



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA I-021-1/17

Do druku nr 1181

Warszawa, dnia 10 stycznia 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 11.01.2017

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 grudnia 2016 r., GMS-WP-173-390/16 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.*

Z wyrazami szacunku



**Uwagi Sądu Najwyższego
do rządowego projektu ustawy o zmianie
ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych**

1. Niniejsza opinia dotyczy rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 2026, dalej jako „p.u.s.p.”), przesłanego do zaopiniowania wraz z pismem Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 29 grudnia 2016 r., znak: GMS-WP-173-390/16 (druk sejmowy nr 1181).

2. Deklarowanym celem projektowanej ustawy jest „uporządkowanie systemu funkcjonowania dyrektorów sądów w celu zwiększenia sprawności w zakresie zarządzania kadrami w sądach powszechnych, w odniesieniu do stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów sądów”. W ocenie projektodawcy proponowane regulacje sprawią, że prezesi sądów „będą mogli w większym stopniu przenieść nacisk swoich obowiązków na zadania związane z nadzorem nad działalnością sądów w zakresie orzekania, który może zostać powierzony wyłącznie organom władzy sądowniczej”.

3. Projektowane ukształtowanie pozycji ustrojowej dyrektora wywołuje zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Zgodnie z założeniami dyrektorzy sądów stracą status organu sądu (zob. art. 21 projektu) i zostaną poddani zwierzchnictwu Ministra Sprawiedliwości (zob. projektowany 21a § 2). Jednocześnie projektodawca nie zamierza nowelizować art. 31a § 1 p.u.s.p., zgodnie z którym dyrektor sądu kieruje działalnością administracyjną sądu, polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3. Projekt nie przewiduje też zmian przepisów, przewidujących że dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentowania w tym zakresie sądu wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów (art. 31a § 1 pkt 3 p.u.s.p.).

Proponowane w projekcie pozbawienie dyrektora statusu organu sądu otwiera drogę do badania przepisów kształtujących jego pozycję ustrojową przez pryzmat zasady podziału i równowagi władzy, przewidzianej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pozycja prawna, kompetencje i relacje dyrektora z prezesem sądu nie mogą być oceniane w świetle tej zasady tak długo, jak długo dyrektor sądu jest organem sądu (zob. wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK ZU 2013, nr 8A, poz. 121).

Należy przypomnieć, że stosownie do art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Istotą zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji jest zarówno funkcjonalny podział władzy, jak i stan równoważenia się władz, w celu gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 oraz 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12).

W odniesieniu do władzy sądowniczej zasada trójpodziału władzy znajduje rozwinięcie w art. 173 Konstytucji RP, zgodnie z którym sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Na gruncie tego przepisu przyjmuje się, że o ile w odniesieniu do władzy ustawodawczej lub wykonawczej występuje zjawisko przecinania się kompetencji władz, o tyle dla władzy sądowniczej charakterystyczne jest odseparowanie od pozostałych władz (zob. orzeczenia z: 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 39; 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 35; wyroki z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99 i 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04).

Wyodrębnienie władzy sądowniczej nie oznacza oczywiście jej pełnej izolacji od innych organów państwa oraz zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz. W świetle zasady podziału i równowagi władzy za dopuszczalne uznaje się powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości pewnych kompetencji z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Niemniej jednak uprawnienia te nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (zob. wyrok TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 2009, nr 1A, poz. 3).

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że organizacja administracji sądowej i sposób jej funkcjonowania mają istotny wpływ na sprawowanie przez sąd wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, zaś podstawowym kryterium oceny tej administracji jest zdolność do usprawniania tych procesów. Relacje między działalnością administracyjną sądów a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i udzielaniem ochrony prawnej powinny każdorazowo być ukształtowane z uwzględnieniem tej zależności. Regulacje odnoszące się do administracji sądowej nie mogą więc prowadzić do ingerencji w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, a zwłaszcza naruszać lub osłabiać niezawisłości sędziowskiej (por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-ZU A 2013, nr 8, poz. 121).

Jak się wydaje zaproponowane podporządkowanie dyrektora zwierzchnictwu Ministra Sprawiedliwości powyższych standardów nie spełnia. Daje bowiem Ministrowi Sprawiedliwości niczym nieskrępowaną możliwość ingerowania w warunki techniczno-organizacyjne oraz majątkowe funkcjonowania sądu, co może przekładać się na proces sprawowania przez ten sąd wymiaru sprawiedliwości i wykonywania innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Jednocześnie projektowane regulacje nie gwarantują władzy sądowniczej, której elementem jest sąd i jego organy, jakichkolwiek możliwości ochrony jej pozycji. Projektowane przepisy nie ustanawiają bowiem żadnych gwarancji proceduralnych zapewniających równowagę wobec działań władzy wykonawczej. Zarzut ten wydaje się tym bardziej uzasadniony w świetle

projektowanego art. 21a § 3, który stanowi, że prezes sądu wykonuje w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości. Ustawa nie precyzuje jednak, jakie czynności zastrzeżone są dla Ministra Sprawiedliwości, co stwarza ryzyko systematycznego rozszerzania zakresu kompetencji tego organu. W takim ujęciu są one niezgodne z zasadą podziału i równowagi władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej.

Co się zaś tyczy pozbawienia wpływu prezesa sądu i organów samorządu sędziowskiego jakiegokolwiek wpływu na obsadę stanowiska dyrektora sądu, to należy stanowczo podkreślić, że skoro dyrektor sądu ma zarządzać działalnością administracyjną, a pozostaje ona w pewnej zależności do podstawowej funkcji sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, to organy władzy sądowniczej, składające się z sędziów, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu, powinny mieć istotny wpływ na powołanie dyrektora.

Jedynie na marginesie należy zauważyć, że pozbawienie dyrektora sądu statusu organu sądu, wbrew celom deklarowanym przez projektodawcę, spowoduje przyrost obowiązków prezesów sądów związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa w sprawach, w których dotychczas czynił to dyrektor, bądź dyrektor sądu nadzrędnego. Z tego punktu widzenia omawianą propozycję należy uznać za dysfunkcyjną.

4. Jeżeli chodzi natomiast o propozycję rezygnacji z dotychczasowej procedury konkursowej uregulowanej w przepisach art. 32a § 2–13 p.u.s.p., to w pierwszej kolejności za nieprzekonywujące należy uznać argumenty zawarte w uzasadnieniu opiniowanego projektu. Projektodawca wskazuje bowiem, że „procedura ta miała charakter długotrwały i nie zawsze zapewniała możliwość szybkiego i skutecznego obsadzenia stanowiska dyrektora lub zastępcy dyrektora sądu”. Na uwagę zwraca jednak brak odwołania do jakichkolwiek statystyk, pozwalających na ocenę skali tego typu zjawisk.

Niezależnie od powyższego należy wyrazić wątpliwość co do zgodności projektowanych regulacji dotyczących powoływania dyrektorów w sądach z art. 60 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „służby publicznej”, o którym mowa w tym przepisie należy definiować w sposób abstrahujący od treści ustaw precyzujących to pojęcie oraz z uwzględnieniem zasad, norm i wartości konstytucyjnych. Chodzi tu o „trwałe wykonywanie wszelkich zajęć związanych bezpośrednio lub tylko pośrednio z realizacją zadań władzy publicznej, wypełnianiem funkcji publicznych lub zaspokajaniem potrzeb publicznych lub działanie w interesie publicznym (...) bądź dla osiągnięcia celu publicznego” (W. Sokolewicz, *Artykuł 60 [w:] L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 4*, Warszawa 2005, s. 14–15, uw. 18). W tym kontekście nie powinno ulegać wątpliwości, że zakres przedmiotowy pojęcia służby cywilnej obejmuje także działalność dyrektorów sądów. Dyrektor sądu wykonuje bowiem zadania z zakresu administracji sądowej, zapewniając odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne oraz majątkowe funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań.

Tymczasem z art. 60 Konstytucji RP wynika, że zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans. Projektowane rozwiązanie takiego standardu nie zapewnia. Oczywiście ustawodawca ma swobodę w określeniu zasad i procedury naboru na konkretne stanowisko w służbie publicznej. Niemniej jednak, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, "regułą powinien być dostęp do stanowisk w służbie publicznej w drodze konkursu przeprowadzanego na podstawie jasnych określonych w ustawie kryteriów. Takie rozwiązanie odpowiada nie tylko wymogom sprawiedliwości, wykluczając arbitralność rozstrzygnięć, ale ponadto służy realizacji dobra wspólnego, umożliwiając nabór najlepszych kandydatów na poszczególne stanowiska w służbie publicznej. Ustawodawca powinien dążyć do coraz szerszego wprowadzania procedury konkursowej przy obsadzaniu stanowisk w służbie publicznej" (zob. wyrok z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 130).

5. Zarzut naruszenia art. 10 i art. 173 Konstytucji RP wydaje się szczególnie uzasadniony, jeżeli porówna się treść powołanego wyżej art. 21a § 2 z art. 21a § 4 oraz art. 179 § 1a. Artykuł 21a § 4 nakłada na prezesa sądu obowiązek określenia, co najmniej raz w roku, potrzeb sądu koniecznych dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, przy wzięciu pod uwagę przewidywanego ich zakresu. Z kolei art. 179 § 1a wprowadza ograniczenie kompetencji prezesa sądu w postaci swoistej „kontrasygnaty” dyrektora sądu dla decyzji prezesa sądu, które wywołują skutki finansowe nie ujęte w planie finansowym.

W tym kontekście przypomnienia wymaga, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 9 listopada 2005 r., Kp 2/05, OTK-ZU A 2005 nr 10, poz. 114) jakkolwiek Konstytucja daje władzy ustawodawczej w zakresie projektowania budżetu i jego wykonania, w części dotyczącej sądownictwa, dużą swobodę, to swoboda ta nie jest niczym nieograniczona. Jednym z najistotniejszych wymogów jest to, aby „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”. Tym samym powoływany przez projektodawcę argument, że Minister Sprawiedliwości jest dysponentem części budżetu odpowiadającej funkcjonowaniu sądów, nie może zostać uznany za wystarczający dla ustanowienia projektowanych regulacji.

Wymóg uprzedniej akceptacji dyrektora dla wszelkich czynności wywołujących skutki finansowe nieujęte w planie finansowym sądu, przy jednoczesnym podporządkowaniu dyrektora Ministrowi Sprawiedliwości, niesie ze sobą poważne zagrożenie wkraczania władzy sądowniczej w sferę niezależności władzy sądowniczej. Daje bowiem prawo dyrektorowi i Ministrowi Sprawiedliwości, jako jego przełożonemu, do takiej oceny celowości i racjonalności dokonywania wydatków nieujętych w planie finansowym, która skutkuje możliwością władczej ingerencji w dysponowanie wydatkami niezbędnymi dla wykonywania

ich konstytucyjnych zadań. Tym bardziej, że sfera niezawisłości sędziowskiej, w którą nie mogą wkraczać inne władze, w tym zwłaszcza władza wykonawcza, nie jest zredukowana do „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, lecz dotyczy „sprawowania urzędu sędziego” (art. 178 Konstytucji) i obejmuje szerszy zakres spraw. Są to czynności inne niż tylko sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w wąskim znaczeniu, a mianowicie sprawy wewnętrznego urzędowania sądu czy statusu sędziego.

Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, że projektowany art. 179 § 1a, przy jednoczesnym zawężeniu katalogu organów sądu do prezesa w sądach rejonowych oraz do prezesa i kolegium w sądach okręgowych i apelacyjnych (projektowany art. 21), doprowadzi do sytuacji, w której to prezes sądu będzie musiał zawierać w imieniu sądu jako *stationis fisci* wszystkie umowy związane z jego działalnością, mimo że będzie pozbawiony samodzielności w zakresie podejmowania decyzji w tym zakresie. Stanowi to naruszenie zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, wyrażonej w preambule do Konstytucji RP.

6. Wątpliwości wywołuje także propozycja uregulowania procedury odwołania dyrektorów sądu, a w szczególności całkowite pozbawienie organów samorządu sędziowskiego jakiegokolwiek wpływu na tę procedurę oraz rezygnacja z enumeratywnego określenia przypadków, w których odwołanie jest możliwe.

Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12 (OTK-ZU A 2013, nr 8, poz. 121), organy władzy sądowniczej, składające się z sędziów, jakimi są zgromadzenie ogólne sędziów apelacji i prezes sądu, powinny mieć znaczący wpływ na odwołanie dyrektora. Postulat ten wydaje się tym bardziej uzasadniony, że odwołanie dyrektora stanowi w pewnym sensie instrument kontroli działalności sądu. W tym znaczeniu proponowane rozwiązania mogą stanowić naruszenie zasady podziału i równowagi władz oraz zasadę odrębności władzy sądowniczej.

Projektowane rozwiązania naruszają także art. 60 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że przepis ten wymaga także, aby kryteria zwolnienia ze służby publicznej oraz stosowna procedura podejmowania decyzji w tym zakresie były szczegółowo i precyzyjnie uregulowane ustawą, celem wyeliminowania jakichkolwiek dowolności decyzji podejmowanych w tym zakresie (zob. wyroki z dnia: 8 kwietnia 2002 r., SK 18/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 16; z dnia 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 118). W tym kontekście nie powinno ulegać najmniejszej wątpliwości, że rezygnacja z określenia przypadków, w których odwołanie dyrektora jest dopuszczalne, stanowić będzie naruszenie art. 60 Konstytucji RP.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że nieprzekonujące jest podane przez projektodawcę uzasadnienie omawianych propozycji. Wskazuje się bowiem, że „dotychczas obowiązująca regulacja nie w każdym przypadku pozwalała na właściwą reakcję w zakresie zarządzania kadrami ze strony Ministra Sprawiedliwości, np. w razie niewykonywania przez dyrektora sądu obowiązków wskutek długotrwałej nieobecności wskutek niezdolności do pracy z powodu choroby” (zob. s. 3 uzasadnienia projektu). Racjonalność procesu tworzenia prawa nakazałaby

jednak, aby w sytuacji, gdy projektodawca dostrzega przypadki niewskazane w ustawie, w których celowe jest odwołanie dyrektora, propozycje legislacyjne zmierzały do poszerzenia obowiązującego katalogu przesłanek takiego odwołania, a nie jego całkowitego wykreślenia z ustawy. Tym bardziej, że projektodawca wskazuje tylko jedną sytuację, która na gruncie obowiązujących obecnie przepisów nie pozwala na odwołanie dyrektora, mimo że byłoby to celowe. Co więcej, w uzasadnieniu projektu nie przedstawiono żadnych statystyk dotyczących przypadków, w których obecne regulacje „nie pozwalają na właściwą reakcję w zakresie zarządzania kadrami”. Uniemożliwia to ocenę skali rzekomego zjawiska, które miałyby stanowić uzasadnienie projektowanych zmian.