

Ernestyna Pachala

Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. – analiza wybranych elementów nowelizacji z 12.7.2017 r.

Artykuł analizuje wybrane zmiany wprowadzone do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) nowelizacją z 12.7.2017 r. W tekście opisano najważniejsze założenia wspomnianej nowelizacji oraz porównano je z poprzednim stanem prawnym. Analizie zostały poddane trzy kategorie zmian: struktura sądownictwa powszechnego, kwestia nadzoru nad sądami i samymi sędziami, a także wąsko pojęte funkcjonowanie sądów. W każdej z tych kategorii ustawodawca proponuje istotne zmiany, między innymi losowe przydzielanie spraw sędziom, modyfikacje trybu powoływania i odwoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów czy rozszerzenie obowiązku składania rocznej informacji o działalności sądu. Autorka opisuje znowelizowane przepisy prawne oraz próbuje przewidzieć ich możliwe skutki dla funkcjonowania polskiego systemu sądownictwa powszechnego.

1. Wstęp

W ostatnim czasie ustrój sądów powszechnych w Polsce był tematem szeroko dyskutowanym, zarówno w świecie nauki, jak i w mediach¹. Stało się tak za sprawą nowelizacji ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, uchwalonej 12.7.2017 r., wprowadzającej znaczące zmiany w organizacji polskiego systemu sądownictwa. Wydaje się jednak, że w medialnym dyskursie dominują przede wszystkim emocje, brakuje zaś rzetelnej analizy wprowadzanych przepisów prawnych oraz ich konsekwencji. Niniejszy artykuł ma na celu opis najważniejszych założeń wspomnianej nowelizacji oraz ich porównanie z poprzednim stanem prawnym, regulowanym przez ustawę

¹ Zob. np. Kuraś J., *Ustawa o ustroju sądów powszechnych – co zmieni* (<http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/170729639-Ustawa-o-ustroju-sadow-powszechnych--co-zmieni.html>); *Wszystko, co musicie wiedzieć o ustawie o ustroju sądów powszechnych. Jak jest i jak ma być* (<http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1059311,ustroj-sadow-powszechnych-reforma-pis.html>); *Dziś wchodzi w życie nowelizacja ustawy o ustroju sądów powszechnych* (<http://wiadomosci.onet.pl/kraj/dzis-wchodzi-w-zycie-nowelizacja-ustawy-o-ustroju-sadow-powszechnych/356s2f8>) (dostęp 15.12.2017 r.)

- Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r. wraz ze wskazaniem ich możliwych efektów.

Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, zaraz za Konstytucją RP z 1997 r., to najważniejszy akt prawny normujący funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Z tego też względu wymagana jest ostrożność przy dokonywaniu jej ewentualnych zmian². Sama potrzeba ich wprowadzenia uzasadniana jest na wiele sposobów. Jako główne problemy wskazuje się przewlekłość postępowań sądowych, które trwają nieraz latami, powodując stan niepewności co do praw i obowiązków stron³. Inną bolączką, na którą zwraca się uwagę, jest zdarzająca się nierzetelność wyroków; Polska znajduje się niestety „w czołówce” biorąc pod uwagę liczbę skarg składanych rocznie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zaskarżających wyroki sądów krajowych⁴. Kolejny podnoszony problem dotyczy poziomu etycznego niektórych polskich sędziów; w ostatnim czasie kraj obieżyły informacje o kilku przypadkach zachowań, które nie licują z godnością wykonywanego przez nich zawodu⁵.

Wymienione wyżej zagadnienia to oczywiście tylko wycinek rzeczywistości systemu sądownictwa i nieuprawniona byłaby całościowa jednoznacznie negatywna ocena, jednakże wielu ekspertów zgadza się co do tego, że reforma jest konieczna. Pozostaje pytanie, których dokładnie elementów wymiaru sprawiedliwości mają dotyczyć zmiany, jak daleko powinny one iść i wreszcie, w którym kierunku.

2. Ogólna charakterystyka ustawy z 12.07.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych przyjęta w lipcu 2017 r. ma – w założeniu projektodawców – stanowić remedium na najbardziej palące problemy polskiego systemu sądownictwa. Warto zatem przyjrzeć się najpierw jej ogólnym założeniom i najważniejszym kierunkom, w których idą proponowane zmiany.

² I. Hayduk-Hawrylak, B. Kołecki, A. Wlekińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2017, s. XV.

³ *Co warto zmienić w polskich sądach – wystąpienie RPO do min. Andrzeja Dery z Kancelarii Prezydenta* (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-warto-zmienic-w-polskich-sadach--wystapienie-rpo-do-min-andrzeja-dery-z-kancelarii-prezydenta>) (dostęp 15.12.2017 r.).

⁴ Zob. *The European Court of Human Rights in facts and figures 2016* (http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2016_ENG.pdf) (dostęp 15.12.2017 r.).

⁵ Zob. np. *Wydalenie z zawodu dla sędziego ze Szczecina, obwinionego o kradzież elementu wkretarki* (http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/542614_sprawa-sedziego-ktory-wyniosl-ze-sklepu-elementy-wkretarki-w-sadzie.html) (dostęp 15.12.2017 r.).

W artykule analizie zostało poddanych jedynie kilka elementów nowelizacji, tych, które wymieniane są często jako najistotniejsze i mające potencjalnie najdalej idące konsekwencje dla kształtu wymiaru sprawiedliwości⁶. Ich wspólnym elementem jest odniesienie do kwestii fundamentalnej, jaką jest gwarantowana przez Konstytucję niezależność władzy sądowniczej i jej odrębność od innych władz⁷.

Analizując omawiany akt prawny można wyróżnić trzy główne kwestie, którymi zajął się ustawodawca: po pierwsze, samą strukturą wymiaru sprawiedliwości, po drugie, sprawą nadzoru nad sądami i sędziami, wreszcie, po trzecie, pewnymi aspektami wąsko pojętego funkcjonowania sądów. Wśród przepisów regulujących strukturę sądownictwa zwracają uwagę w szczególności artykuły dotyczące trybu powoływania i odwoływania prezesów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych (art. 1 pkt 6 i 7) – w tym zakresie nastąpiły bowiem pewne zmiany, które zostaną omówione dokładniej w dalszej części artykułu. Nowelizacja uszczegóławia także nadzór nad sądami i sędziami (art. 1 pkt 13, 15-17), rozszerzając na przykład obowiązek składania rocznej informacji o działalności sądu, co ma zaradzić uchybieniom w administracji oraz funkcjonowaniu placówek. Ponadto jedną z najważniejszych nowości, które proponuje ustawodawca, stanowi system losowego (z pewnymi wyjątkami) przydzielania spraw sędziom do rozpatrzenia w ramach poszczególnych kategorii (art. 1 pkt 20).

Wydaje się, że jako pryncypia, którymi kierowali się autorzy nowelizacji wprowadzając między innymi wyżej wymienione rozwiązania, można przyjąć te wymienione w art. 41 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (znajdowały się one zresztą w ustawie już w wersji sprzed nowelizacji) zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania oraz potrzeba zapewnienia rzetelnego wykonywania działań powierzonych sądom. Zarysowane instytucje zostaną szerzej omówione pod kątem ich zgodności z powyższymi zasadami.

3. Tryb powoływania i odwoływania prezesów sądów

Nowelizacja wprowadza istotne zmiany do art. 23-25 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczących trybu powoływania prezesów sądów. Pozostając w zgodzie

⁶ Zob. np. *Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 1; *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 1.

⁷ *Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, Sąd Najwyższy, sygn. BSA I/II-021-161/17, s. 2-3.

z zasadą trójpodziału władz, art. 173 Konstytucji RP stanowi, że „sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”⁸. Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków doprecyzował, że ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie może – poza przypadkami określonymi w Konstytucji – „ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowniczej”⁹. Z drugiej strony dopuszczono możliwość nadzoru administracyjnego nad sądami sprawowanego przez władzę wykonawczą (w osobie ministra sprawiedliwości), pod warunkiem zachowania równowagi władz, a także nieingerencji w kwestię sprawowania przez sędziów ich urzędów¹⁰¹¹. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „rozdzielone władze nie są (...) niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa”¹². W innym z wyroków znalazło się z kolei twierdzenie, że w niektórych sferach ingerencja władzy wykonawczej w osobie ministra nie będzie naruszeniem zasady niezależności, o ile będzie dokonywana na podstawie ustawy¹³. Konieczne jest zatem rozgraniczenie sfery orzekania, do której władza wykonawcza nie może mieć dostępu, i sfery administracyjnej¹⁴.

W dotychczasowym stanie prawnym minister sprawiedliwości powoływał prezesów sądów apelacyjnych oraz sądów okręgowych. Regulacje te zostały uznane za zgodne z Konstytucją RP w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18.2.2004 r.¹⁵. Nowelizacja wprowadziła jednak pewne zmiany w tym zakresie. Od 2017 r. minister będzie miał kompetencję do powoływania także prezesów sądów rejonowych, którzy dotychczas powoływani byli przez prezesów właściwych sądów apelacyjnych po zasięgnięciu opinii zebrania sędziów danego sądu rejonowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego.¹⁶ Wprowadzona zmiana na pewno sprzyjać będzie centralizacji nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości, rozszerza bowiem kompetencje ministra sprawiedliwości. Wydaje się przy tym, że zgodnie z zasadą subsydiarności, prezes sądu apelacyjnego miał szansę na większe rozeznanie w kompetencjach kandydatów na prezesów sądów rejonowych niż organ centralny. Nie sprecyzowano ponadto na poziomie ustawy, w jaki sposób minister dokonywać

⁸ Konstytucja RP z 2.4.1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 28/04, Dz. U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1208.

¹⁰ I. Hayduk-Hawrylak, B. Kołecki, A. Wleklińska, op.cit., s. 42.

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 12/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 304.

¹² Ibidem.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 45/07, Dz. U. z 2009 r., Nr 9, poz. 57.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 31/12, Dz. U. z 2013 r., poz. 1433.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 12/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 304.

¹⁶ Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27.07.2001 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm. (wersja sprzed nowelizacji z 12.07.2017 r.)

będzie wyboru danego kandydata na to stanowisko, co może sprzyjać decyzjom arbitralnym i mającym charakter polityczny¹⁷.

Nowelizacja ułatwia także awans sędziów sądów niższego szczebla. Do tej pory prezesem sądu apelacyjnego mógł zostać jedynie sędzia sądu apelacyjnego. Aktualnie może to być także sędzia sądu okręgowego. Analogiczna możliwość dotyczy kandydata na prezesa sądu okręgowego; w tym przypadku awans umożliwiono sędziom sądów rejonowych.

Wśród znowelizowanych przepisów zwraca uwagę wyeliminowanie obowiązku zasięgnięcia przez ministra sprawiedliwości opinii w procesie powoływania prezesów sądów. W zależności od szczebla sądu minister miał bowiem obowiązek zwrócenia się z wnioskiem o wydanie opinii na temat kandydata na prezesa sądu do zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, okręgu albo rejonu. W przypadku wydania opinii negatywnej prezes sądu mógł być powołany jednak pod warunkiem, że opinia Krajowej Rady Sądownictwa okazała się pozytywna. Negatywna opinia Rady wykluczała, by opiniowany prezes został powołany na stanowisko. Ten mechanizm zapewniał, z jednej strony, konsultatywny charakter samorządu sędziowskiego, z drugiej zaś, czynił KRS organem współdecydującym w kwestii powołania prezesów sądów¹⁸, co było zgodne z jej ustrojową pozycją określoną przez art. 186 pkt. 1 Konstytucji RP. Dzięki niemu realizowana była zasada *checks and balance*, stanowiąca zabezpieczenie przed zbytnią dominacją jednego organu. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków jeszcze pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. postawił tezę – i można uznać ją za aktualną także dziś – że „Minister Sprawiedliwości jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów, ale jego głos nie może być jednak dominujący”¹⁹. Co więcej, już w poprzednim stanie prawnym wyrażany był pogląd, że wymóg podtrzymania sprzeciwu zgromadzenia ogólnego sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa budzi wątpliwości konstytucyjne, ponieważ trudno pogodzić go z zasadą niezależności sądów²⁰. W powyższym kontekście usunięcie obowiązku zasięgnięcia opinii Rady budzi duży niepokój, ponieważ sprzyja zdecydowanie zbyt daleko posuniętej dominacji władzy wykonawczej w całym procesie. Wprowadzone przez nowelizację „przedstawienie” powołanego prezesa sądu zgromadzeniu ogólnemu sędziów (art. 1 pkt 6) nie ma praktycznego

¹⁷ Zob. *Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 2-3.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 12/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 304.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 11/93, cyt. za: wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 12/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 304.

²⁰ Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 79.

znaczenia, gdyż nie wyposaża samorządu sędziowskiego w żadne kompetencje. Zrezygnowano również z jakiegokolwiek roli Krajowej Rady Sądownictwa. Zamierzeniem ustawodawcy było „zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości, jako organu odpowiadającego za zapewnienie właściwego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w wymiarze administracyjnym”²¹. W ten sposób usunięto jednak mechanizm kontroli i równowagi, który z jednej strony zapewniał odpowiedni nadzór administracyjny nad sądami ze strony władzy wykonawczej, z drugiej jednak nie pozwalał jej na zbyt dużą ingerencję i samowolę²². Opisywane zmiany niosą ze sobą istotne niebezpieczeństwo upolitycznienia wyboru kandydatów na prezesów sądów, ponieważ usuwają z całego procesu głos środowiska sędziowskiego²³. W świetle przywołanych rozważań Trybunału Konstytucyjnego wydaje się, że nowe rozwiązania mogą zostać w przyszłości uznane za niekonstytucyjne²⁴.

Nowelizacja modyfikuje również przesłanki odwołania prezesa sądu przez ministra sprawiedliwości. Oprócz dotychczas obowiązującego „rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych” (art. 27 §1 pkt. 1 PrUSP) oraz „gdy dalszego pełnienia funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości” (art. 27 §1 pkt. 2 PrUSP) dodano przesłankę „szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych” (art. 1 pkt 7 nowelizacji). Dwie pierwsze przesłanki były już przedmiotem analizy w jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego²⁵. Kilka słów komentarza należy jednak poświęcić nowo dodanej ostatniej przesłance.

Celem przyświecającym ustawodawcy było zwiększenie efektywności pracy prezesów sądów poprzez wprowadzenie grożącej im sankcji za niedopełnienie obowiązków²⁶, a także poprawienie jakości organizacji pracy samych sądów. Niewątpliwie, szczególnie to ostatnie, może na dłuższą metę przynieść wymierne korzyści; lepsza organizacja pracy sądów skróci chociażby czas oczekiwania na wyrok. Możliwe, że wprowadzona przesłanka

²¹ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1491, s. 10.

²² *Zob. Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, Sąd Najwyższy, sygn. BSA I/II-021-161/17, s. 5.

²³ *Zob. np. wypowiedź SSN Stanisława Zabłockiego, prezesa Izby Karnej Sądu Najwyższego, w: Wszystko, co musicie wiedzieć o ustawie o ustroju sądów powszechnych. Jak jest i jak ma być* (<http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1059311,ustroj-sadow-powszechnych-reforma-pis.html>) (dostęp 15.12.2017 r.).

²⁴ *Zob. Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 5-6.

²⁵ *Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 12/03, Dz.U. z 2004 r. Nr 34, poz. 304.*

²⁶ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1491, s. 14.

w istocie będzie stanowiła dla prezesów sądów ważny czynnik motywujący do rzetelnego administrowania powierzonym im sądem, eliminowania ewentualnych nieprawidłowości administracyjnych i szukania coraz to nowych rozwiązań organizacyjnych usprawniających pracę sądu. Jest to w zasadzie konkretyzacja przesłanki pierwszej dotyczącej rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, zwrócenie uwagi na pewien aspekt pracy prezesów²⁷. Można oczywiście podnieść zarzut, że stanowi ona zatem *superfluum*, wiele zależy jednak od tego, w jaki sposób będzie wykorzystywana w praktyce i czy w dłuższym czasie przyniesie spodziewane efekty, czy też wręcz przeciwnie, stanie się dla władzy wykonawczej wygodnym instrumentem usuwania niechcianych prezesów sądów pod pretekstem niskiej efektywności ich działań. Ustawa nie precyzuje bowiem kryteriów owej „szczególnie niskiej efektywności”²⁸, brak także (w odróżnieniu od dwóch wcześniejszych przesłanek) utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Ustawodawca informuje jedynie, że efektywność oceniana będzie głównie na podstawie informacji rocznych o działalności sądu, a także że sankcja znajdzie zastosowanie w przypadkach „braku efektywności w stopniu szczególnym tj. wyjątkowym na tle działalności innych prezesów sądów kierujących porównywalnymi jednostkami”²⁹. Należałoby więc najpierw dokonać wykładni przepisów i określić, jakie konkretnie dane wskazywałyby na niską efektywność działań, aby uniknąć arbitralnych decyzji ministra sprawiedliwości³⁰.

Dotychczas obowiązujące przepisy blokowały dyskrecjonalność władzy wykonawczej w tej kwestii stanowiąc, że negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa odnośnie do odwołania prezesa sądu jest dla ministra wiążąca. Obecnie próg ten podniesiono - taka opinia jest wiążąca wtedy, gdy zostanie przegłosowana w KRS większością dwóch trzecich głosów. Wprowadzono także możliwość zawieszenia prezesa w czynnościach służbowych do czasu wydania opinii, aby uniknąć sytuacji, w której sądem kieruje osoba, co do której istnieje „uzasadnione podejrzenie niekompetencji”³¹.

²⁷ Ibidem, s. 11.

²⁸ Zob. *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 7.

²⁹ Ibidem, s. 11.

³⁰ *Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 3.

³¹ Ibidem, s. 12.

4. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów

Wśród znowelizowanych przepisów warto zauważyć te rozszerzające system nadzoru administracyjnego nad sądami. Poza opisanymi już modyfikacjami w trybie powoływania prezesów, zmiany dotknęły również instytucję nagan dla sędziów, nazywaną przez ustawę „zwróceniem uwagi na piśmie” (art. 1 pkt 13). Dotychczas uwaga mogła zostać zwrócona prezesowi lub wiceprezesowi sądu niższego szczebla przez prezesa sądu wyższego szczebla. Nagany prezesowi lub wiceprezesowi sądu działającego na obszarze apelacji mógł udzielić prezes sądu apelacyjnego, prezesowi lub wiceprezesowi sądu rejonowego, działającego w danym okręgu sądowym - prezes sądu okręgowego (art. 37e § 1, 3 PrUSP). Od 2017 r. takie uprawnienie przysługiwać będzie również prezesowi każdego sądu wobec przewodniczącego wydziału, jego zastępcy oraz kierownika sekcji (art. 1 pkt 13 lit. b). Nowe kompetencje zyskał także minister sprawiedliwości. Będzie miał on prawo zwrócić uwagę prezesowi sądu apelacyjnego, co dotychczas nie było przewidziane przez ustawę (art. 1 pkt 15). Takie rozszerzenie nadzoru administracyjnego i pogłębienie kontroli ma zapobiec różnego rodzaju uchybieniom w wykonywaniu czynności administracyjnych przez sędziów lub asesorów sądowych sprawujących funkcje w poszczególnych placówkach.

Jedną z istotnych nowości stanowi finansowy aspekt nagany. Od tej pory każde zwrócenie uwagi na piśmie może (choć nie musi) być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego od 15 do 50 %, w zależności od wagi stwierdzonego uchybienia obowiązkom. Wspomniana sankcja będzie mogła trwać od miesiąca do pół roku (art. 1 pkt 13 lit. b).

Jednocześnie z zaostrzeniem środków nadzoru administracyjnego ustawodawca zapewnia możliwość odwołania się przez zainteresowanego od udzielonej mu nagany, co w kontekście potencjalnych konsekwencji finansowych stanowi ważny instrument hamujący ewentualną samowolę przełożonych w udzielaniu nagan swoim podwładnym. Zainteresowany powinien w ciągu 14 dni złożyć pisemne zastrzeżenie do prezesa właściwego sądu (w przypadku przewodniczących wydziałów, ich zastępców oraz kierowników sekcji) albo do prezesa sądu przełożonego (w przypadku prezesów sądów). Następnie wskutek złożenia zastrzeżenia nagana może zostać uchylona. W przeciwnym wypadku takie zastrzeżenie przekazywane będzie do rozpoznania prezesowi sądu przełożonego albo – gdy nagana dotyczy prezesa sądu apelacyjnego – do ministra sprawiedliwości, który rozpatrzy sprawę (art. 1 pkt 13 lit. b). W przypadku nagany udzielonej prezesowi sądu apelacyjnego przez ministra, jego zastrzeżenie będzie przekazywane do rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 1 pkt 15)

Wprowadzone rozwiązania mają, rzecz jasna, swoje wady i zalety. Niewątpliwą korzyścią rozszerzenia systemu nagan jest bardziej szczegółowa wewnętrzna kontrola administracyjna, dotycząca coraz mniejszych komórek organizacyjnych sądów, łącznie z poszczególnymi wydziałami. W literaturze wskazuje się, że odpowiedni nadzór może być czynnikiem decydującym o sprawności postępowania sądowego. Ponadto wpływa on w dużej mierze na społeczną ocenę pracy sądów i ich autorytet³². Dlatego uszczegółowienie kontroli może w przyszłości usprawnić zarządzanie nimi, a także zapobiec różnego rodzaju uchybieniom czy też zwykłemu niewłaściwemu, nierzetelnemu zarządzaniu wewnętrznemu w sądach. Dzięki badaniu małych komórek organizacyjnych łatwiejsze i szybsze stanie się reagowanie na pojawiające się błędy w administracji. Ustawodawca przekonuje, że poprzez dodanie sankcji finansowej taka kontrola może okazać się skuteczniejsza i w większym stopniu motywująca do rzetelnej pracy osoby pełniące sądowe funkcje, niż jedynie zwrócenie uwagi na piśmie niepołączone z wymiarem materialnym³³. Należy docenić realną możliwość odwołania się do wyższej instancji od udzielonej nagany, a także ściśle określone terminy, w których takie zastrzeżenie powinno być rozpatrzone.

Jednocześnie konieczne jest dostrzeżenie, że takie rozszerzenie systemu kontroli może prowokować różnorodne nadużycia ze strony przełożonych w stosunku do „niewygodnych” podwładnych. Szczególnie niebezpieczna dla niezależności władzy sądowniczej może okazać się instytucja nagany udzielanej prezesowi sądu apelacyjnego przez ministra sprawiedliwości. Stanowi ona bowiem bezpośrednią ingerencję władzy wykonawczej w sferę sądownictwa i można mieć wątpliwości, czy mieści się jeszcze w pojęciu administracyjnego nadzoru nad sądownictwem sprawowanego przez ministra sprawiedliwości³⁴, czy też będzie już może nieuprawnioną próbą zapewnienia sobie kontroli nad działalnością sądów w osobie ich prezesów. Przez działalność administracyjną sądów rozumie się całokształt działalności zarządzającej i organizatorskiej, innej niż związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sędziów³⁵. Można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której realne przyczyny udzielenia nagany będą wykraczały poza oficjalny zakres administracyjny, a w rzeczywistości dotyczyły będą pełnienia przez sędziów ich urzędów, czyli mówiąc wprost, wydawanych wyroków, co stanowiłoby pośredni zamach na ich niezawisłość. Może to być tym bardziej dotkliwe,

³² Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., op.cit., s. 97.

³³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1491, s. 18.

³⁴ Zob. art. 9 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych z 27.7.2001 r., Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.

³⁵ Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., op.cit., s. 98.

że połączone z karami finansowymi³⁶. Takiej arbitralności w teorii ma zapobiegać instytucja złożenia zastrzeżenia, jednak czy będzie ona skuteczna, okaże się dopiero w praktyce.

W omawianej dziedzinie pewne zmiany dotknęły także instytucję informacji rocznej o działalności sądów. Obowiązek przedłożenia do oceny takiej informacji ministrowi sprawiedliwości obejmował do tej pory prezesów sądów apelacyjnych i dotyczył działalności sądów im podległych, znajdujących się na terenie apelacji. Obecnie obowiązek ten rozszerzono także na prezesów sądów okręgowych oraz rejonowych: będą oni przedkładać informację roczną prezesowi sądu przełożonego (art. 1 pkt 16 lit. a). Do tej pory mieli jedynie przekazywać „odpowiednie dane” potrzebne prezesowi sądu apelacyjnego do sporządzenia informacji rocznej³⁷. Tę zmianę należy ocenić pozytywnie. Im niższy szczebel, na którym sporządzana będzie taka informacja, tym bardziej wnikliwa, szczegółowa i miarodajna ona będzie. Ponadto prezesi sądów wyższej instancji, szczególnie sądów apelacyjnych, którzy przedkładają swoje sprawozdanie bezpośrednio organowi centralnemu, będą mogli korzystać z informacji sporządzonych przez prezesów niższych szczebli, co uczyni ich informacje bardziej szczegółowymi, sprawdzonymi i odpowiadającymi faktycznemu stanowi rzeczy.

Z drugiej strony, wprowadzono system oceny informacji rocznej o działalności sądów (art. 1 pkt 16 lit. c). Skala będzie czterostopniowa: pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem, negatywna. Od oceny negatywnej będzie przysługiwać odwołanie na analogicznych zasadach jak w przypadku zastrzeżenia do otrzymanej pisemnej nagany. W założeniu informacja zwrotna, jaką otrzymają prezesi sądów, ma być czynnikiem motywującym do wzmożonych wysiłków na rzecz zarządzania podległym sądem³⁸. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie skali ocen może przyczynić się do poprawy jakości administracyjnych aspektów sądownictwa pod warunkiem, że wystawienie takiej oceny połączone będzie z rzetelnym jej uzasadnieniem, wnioskami pokontrolnymi, ale nade wszystko z propozycjami konkretnych rozwiązań, które mogą przyczynić się do poprawy tego, co – w ocenie oceniającego informację roczną – w danym sądzie funkcjonuje źle. Tylko wtedy ocena ma szansę stać się efektywnym instrumentem systematycznej naprawy sądów i poprawy jakości ich pracy.

³⁶ *Opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 4-5.

³⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20.12.2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, § 26 ust. 1 i 2, Dz. U. z 2013 r. poz. 69, ze zm.

³⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1491, s. 16-17.

Podobnie jak w kwestii nagan, także tutaj ustawodawca wprowadził sankcje, ale i nagrody finansowe. Ocena negatywna może zostać połączona z obniżeniem dodatku funkcyjnego od 15 do 50 %, natomiast pozytywna, z jego podwyższeniem do wysokości 150 % maksymalnej wysokości tego dodatku (art. 1 pkt 16 lit. c). Ustawodawca ponownie dąży do zwiększenia efektywności nadzoru administracyjnego nad sądami poprzez wprowadzenie aspektu finansowego. Komentarz musi być podobny, jak w przypadku finansowych sankcji połączonych z naganą. Faktycznie mogą okazać się one motywujące do działania (tym bardziej, że w omawianym przypadku mamy do czynienia nie tylko z systemem kar, ale i nagród). Z drugiej jednak strony, w zależności od sposobu ich wykorzystania, mogą stać się instrumentem karania niewygodnych politycznie prezesów sądów, a faworyzowania tych przychylnych opcji politycznej, która aktualnie dzierży władzę.

5. Losowe przydzielanie spraw sędziom

Nowelizacja wprowadza bardzo istotną zmianę jeśli chodzi o przydział spraw sędziom. Dotychczas - co do zasady - zajmowali się tym przewodniczący wydziałów (wyjątek dotyczył części spraw karnych). Od tej pory sprawy przydzielane będą w ramach poszczególnych kategorii w drodze losowania (art. 1 pkt 20) dzięki zastosowaniu centralnego systemu informatycznego.

Dopuszczono kilka wyjątków: w przypadku spraw z zakresu prawa rodzinnego: tutaj nadal dominującą rolę będzie odgrywało kryterium terytorialne, a także w sprawach rejestrowych, wieczystoksięgowych i tych związanych z wykonywaniem orzeczeń. Przydział spraw sędziom i asesorum sądowym (bo ich także dotyczy regulacja) ma być równy.

Przewidziano także, że w przypadku „sprawy wymagającej nadzwyczajnego nakładu pracy” sędzia sprawozdawca może wystąpić do prezesa sądu z wnioskiem o wstrzymanie na określony czas przydziału kolejnych spraw do rozpatrzenia.

Powyższe przepisy wskazują na to, że ustawodawca dąży przede wszystkim do równego i sprawiedliwego obciążenia pracą sędziów³⁹. Może to być (choć nie musi) częściowe rozwiązanie problemu zbyt długiego czasu oczekiwania na wyroki, z którym boryka się polskie sądownictwo, co często jest spowodowane przeciążeniem pracą niektórych sędziów. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji można również przeczytać,

³⁹ Ibidem, s. 7.

że w konsekwencji wzmocniona zostanie zasada niezawisłości sędziego, który nie będzie mógł być obciążany pracą w sposób dowolny przez organy administracji sądowej⁴⁰. Natomiast poprzez wyeliminowanie elementu ludzkiego z procesu przydziału spraw starano się zlikwidować możliwość pewnej arbitralności. Projektodawca argumentuje, że takie rozwiązanie będzie gwarancją równości stron w postępowaniu, a nawet warunkiem prawidłowego rozpoznania sprawy⁴¹. Można mieć wątpliwości, czy to ostatnie stwierdzenie nie jest zbyt daleko idące, prawidłowe rozpoznanie sprawy jest bowiem uzależnione od wielu czynników, a losowy przydział to dopiero pierwszy krok na tej drodze. Niemniej jednak istnieje szansa, że zwiększone zostaną gwarancje bezstronności składów orzekających. Wszystko to ma służyć, jak się wydaje, zwiększeniu zaufania społeczeństwa do sądów.

6. Podsumowanie

W artykule omówione zostały trzy najważniejsze grupy zmian wprowadzone w 2017 r. do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Oprócz tych wymienionych nowelizacja wprowadza także szereg innych modyfikacji, także w ustawach luźniej powiązanych z działalnością sądów powszechnych. Zrównuje chociażby wiek przejścia na emeryturę sędziów z powszechnym wiekiem emerytalnym w Polsce: 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn⁴².

Podsumowując analizę, należy zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze zasługuje na docenienie fakt, że ustawodawca zdecydował się zaproponować reformę polskiego systemu sądownictwa, które, jak wspomniano na początku, boryka się z wieloma problemami⁴³. Wydaje się, że wzmocnienie i uszczegółowienie nadzoru administracyjnego nad sądami, wyrażające się między innymi w rozszerzeniu obowiązku składania rocznej informacji o działalności sądów, czy też możliwości pisemnego zwrócenia uwagi, przyczyni się do wyeliminowania wielu nadużyć w tym zakresie i rozpocznie długi, ale konieczny proces uzdrawiania niektórych aspektów polskiego wymiaru sprawiedliwości. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie mechanizmu losowego przydzielania spraw sędziom. Dzięki temu zostaną oni bardziej sprawiedliwie obciążeni pracą, a oczekiwanie

⁴⁰ Ibidem, s. 8.

⁴¹ Ibidem, s. 7.

⁴² Ustawa z 12.7.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1452, art. 13 pkt. 1 lit. a.

⁴³ Zob. *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, s. 9.

na wyrok może ulec skróceniu. Powinno to także w dużej mierze wyeliminować podejrzenia o brak obiektywizmu sędziów, które pojawiają się w niektórych przypadkach, a tym samym zwiększyć zaufanie społeczeństwa do sądów.

Należy jednocześnie podkreślić, że omawiana nowelizacja nie rozwiązuje wszystkich problemów. Nie wprowadzono na przykład żadnych mechanizmów bezpośrednio mogących skrócić czas oczekiwania na wyrok. Wątpliwe także, czy zaostrenie nadzoru administracyjnego nad sądami pozwoli wyeliminować podnoszone czasem oskarżenia o nierzetelność wyroków. Co najistotniejsze jednak nowelizacja niepokojąco rozszerza kompetencje władzy wykonawczej w osobie ministra sprawiedliwości. Usunięcie mechanizmu konsultacji w procesie powoływania prezesów sądów budzi głęboki sprzeciw. Tak jak już wcześniej wspomniano, Trybunał Konstytucyjny określił niegdyś, że rola ministra sprawiedliwości w tym procedurze nie może być dominująca, ponieważ stanowi on element władzy wykonawczej. Na skutek zlikwidowania funkcji, którą pełniło tu zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu oraz Krajowa Rada Sądownictwa, rola ministra stała się zdecydowanie zbyt istotna, co nie powinno mieć miejsca, jeśli państwo nadal ma respektować zasadę niezależności władzy sądowniczej od innych władz. Można oczywiście podnieść zarzut, że prezesi sądów pełnią głównie funkcje administracyjne, jednak wprowadzone rozwiązanie może stanowić niebezpieczny precedens. Jeżeli sądy mają pozostać z dala od polityki, a zdaje się, że takie założenie, przynajmniej w warstwie deklaratywnej, przyświecało projektodawcy, mechanizmy hamujące zbytnią ingerencję władzy wykonawczej w sferę sądownictwa powinny zostać przywrócone. Nie chodzi bowiem o to, by dominowała jedna czy druga strona, egzekutywa czy środowisko sędziowskie. Celem jest, by te władze wzajemnie się równoważyły, ponieważ tylko wtedy będą służyły dobru wspólnemu.

Pozostaje mieć nadzieję, że w kolejnych latach ustawodawca, niezależnie od dominującej w danym czasie opcji politycznej, nie ustanie w poszukiwaniach optymalnych rozwiązań pozwalających systematycznie reformować polski wymiar sprawiedliwości, w zgodzie z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym.

Summary

The article describes modifications introduced to the Polish law on the judicial system with the amendment dated 12.07.2017. In the paper the most important aspects of the aforementioned novelization are analyzed, as well as compared to the precedent legal framework. Three categories of the modifications were subject to the analysis: the structure of court system, question of the supervision of the courts and judges, and the functioning of the courts. In each of those categories the legislator suggests important changes, such as allocating the cases to the judges by drawing, or modifications of the courts' presidents' and vice-presidents' appointment and recall procedure. The author describes the amended regulations and tries to predict their possible effects on the Polish judicial system.

Ernestyna Pachala

Studentka IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji oraz politologii na Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych w ramach Kolegium Międzyobszarowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka programu Erasmus + na Université Paris Descartes w Paryżu. Współautorka publikacji „Wstęp do prawoznawstwa – leksykon podstawowych pojęć” wydanej przez Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. Do jej zainteresowań należą prawo konstytucyjne, myśl polityczna i prawna, prawo rodzinne, prawo własności intelektualnej