy. W ocenie Sądu Najwyższego nie gwarantują one efektywnego wykonywania przez prezesów sądów nałożonych na nich zadań. Nawet więcej, można dowodzić tezy, że oddziaływanie czynnika egzekutywy na funkcjonowanie władzy sądowniczej zostanie znacząco wzmocnione, co budzi już poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

2. Zmiany dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa oraz procedury powoływania sędziów

Projekt w bardzo poważnym stopniu zmienia dotychczasową procedurę powoływania sędziów. Planuje się zmodyfikować tryb kierowania wniosku o powołanie, zastępując instytucję opiniowania kandydatów przez Ministra Sprawiedliwości zupełnie nową procedurą, w której biorą udział nie tylko wizytatorzy wyznaczani przez właściwego prezesa sądu (okręgowego, apelacyjnego), lecz także Komisja Konkursowa przy Krajowej Radzie Sądownictwa (zob. nowe art. 57a-57i p.u.s.p., dod. przez art. 1 pkt 41 projektu; nowy art. 16a-16c u.KRS, dod. przez art. 5 pkt 7 projektu). Zamierza się także wprowadzić do ustawy bardzo precyzyjnie zdefiniowane wymagania kwalifikacyjne wobec kandydatów, którzy wykonują różne zawody prawnicze (nowy art. 57 § 1a-1l p.u.s.p., dod. przez art. 1 pkt 40 projektu).

Nie mniej istotne są także, z punktu widzenia Sądu Najwyższego, zmiany wprowadzone w składzie Krajowej Rady Sądownictwa. Projekt przewiduje bowiem zmniejszenie reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego do jednego sędziego (art. 7 ust. 1 u.KRS w brzmieniu art. 5 pkt 3 lit. a) projektu), a także odstępianie od dotychczasowych zasad wyboru członków Rady z ramienia sądownictwa powszechnego, poprzez ustalenie wybieralności na okres kadencji aż 11 członków przez zgromadzenia ogólne sędziów poszczególnych apelacji (art. 7 ust. 3 u.KRS w brzmieniu ustalonym przez art. 5 pkt 3 lit. b) projektu, art. 7 ust. 4 u.KRS uchylony

przez art. 5 pkt 3 lit. c) projektu oraz art. 8 u.KRS uchylony przez art. 5 pkt 3 lit. d) projektu).

W pierwszej kolejności wypada omówić zagadnienia dotyczące nowelizacji procedury powoływania sędziów sądów powszechnych. Sama zmiana, polegająca na ustawowym określeniu podstaw do dokonania oceny (wymóg przedstawienia określonej liczby odpisów orzeczeń, opinii prawnych itp.) o tyle nie budzi zastrzeżeń, że z pewnością ogranicza mogące towarzyszyć całej procedurze zarzuty arbitralności oceny. Natomiast zagadnienia trybu i sposobu wyłaniania kandydatur, proponowane w omawianym projekcie ustawy, wydają się bardzo dyskusyjne. Zastrzeżenia budzi nie tylko racjonalność proponowanych rozwiązań, ale i relacje, jakie będą zachodziły: z jednej strony pomiędzy oceną kwalifikacji, dokonywaną przez sędziego wizytatora na polecenie właściwego prezesa sądu a oceną Komisji Konkursowej, zaś z drugiej strony pomiędzy rolą tejże Komisji a konstytucyjnymi i ustawowymi funkcjami Krajowej Rady Sądownictwa.

Według projektu, Komisja Konkursowa miałaby składać się częściowo z członków wyłanianych w tym samym trybie, co Krajowa Rada Sądownictwa (11 osób spośród sędziów sądów powszechnych wybieranych przez zgromadzenia ogólne sędziów apelacji, 2 osoby spośród sędziów sądów administracyjnych wybieranych wspólnie przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych WSA, 1 osoba wybrana spośród sędziów sądów wojskowych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądów Wojskowych, 1 osoba wybrana przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN), a dodatkowo wchodziłoby do niej, w określonej liczbie, przedstawiciele: adwokatury, samorządu zawodowego radców prawnych, notariatu, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Krajowej Rady Prokuratury oraz wyższych szkół prawniczych (zob. art. 16a ust. 2 u.KRS, dodawany przez art. 5 pkt 7 projektu). Jak wynika z projektu, rola Komisji Konkursowej — formalnie funkcjonującej „przy Krajowej Radzie Sądownictwa”, lecz praktycznie niepowiązanej z nią w żaden sposób, poza funkcją pełnioną w znowelizowanej procedurze nominacyjnej sędziów — sprowadzałaby się do układania, na podstawie nadesłanych jej kandydatur, swoistej „listy rankingowej”, która stanowiłaby podstawę do podjęcia ostatecznych decyzji przez KRS w sprawie przedstawienia bądź nieprzedstawienia Prezydentowi RP kandydatur do powołania na poszczególne stanowiska sędziowskie. Przy rozpatrywaniu kandydatur na

stanowiska sędziowskie KRS ma „brać pod uwagę” listę kandydatów przedstawioną przez Komisję Konkursową (art. 13 ust. 1a u.KRS, dodany przez art. 5 pkt 6 projektu).

Pierwszym i najistotniejszym wnioskiem, jaki w związku z tym nasuwa się po lekturze projektu, jest dublowanie funkcji pełnionych dotychczas przez inne organy, w tym przez Krajową Radę Sądownictwa. Kandydatury na stanowiska sędziowskie są przed ich ewentualnym przedstawieniem Prezydentowi oceniane i opiniowane wielokrotnie. Kluczowa rola w tym systemie przypadła i nadal ma przypadać działalności prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych, którzy przyjmują karty zgłoszeń i zlecają ocenę sędziom wizytatorom. Tego założenia projekt absolutnie nie zmienia. Należy więc postawić pytanie, czemu ma służyć powołanie Komisji Konkursowej i jaką „wartość dodaną” będzie ono ze sobą niosło? W istocie proponuje się stworzenie swoistej „Krajowej Rady Sądownictwa-bis”, instytucjonalnie jednak oderwanej od organu, przy którym rzekomo ma ona funkcjonować. Trudno nie traktować tego jako wyrażenia swoistego *votum* nieufności wobec konstytucyjnego organu państwa, wyposażonego przez obowiązującą aktualnie ustawę w tę samą oc do istoty kompetencję do dokonywania oceny kwalifikacji kandydatów (zob. art. 2 ust. 1 pkt 2 u.KRS).

Można także postawić hipotezę, że domniemanym powodem podjętych przez ustawodawcę działań było przekonanie o potrzebie reprezentowania szerszych środowisk prawniczych w postępowaniu kwalifikacyjnym. Należy jednak pamiętać o tym, że skład Rady jest regulowany przez przepis konstytucyjny (art. 187 Konstytucji RP), stąd też uczestnictwo w realizacji jej zadań osób reprezentujących samorządy prawnicze czy też środowisko naukowe wymagałoby rozstrzygnięcia ustrojodawcy.

Przy tym intencje autorów projektu, związane z proponowanym art. 13 ust. 1a u.KRS (wymóg „wzięcia pod uwagę” listy kandydatów ustalonej przez Komisję), okazują się całkiem chybione, bowiem z mocy samej Konstytucji decyzje KRS w przedmiocie kandydatów na stanowiska sędziowskie nie mogą być związane, a Rada podejmuje je swobodnie i kierując się własną oceną, zaś do tego stworzone są już odpowiednie gwarancje proceduralne (w tym obowiązek uzasadniania uchwał oraz pełne prawo odwołania do Sądu Najwyższego), które gwarantują kandydatom sprawiedliwą procedurę i spełniają wymagania stawiane przez art. 60 Konstytucji RP. Bez znaczenia jest także wskazana w uzasadnieniu projektu okoliczność, iż Minister

Sprawiedliwości „rezygnuje” na rzecz Komisji Konkursowej z własnej kompetencji do dokonywania oceny kandydatur; gdyż ten godny uznania krok ze strony organu egzekutywy należy poczytać Ministrowi za wyraz poszanowania konstytucyjnej zasady oddzielenia władzy sądowniczej od innych władz. Najzupełniej wystarczająca jest wszak okoliczność, że MS wyraża swoją opinię o każdym z kandydatów jako członek kolegium, tj. Krajowej Rady Sądownictwa.

Dlatego też Sąd Najwyższy pozwala sobie wyrazić stanowisko, że projekt ustawy w zakresie, w jakim dotyczy powołania Komisji Konkursowej przy Krajowej Radzie Sądownictwa, zmierza do uszczuplenia konstytucyjnych kompetencji KRS i przez to jest niezgodny z art. 179 w zw. z art. 187 ust. 4 Konstytucji RP. Tylko na tej podstawie, że ustawodawca może uregulować w ustawie „ustrój, zakres działania i tryb pracy” Rady, korzystając przy tym z autonomii, nie należy wnioskować, że może on tworzyć dowolne organy, których kompetencje będą nakładały się na kompetencje tego organu. Pozycja ustrojowa Rady, jako organu ustanowionego w Konstytucji do czuwania nad rzeczywistą niezależnością i niezawisłością sędziów oraz sądów, korzysta z ochrony (w tym zakresie, zob. zwłaszcza wyroki TK: z dnia 16 kwietnia 2008 r., K 40/07, OTK-ZU 2008/3A, poz. 44; z dnia 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK-ZU 2009/10A, poz. 149). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny trafnie uznawał za oczywiste i niebudzące wątpliwości, że rozpatrywanie i ocenianie kandydatur przez Radę jest jednym z elementów realizacji jej podstawowego zadania, jakim jest przedstawienie Prezydentowi wniosków o powołanie sędziów (wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-ZU 2007/10A, poz. 130). Wydaje się, że projektodawcy mylnie odczytali sugestię płynącą z ostatnio przytoczonego wyroku, odnośnie do potrzeby jak najszerszego organizowania postępowań konkursowych w służbie publicznej, gdyż postępowanie przed Radą w istocie ma już charakter konkursu i przy uwzględnieniu gwarancji proceduralnych, o których była już mowa, nie zachodzi potrzeba dodatkowego „obudowania” KRS nową strukturą organizacyjną. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest zachowanie przy stanowieniu prawa rudymen tarnej zasady proporcjonalności, która oznacza, że nie może on, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych (por. cytowany wyrok w sprawie sygn. K 40/07).

Na bardzo krytyczną ocenę zasługują również zamierzone w projekcie zmiany składu Krajowej Rady Sądownictwa. Wątpliwe jest przede wszystkim przeniesienie wyboru członków Rady z ramienia sądów powszechnych na szczebel zgromadzeń poszczególnych apelacji. Jak wynika z uzasadnienia projektu, kierowano się tutaj zasadą, w myśl której wyłonienie składu KRS w ten sposób zapewni właściwą reprezentację sędziów sądów powszechnych i niejako „legitymizuje” działania tego organu. Jest to jednak chyba niezupełnie prawidłowa perspektywa. Należy bowiem pamiętać, że jego podstawowym celem istnienia jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 Konstytucji). Wskazane w regulacji konstytucyjnej dobra prawne mają charakter ogólny – inaczej mówiąc: „ponadregionalny” – i korespondują z interesem nie tyle środowiska sędziowskiego, ile raczej z zasadą podziału władz oraz oddzielenia władzy sądowniczej od pozostałych. Dotychczasowy sposób wyboru członków reprezentujących sądownictwo powszechne (por. art. 8 w zw. z art. 7 ust. 3 i 4 u.KRS w aktualnym brzmieniu) być może nie jest doskonały, ale na pewno lepiej oddaje ideę jednolitości władzy sądowniczej, której separację i niezależność Rada ma gwarantować. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania KRS dowodzi, że osoby wybrane przez zebrania przedstawicieli zgromadzeń apelacji i okręgów nie mają tak silnego poczucia lojalności wobec partykularnych interesów wyborców z różnych części kraju, jakie ryzykuje się przez dokonanie omawianej nowelizacji. Dotychczas Krajowa Rada Sądownictwa w sposób rzetelny i prawidłowy wypełniała swoją misję, która polega na dbałości o zachowanie ustrojowej pozycji władzy sądowniczej w Polsce. Natomiast uzasadniona wydaje się obawa przed tym, aby na skutek uchwalenia projektu w przedłożonym brzmieniu KRS nie stała się forum ścierania się interesów poszczególnych apelacji, ze szkodą zarówno dla sędziów, jak i dla funkcjonowania Rady jako takiej. Godzi się zresztą zauważyć, że zebrania przedstawicieli stanowią jedyne organy samorządu sędziowskiego na szczeblu krajowym i przez sam fakt ich działania, sprzyjają zwiększeniu u sędziów poczucia odpowiedzialności za losy Państwa i sposób sprawowania władzy, której piastunami ich uczyniono.

W związku z tym samym zagadnieniem Sąd Najwyższy wyraża także stanowczy sprzeciw wobec zmniejszenia swojej reprezentacji w KRS do jednego członka. Pozycja ustrojowa oraz znaczenie SN, będącego wszak organem sprawującym w pełnym zakresie nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi i wojskowymi, w

pełni uzasadniają posiadanie dwóch przedstawicieli. Sędziowie SN w większości dochodzą do swojego stanowiska w drodze awansu z sądownictwa powszechnego, znają doskonale jego bolączki oraz potrafią je godnie reprezentować oraz chronić jego niezależność i niezawisłość. Dodać trzeba, że Pierwszy Prezes SN nie jest w Radzie przedstawicielem Sądu, którego jest organem, lecz wchodzi w jej skład z urzędu, tak jak Minister Sprawiedliwości. Podział SN na cztery Izby odzwierciedla podział sądownictwa powszechnego na różne pionory orzecznicze, a zatem aktualna reprezentacja pozwala sędziom o różnej formacji zawodowej (*sensu largo*: karnym i cywilnym) na właściwe przedstawianie potrzeb całego sądownictwa na forum Rady. Rekompensuje to w pewnym sensie brak kompetencji do sprawowania przez Sąd Najwyższy nadzoru pozajudycyjnego nad sądownictwem powszechnym. W tym stanie rzeczy nie wydaje się prawidłowe, aby sędziowie organu o tak rozległych i różnorodnych kompetencjach (orzecznictwo w sprawach: karnych, cywilnych, pracy i ubezpieczeń społecznych, karnych wojskowych) wyłaniali spośród siebie tylko jednego członka KRS.

3. System ocen okresowych pracy sędziów

Jedną z najszerzej dyskutowanych dotychczas zmian w projekcie jest wprowadzenie sformalizowanego systemu ocen okresowych pracy sędziów (rozdział 2a w dziale II p.u.s.p. – art. 106a-106g p.u.s.p., dodane przez art. 1 pkt 59 projektu). Przewiduje się ocenianie w czterech obszarach (dotyczących: toku postępowań, tzw. kultury urzędowania, umiejętności jasnego i kompletnego ferowania i motywowania orzeczeń oraz doskonalenia zawodowego). Ustala się czterostopniową skalę ocen, a także sposób przeprowadzania oceny (w ramach wizytacji wydziału sądu) oraz wprowadza się tryb odwoławczy od negatywnej oceny pracy. Wynik oceny zamierza się powiązać z systemem wynagradzania sędziego (ocena pozytywna będzie warunkowała nabycie prawa do wyższej stawki awansowej).

W toku publicznej debaty nad projektem środowiska sędziowskie przedstawiły liczne uwagi krytyczne do aktualnie omawianych przepisów. Kwestia nie zasługuje jednak chyba na tak jednostronną ocenę, gdyż wprowadzenie regulacji ustawowej systemu ocen mogłoby świadczyć o woli ustawodawcy, aby ograniczyć arbitralność w tym zakresie, a więc poniekąd wzmacniałoby niezawisłość sędziowską.

Problem tkwi jednak nie tyle w pomysle, ile raczej w sposobie jego realizacji. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim brak ustawowego uregulowania ścisłych kryteriów oraz metod ustalenia oceny okresowej, co najprawdopodobniej nastąpi dopiero w rozporządzeniu na podstawie art. 106f p.u.s.p. Wydaje się, że największe niebezpieczeństwo przekroczenia dopuszczalnego konstytucyjnie zakresu oceniania sędziów kryje się w sformułowaniu art. 106a § 1 pkt 3 p.u.s.p., gdzie mowa o „umiejętności w zakresie jasnego i kompletnego formułowania wypowiedzi przy wydawaniu i uzasadnianiu orzeczeń”. Tak ogólne sformułowanie wydaje się trudne do zaakceptowania. Nie budziłoby zaś zasadniczego sprzeciwu poddanie sędziów ocenie w zakresie sprawności postępowania oraz kultury urzędowania, chociaż przy tej okazji warto sformułować ogólną uwagę, że wyznaczenie przez ustawodawcę sposobu dojścia przez sędziów wizytatorów do oceny podsumowującej *prima facie* wydaje się niezmiernie trudnym zadaniem. Projekt pozostawia tutaj wiele do życzenia. Raz jeszcze trzeba powtórzyć, że potrzeba stworzenia niezawisłym sędziom gwarancji ich traktowania w sposób zobiektywizowany implikuje potrzebę jak najdalej idącego określenia trybu i sposobu dokonywania oceny ich pracy w ustawie, a nie w akcie niższej rangi (pomijając co najwyżej kwestie czysto techniczne, jak np. wzór arkusza oceny).

Tryb odwoławczy od oceny został uregulowany w sposób dość nieprzejrzysty i nadmiernie sformalizowany: sędzia, który otrzymał ocenę negatywną, może złożyć, w terminie dwóch tygodni od daty zapoznania się z protokołem oceny, pisemne uwagi do oceny. W razie przekroczenia terminu do złożenia uwag, pozostawiałoby się je bez rozpoznania, przy czym ocenianemu miałyby przysługiwać prawo do wniesienia zastrzeżeń; prezes mógłby się do nich przychylić, a jeśli uważałby je za nieuzasadnione, przekazywałby sprawę do ostatecznego rozpatrzenia przez Krajową Radę Sądownictwa (por. projektowane przepisy art. 57a § 5 i 6 p.u.s.p. w zw. z art. 106c § 2 *in fine* p.u.s.p.). Następujący ewentualnie dalej etap merytorycznego badania uwag do oceny okresowej będzie skutkować niejako ponowieniem oceny, gdyż projekt przewiduje, że po rozpatrzeniu uwag sędziowie wizytatorzy podtrzymują ocenę pracy sędziego albo ją zmieniają. Jedynie sędzia, któremu podtrzymano ocenę negatywną, może złożyć odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa za pośrednictwem prezesa sądu apelacyjnego. W tym miejscu ustawa nakazuje odpowiednie stosowanie jedynie art. 57a § 5 p.u.s.p., co z kolei oznacza, że w razie

pozostawienia odwołania bez rozpatrzenia z przyczyny przekroczenia terminu, zainteresowany nie mógłby chyba się odwołać do KRS na zasadzie stosowanego odpowiednio art. 57a § 6 p.u.s.p. Wydaje się to niekonsekwencja projektodawców; poza tym można postawić pytanie, czy omawianego prawa do odwołania do KRS (proponowany art. 106c § 2 p.u.s.p.) nie powinno się zagwarantować każdemu sędziemu, który ma w tym interes prawny, a więc także temu, który otrzymał ocenę pozytywną z zastrzeżeniem, nie zaś wyłącznie negatywną.

Projekt milczy w kwestii zaskarżania rozstrzygnięć Krajowej Rady Sądownictwa. W tym miejscu nasuwa się uwaga, że dobrze byłoby przemyśleć odpowiednie doprecyzowanie treści art. 13 ust. 2 u.KRS. Wydaje się, że rozstrzygnięciom KRS przysługiwałby ostateczny charakter i nie ma potrzeby gwarantowania w ramach procedury ocen okresowych odwołania od nich do Sądu Najwyższego. Uzasadnienie takiego postulatu sprowadza się do trzech punktów. Po pierwsze, dokonywanie ocen będzie jednym z elementów wizytacji wydziałów, zaś w obecnym stanie prawnym w takich sprawach odwołanie do SN nie przysługuje. Po drugie, o ile w toku procedury kwalifikacyjnej dla kandydatów na stanowiska sędziowskie dochodzi do swoistego rozstrzygnięcia wychodzącego „na zewnątrz” struktur sądownictwa, o tyle oceny okresowe sędziów są dokonywane „we wnętrzu” nich, a tym samym standard traktowania ich w zakresie prawa do kontroli sądowej nie musi być ten sam. Należy przypomnieć, że w sprawach płacowych sędziów droga sądowa przed sądami pracy jest zagwarantowana. Wreszcie po trzecie, nie można pomijać tego, że dopuszczenie do zaskarżania projektowanych rozstrzygnięć KRS — które, z racji możliwej do przewidzenia liczby spraw inicjowanych odwołaniami sędziów do Rady w toku postępowania oceniającego, będą dość częste — spowodowałoby niewspółmierne do aktualnego obciążenie Izby Administracyjnej, Pracy i Spraw Publicznych SN. W związku z powyższym należy postulować dodanie wyraźnego zastrzeżenia, że odwołania do Sądu Najwyższego w sprawach indywidualnych nie przysługują od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie: pozostawienia przez prezesa sądu bez rozpatrzenia uwag do oceny okresowej lub odwołania od tej oceny (art. 57a § 6 w zw. z art. 106c § 2 p.u.s.p. w brzmieniu projektu ustawy), a także oceny okresowej sędziego na skutek wniesionego skutecznie odwołania.

4. Pozostałe uwagi

Z pozostałych spraw warto poświęcić nieco uwagi proponowanemu przez projekt oparciu wewnętrznej organizacji sądów na założeniu „dwuwyziałości”, tzn. na obligatoryjnym istnieniu wyłącznie wydziałów cywilnych i karnych. Co prawda taki podział ma może jakieś uzasadnienie teoretyczne (biorąc pod uwagę z jednej strony merytoryczne oraz proceduralne pokrewieństwo prawa karnego i prawa o wykroczeniach, z drugiej zaś strony to, że postępowanie cywilne gromadzi w sobie szereg postępowań szczególnych w sprawach m.in. z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, gospodarczych itp.), jednakże może on spowodować szereg negatywnych skutków.

Pierwszym z nich jest zagrożenie rozproszeniem kadry sędziowskiej posiadającej odpowiednie doświadczenie. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się wprawdzie brak obowiązku znoszenia specjalistycznych wydziałów (sądów) w strukturze sądownictwa powszechnego, niemniej jednak uchylenie przepisów przewidujących ich istnienie siłą rzeczy spowoduje, że takie posunięcia będą nie tylko możliwe, ale zapewne po prostu nastąpią — w skali, której póki co nie można oszacować. Nie ma wystarczających gwarancji, że wiedza i doświadczenie np. sędziów rodzinnych zostaną spożytkowane we właściwy sposób. O ile można się zgodzić, że nie wszystkie sądy rejestrują wpływ spraw danego rodzaju uzasadniający wyodrębnienie sądów (wydziałów) gospodarczych lub pracy, o tyle nie ma przecież przeszkód, aby tworzyć je tylko w niektórych sądach. Jakież zmiany w tym zakresie być może są możliwe i uzasadnione, ale ich skala powinna być głębiej przemyślana.

Drugim jest sztuczność proponowanego rozwiązania, polegająca na „wepchnięciu” do każdego z dwóch, podstawowych wydziałów sądowych — a zarazem pionów sądownictwa — spraw, które nie mają ze sobą zbyt wielu cech wspólnych. Nie wiadomo, czy kryterium zakładanego podziału ma być stosowana procedura, czy też charakter danej kategorii spraw. Można zarzucić, że obecnie ani sprawy „karne”, ani „cywilne” *sensu largo* nie podlegają jednolitemu traktowaniu przez ustawodawcę. W ramach spraw o charakterze karnym istnieją odrębności w zakresie traktowania spraw karnych skarbowych oraz wykroczeniowych; zarazem pewna kategoria sporów rozstrzyganych przez sądy (sprawy dyscyplinarne) wykazuje z nimi cechy wspólne. Z kolei wyodrębnienie spraw o charakterze cywilnym

jest bardzo arbitralne i niekiedy wręcz mylące (np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych mają *de facto* charakter publicznoprawny). Szkoda, że myśląc o tak zasadniczej reformie ustroju sądów powszechnych, ustawodawca nie stara się zarazem rozstrzygnąć konstytucyjnego dylematu, jak traktować sprawy niemające charakteru cywilnych i karnych, które coraz częściej trafiają do sądów powszechnych jako przyporządkowane ich kognicji z mocy Konstytucji.

Konkludując, Sąd Najwyższy zgłasza postulat, aby zamiast pospiesznie dokonanych zmian w art. 12-20 p.u.s.p., reformę modelu sądownictwa uczynić przedmiotem szerszej dyskusji publicznej.

5. Podsumowanie i wnioski

Projekt ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w bardzo głębokim stopniu nowelizuje kilka ustaw ustrojowych. Z tego względu może dziwić, że wniesieniu jej do Sejmu towarzyszy pewien pośpiech, brak należytej refleksji oraz publicznej dyskusji z udziałem zainteresowanych organów i środowisk. Mimo że niniejsza opinia nie zawiera ustosunkowania się do wszystkich aspektów projektowanych zmian, należy zaznaczyć, że już same rozmiary ingerencji ustawodawcy w dość delikatną materię (funkcjonowanie jednej z władz) nakazywałyby pozostawienie projektu na etapie dalszych, intensywnych prac komisyjnych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że wzmożony nadzór administracyjny autorzy projektu traktują jako panaceum na bolączki polskiego sądownictwa, przede wszystkim na — trudną do zaprzeczenia — przewlekłość postępowania. Jest to chybione. Polskiemu sądownictwu nie potrzeba mnożenia środków dyscyplinujących zarządzanie postępowaniem, lecz raczej wyposażenia sędziów w odpowiednie narzędzia proceduralne oraz dopuszczenia większej aktywności sądu w toku procesu. W związku z tym należy postawić wniosek, aby zostały podjęte odpowiednie działania w kierunku ewentualnej nowelizacji przepisów o postępowaniach.

Problem tkwi nie w nadzorze administracyjnym, tylko w sposobie zarządzania sprawami.