



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 456)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest umożliwienie elastycznego kształtowania struktury sądownictwa oraz dostosowanie działalności organów sądów i samorządu sędziowskiego do realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości.

Przedmiotem ustawy jest zmiana procedur powoływania prezesów sądów, opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie, procedur powoływania i odwoływania dyrektorów i kierowników finansowych sądów. Ustawa zmienia także procedury uzyskania zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej. Ponadto ustawa zmienia ustawę o prokuraturze, o pracownikach sądów i prokuratury oraz ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa.

II. Uwagi:

- 1) W art. 1 w pkt 5 w lit. b zadania przypisane kierownikowi jednostki na podstawie odrębnych przepisów w zakresie m.in. audytu wewnętrznego wykonuje w sądzie rejonowym kierownik finansowy sądu. Zgodnie z art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych audytor wewnętrzny podlega kierownikowi jednostki. Jednocześnie w art. 51 ust. 5 przedmiotowej ustawy postanowiono, iż audyt w sądzie rejonowym przeprowadza audytor zatrudniony w sądzie okręgowym. Wobec tego wydaje się, iż kierownik finansowy sądu rejonowego nie powinien wykonywać zadań przypisanych kierownikowi jednostki w zakresie audytu wewnętrznego, ponieważ audytor nie jest jego podwładnym.

2) W art. 1 w pkt 6 w lit. b dodano przepis § 6 regulujący zagadnienie pełnienia funkcji prezesa sądu w razie gdy prezes nie został powołany. Zgodnie z tym przepisem funkcje te powinien pełnić wiceprezes sądu, a gdy w sądzie jest więcej niż jeden wiceprezes, funkcje prezesa wykonuje wiceprezes wyznaczony przez Ministra Sprawiedliwości, a gdy w sądzie nie powołano wiceprezesa to Minister Sprawiedliwości może powierzyć pełnienie funkcji prezesa wybranemu przez siebie sędziemu. Wydaje się, że przyznane Ministrowi kompetencje są zbyt daleko idące, ponieważ umożliwiają mu głęboką ingerencje w organy sądu jak i prace sądu. Po pierwsze nie ma żadnego ograniczenia czasowego zmuszającego Ministra do powołania prezesa w "normalnym" trybie, po drugie zarówno prezes jak i pełniący funkcje prezesa zyskują ogromną kompetencję w postaci ustalania zakresu czynności sędziów i zasad przydziału im spraw, co w konsekwencji może oznaczać wpływ Ministra, za pośrednictwem wyznaczonego sędziego, na to który sędzia będzie sądził daną sprawę, a który nie. Możliwość wystąpienia takiej sytuacji należy uznać za niedopuszczalną, ponieważ godziłaby w konstytucyjne zasady trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji), prawo do niezależnego sądu (art. 45 Konstytucji) i zasadę odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 6 w lit. b, w § 6 dodaje się zdanie czwarte i piąte w brzmieniu:

"Minister Sprawiedliwości wyznacza wiceprezesa lub sędziego do pełnienia funkcji prezesa na okres do 3 miesięcy po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu. Negatywna opinia kolegium jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.";

Przyjęcie tej poprawki rodzi konsekwencje w postaci rozszerzenia kompetencji kolegium. Ewentualnie można wzmocnić tymczasowość wyznaczenia poprzez dodanie jednoczesnego obowiązku rozpoczęcia "normalnej" procedury powołania prezesa sądu.

3) w art. 1w pkt 10 i 12 pozbawiono kolegia sądów apelacyjnych i okręgowych prawa ustalania podziału czynności w sądzie, zastępstw sędziów oraz zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom. Prawo do tych czynności będzie przysługiwało prezesom właściwych sądów. Kolegia mają jedynie, na wniosek prezesa, wyrażać opinie o projekcie. Powstają wątpliwości czy prezes może ustalić te zagadnienia bez wniosku do kolegium. Pozytywna odpowiedź na to pytanie czyniłaby kompetencję do wyrażania opinii iluzoryczną. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku innych czynności konsultowanych z kolegium należy dodać obowiązek zasięgnięcia opinii, a kolegium prawo wyrażania opinii nawet bez wniosku prezesa.

- w art. 1 w pkt 6, w § 1a dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

"Ustalenie podziału czynności oraz określenie zasad, o których mowa w zdaniu poprzednim, w zakresie spraw sędziów, następuje po zasięgnięciu opinii właściwego kolegium sądu.";

- w art. 1 w pkt 10 w lit. a, w pkt 1 skreśla się wyrazy **"na wniosek prezesa sądu apelacyjnego"**;
- w art. 1 w pkt 12 w lit. a, w pkt 1 skreśla się wyrazy **"na wniosek prezesa sądu okręgowego"**;

4) w art. 1 w pkt 15 zawarto zmiany dotyczące wyboru delegatów i przedstawicieli do zgromadzenia ogólnego sędziów. Oprócz zmiany liczby członków zgromadzenia pozbawiono sędziów sądu rejonowego prawa wyboru delegatów w głosowaniu tajnym co w przypadku obecności zwierzchnika służbowego, który przewodniczy zebraniu sędziów, prezesa sądu, utrudnia niezależny wybór a tym samym powoduje znaczące ograniczenie znaczenia samorządu sędziowskiego. Nie podporządkowanie się naciskom prezesa (lub w skrajnych sytuacjach sędziemu wyznaczonemu przez Ministra) może skutkować dla sędziego wyznaczeniem do innej kategorii spraw lub innymi konsekwencjami administracyjnymi.

- w art. 1 w pkt 15:

- a) w lit. a w § 1 w zdaniu drugim po wyrazach **"sądu rejonowego"** dodaje się wyrazy **"w głosowaniu tajnym"**,
- b) w lit. b w § 3 w zdaniu trzecim po wyrazach **"danego sądu"** dodaje się wyrazy **"w głosowaniu tajnym"**;

5) w art. 1 w pkt 22 nadano nowe brzmienie art. 59. Tak jak obecnie Minister Sprawiedliwości ma prawo zgłosić kandydata na stanowisko sędziowskie z pominięciem procedury zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego sędziów. Utrzymanie tego wyłączenia procedury opiniowania należy uznać jako niezgodne z zasadą równego traktowania osób znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Konieczność uzyskania stosownej opinii zgromadzenia ogólnego oraz związanych z tym konsekwencji powinna dotyczyć wszystkich kandydatów na stanowiska sędziowskie. Podobnie ma to miejsce w przypadku tzw. awansu poziomego tj. powołania na stanowisko sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym lub sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym.

- 6) W art. 1 w pkt 23 i 24 wymogi stawiane sędziom w awansie poziomym są wyższe niż wymagane w przypadku powołania na stanowisko "pełnego" sędziego okręgowego lub apelacyjnego. Nie stanowi to żadnego uchybienia tyle że świadczy o pewniej nieproporcjonalności środków zastosowanych przez ustawodawcę. Może do doprowadzić do dość paradoksalnej sytuacji, że ktoś nie może awansować poziomo ale jak najbardziej nadaje się do awansu pionowego – do sądu wyższego.
- 7) art. 1 w pkt 26 – znowelizowano przepisy dotyczące delegowania sędziego. Zgodnie z § 4 Minister Sprawiedliwości uzyskuje prawo do odwołania delegowanego sędziego bez zachowania okresu uprzedzenia (podobnie jak sędzia uprawnienie do ustąpienia z delegacji bez uprzedzenia). Obecnie prawo do odwołania sędziego przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości, nie jest również niczym ograniczone z wyjątkiem okresu uprzedzenia stanowiącego jedyną gwarancję osobistą dla sędziego jak i gwarancję dla obywateli umożliwiającą ograniczenie negatywnych skutków odsunięcia sędziego od orzekania w miejscu delegowania. Usunięcie sędziego bez okresu uprzedzenia na pewno nie stanowi także realizacji konstytucyjnego obowiązku zapewnienia sędziom warunków pracy odpowiadających godności urzędu. Pozornie kwestia ta może wydawać się błaża, jednak skoro ustawodawca konstytucyjny w sposób wyraźny zwrócił uwagę na zagadnienie warunków pracy sędziów to należy przyjąć, że jest to ważny element gwarancji na poziomie konstytucyjnym, którego nie należy nadmiernie osłabiać ustawą zwykłą i to bez szczególnego uzasadnienia. Należy stwierdzić, iż obok wydłużenia okresu delegowania bez zgody sędziego do 6 miesięcy, władza wykonawcza, korzystając z możliwości arbitralnego delegowania oraz odwołania z delegacji sędziego, może uzyskać znaczący wpływ na przebieg postępowania sądowego. Nie można zapomnieć, iż Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny – zwierzchnik prokuratorów może być zainteresowany zmianą składu sędziowskiego w interesie oskarżyciela publicznego. Również negatywnie należy ocenić możliwość ustąpienia z delegacji sędziego, który nie będzie zainteresowany orzekaniem w konkretnej sprawie. W świetle ustawy takie zachowanie nie będzie mogłoby być oceniane negatywnie ale stanowić będzie naruszenie prawa do sądu. W związku z tym prawo Ministra do odwołania sędziego delegowanego bez okresu uprzedzenia, obok wydłużenia okresu delegowania bez zgody, stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad trójpodziału władz, odrębności sądów od innych władz oraz gwarancji zapewnienia szczególnych warunków pracy sędziom. Taka konstrukcja

może także stanowić obejście zasady nieusuwalności sędziów, która służy zapewnieniu prawa do właściwego i niezależnego sądu.

Pomijając powyższe wątpliwości należy podkreślić nieprecyzyjność zaproponowanych przepisów, ponieważ umożliwiają one natychmiastowe samodzielne ustąpienie sędziego delegowanego bez zgody. Co czyni delegowanie bez zgody niewykonalnym.

Ponadto należy wyjaśnić relacje pomiędzy §§ 7a i 7b. §7a zabrania powtarzania delegowania sędziego bez jego zgody do innego sądu wcześniej niż po upływie 3 lat. § 7b zabrania powtarzania delegowania sędziego bez jego zgody, do ministerstwa, w okresie 2 lat. Przepisy te jednak nie wykluczają delegowania sędziego bez jego zgody w trakcie okresu "ochronnego" z innej przyczyny. Sędzia, który był delegowany bez zgody do orzekania w innym sądzie, może być po okresie delegowania, wyznaczony bez zgody do pracy w ministerstwie i odwrotnie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 26 w lit. b, w § 4 skreśla się wyrazy "na podstawie § 1 pkt 2," oraz skreśla zdanie drugie.

8) w art. 1 w pkt 30 w zakresie art. 80a § 3 – przepis ten pozwala na wykonanie uchwały w sprawie zezwolenia na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za popełnienie zbrodni, wobec której wniesiono zażalenie. Zgodnie z art. 181 Konstytucji można sędziego pociągnąć do odpowiedzialności karnej za uprzednią zgodą sądu. Uchwała sądu dyscyplinarnego, wobec której wniesiono zażalenie nie ma przymiotu prawomocności a tylko prawomocność orzeczenia może pociągać za sobą wykonalność. A więc dopóki zgoda sądu nie będzie miała charakteru ostatecznego, nie można stwierdzić, iż spełnia ona wymogi konstytucyjne.

9) w art. 1 w pkt 30 w zakresie art. 82a § 2 pozbawiono sędziego, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie prawa dostępu do dokumentów, na których oparte są zarzuty. Uniemożliwia mu to jakąkolwiek skuteczną obronę na etapie postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Pozbawienie sędziego prawa wglądu w akta postępowania dotyczącego jego osoby może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do obrony wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

10) Przedmiotowa ustawa nie uwzględnia zmian dokonanych w ustawie z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw, która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Ustawa ta w zakresie Prawa o ustroju sądów powszechnych uchyla art. 142, do którego niniejsza ustawą dodano nowe przepisy, w tym upoważnienie do wydania rozporządzenia, nadaje nieco inne brzmienie art. 149 dotyczącego warunków osoby powoływanej na stanowisko referendarza, nadaje inne brzmienie przepisowi § 2 w art. 153 dotyczącym przeprowadzania badania w zakresie spełniania wymogu nieskazitelnego charakteru referendarza oraz dodaje w tym samym, co niniejsza ustawa, brzmieniu nowy § 2a (przepis zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia), a w zakresie ustawy o prokuraturze cały art. 91 otrzyma nowe brzmienie. O ile uchylenie lub zmiana treści przepisów po półrocznym obowiązywaniu jest jak najbardziej dopuszczalna i praktykowana to wydaje się, że dodanie przepisu w tym samym brzmieniu jest już mylące dla adresatów ustawy. Ponadto wydaje się, że w zakresie badania nieskazitelnosci charakteru kandydata na referendarza należy przyjąć wersję przepisu zaproponowaną w niniejszej ustawie, ponieważ już w akcie ustawowym określa podstawowe elementy tego badania. Konkludując w zakresie tych dwóch zagadnień należy znowelizować ustawę o zmianie ustawy z dnia 29 marca 2007 r. w następujący sposób:

- dodaje się art. 4a w brzmieniu:

"Art. 4a. W ustawie z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 64, poz. 433) w art. 6 w pkt 12:

a) w lit. a § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Aplikanta referendarskiego mianuje na czas określony, oznaczony w art. 149 § 3, i zwalnia prezes sądu okręgowego. Mianowanie aplikanta referendarskiego następuje po przeprowadzeniu konkursu przez prezesa sądu apelacyjnego. Prezes sądu okręgowego przed mianowaniem aplikanta referendarskiego zasięga informacji z Krajowego Rejestru Karnego oraz zwraca się do właściwego komendanta wojewódzkiego Policji o nadesłanie informacji o kandydacie zawierającej istotne dla oceny spełniania wymogu nieskazitelnego charakteru, dane o:

- 1) zachowaniach świadczących o naruszeniu przez niego porządku prawnego,
- 2) kontaktach ze środowiskami przestępczymi lub grupami środowiskowymi patologii społecznej i o charakterze tych kontaktów,
- 3) okolicznościach wskazujących na uzależnienie od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

b) skreśla się lit. b."

Adam Niemczewski

Główny specjalista ds. legislacji