



PREZES
PROKURATORII GENERALNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Leszek Bosek

KR-51-384/17/KBU/mde
W/14675/2017

Warszawa, dnia maja 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu *30.05.2017r.*

Pan
Adam PODGÓRSKI
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 18 kwietnia 2017 r., znak: GMS-WP-173-106/17, dotyczące zaopiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw** (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Wróblewski), w załączeniu przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedłożonego projektu.

Z poważaniem

PREZES
Prokuratorii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej

Leszek Bosek

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

Opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Wróblewski)

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Wróblewski)*, zauważa się, co następuje:

Projektowana nowelizacja obejmuje przede wszystkim *ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, z późn. zm.; dalej: „p.u.s.p.”)*. Jak wynika z uzasadnienia projektu, zasadniczym przedmiotem wprowadzanej ustawy jest m.in.: zmiana modelu powoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów; zmiana wymogów powołania na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego; wprowadzenie nowych narzędzi nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów; rozszerzenie zakresu możliwości korzystania z instytucji zwrócenia uwagi sędziemu pełniącemu funkcję związaną z wykonywaniem czynności administracyjnych; obniżenie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku w przypadku kobiet do 60 lat; przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do decydowania o kwestii dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu tego wieku. Zgodnie z deklaracją projektodawcy, do zasadniczych celów nowelizacji należy zwiększenie swobody Ministra Sprawiedliwości jako organu odpowiadającego za zapewnienie właściwego funkcjonowania sądownictwa powszechnego w wymiarze administracyjnym. Ponadto projekt zakłada wzmocnienie nadzoru zewnętrznego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z przekonaniem projektodawcy do przewidywanych skutków wprowadzenia zmian należy przede wszystkim obniżenie poziomu nieprawidłowości wynikających z działalności administracyjnej sądów.

Prokuratoria Generalna popierając zasadniczy cel ustawy, jakim jest usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, pragnie zwrócić uwagę na pewne proponowane przepisy:

I. Projektowany art. 9aa p.u.s.p. umożliwiający powierzenie przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień określonych w tej ustawie sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu należy ocenić pozytywnie, ponieważ eliminuje dotychczasowe wątpliwości dotyczące możliwości delegowania przez tego Ministra jego uprawnień na rzecz wiceministrów.

II. Pozytywnie należy ocenić propozycję ustanowienia instytucji koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych oraz w sprawach karnych, wykonującego swoje zadania we wszystkich sądach na obszarze właściwości danego sądu okręgowego (art. 16b - art. 16d p.u.s.p.). Sprawy, w których występują zagadnienia związane ze współpracą międzynarodową, prawa europejskiego i praw człowieka wymagają szczególnej

specjalizacji, co uzasadnia stworzenie funkcji koordynatora, który będzie udzielał informacji sędziom, asesorom sądowym, referendarzom sądowym i asystentom sędziów.

III. Projektowane art. 22a p.u.s.p. wraz z art. 47a i art. 47b p.u.s.p. określają zasady podziału czynności w sądach oraz szczegółowe zasady przydziału spraw sędziom i asesorom sądowym. Projektodawcy wprowadzają zasadę losowości przydziału spraw wraz z zasadą równości przydziału, które zapewnią równe obciążenie zadaniami w sądzie. Mając na uwadze powyższe propozycje te należy ocenić za zasadne.

IV. W obecnym stanie prawnym zgodnie z art. 23 p.u.s.p. prezes sądu apelacyjnego jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów sądu apelacyjnego po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji. W razie wydania przez zgromadzenie ogólne negatywnej opinii o kandydacie, Minister Sprawiedliwości może go powołać po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Negatywna opinia Krajowej Rady Sądownictwa jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca. Analogiczne regulacje w odniesieniu do prezesa sądu okręgowego i rejonowego przewidziane są w art. 24 i 25. Prezes sądu okręgowego jest bowiem powoływany spośród sędziów sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu i opinii prezesa przełożonego sądu apelacyjnego. Prezes sądu rejonowego powoływany jest zaś przez prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów sądu rejonowego albo sądu okręgowego, po zasięgnięciu opinii zebrania sędziów danego sądu rejonowego i prezesa przełożonego sądu okręgowego. Również w tych przypadkach negatywna opinia wydana przez zgromadzenie ogólne sędziów okręgu lub rejonu może być przełamana jedynie przez pozytywną opinię Krajowej Rady Sądownictwa, która jest dla Ministra Sprawiedliwości wiążąca.

Projektodawca odstąpił od powyższej konstrukcji, wprowadzając w art. 1 pkt 6 projektu unormowanie, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości powołuje prezesa sądu apelacyjnego, prezesa sądu okręgowego oraz prezesa sądu rejonowego bez konieczności uzyskania opinii zgromadzenia ogólnego sędziów. Tym samym zgromadzenie ogólne sędziów danej apelacji, okręgu lub rejonu, a także Krajowa Rada Sądownictwa, pozbawione zostają wpływu na obsadę tego stanowiska.

Ocenę proponowanej regulacji prawnej należy oprzeć na standardzie konstytucyjnym, w szczególności określającym relacje między poszczególnymi podmiotami sprawującymi władzę w państwie. W odniesieniu do przedmiotowego projektu mowa w szczególności o relacji władzy wykonawczej, którą w tym przypadku wykonuje Minister Sprawiedliwości, do władzy sądowniczej. Adekwatne wzorce w perspektywie zgodności wprowadzanych w projekcie zmian stanowią art. 10 ust. 1 Konstytucji (przewidujący, że *„ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”*) oraz art. 173 Konstytucji (przesądający, że *„sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”*).

Zasada ustrojowa wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji wprowadza ograniczenie możliwości koncentracji władzy, a tym samym konieczność jej powierzenia odrębnym organom. Jak się przyjmuje, do zadań władzy wykonawczej należy rządzenie, kierowanie oraz administrowanie (czyli zarządzanie; zob. P. Sarnecki, *Artykuł 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*, s. 8). Z kolei władza sądownicza realizuje cele w postaci

wymierzania sprawiedliwości (sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe) oraz kontroli norm i orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu). Rozwinięcie postanowień art. 10 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do relacji: władza sądownicza – władza ustawodawcza i władza wykonawcza, zawarte jest w art. 173 Konstytucji. Odrębność i niezależność sądów i Trybunałów od pozostałych władz oznacza, że przyznane im uprawnienia i kompetencje nie mogą być wykonywane przez inne podmioty (zob. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121; wyrok z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK-A 2013, Nr 3, poz. 29; wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK-A 2005, Nr 7, poz. 81). Wskazaną odrębność należy utożsamiać także z wydzieleniem władzy sądowniczej w odniesieniu do kwestii organizacji i funkcjonowania sądów. Stąd zaś konieczne jest zapewnienie sądom należytych warunków działania, adekwatnych do zakresu kompetencji, jurysdykcji i zapewniających efektywność tej działalności. Sposób dokonywania tej oceny oraz określenia rodzaju, ilości i jakości potrzeb powinien pozostawać w zgodzie z nadrzędnymi regułami konstytucyjnej niezależności sądów, a zatem nie może stanowić ukrytego mechanizmu nacisku na organy władzy sądowniczej (zob. P. Wiliński, P. Karlik, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, t. 22 do art. 173). Niezależność władzy sądowniczej wyraża się ponadto przez następujące czynniki: pozostawienie wyłącznie sądomi decydowania o tym, czy sprawa należy do jego kompetencji; udział samorządu sędziowskiego w wybieraniu prezesów sądu; obywatelskie prawo do sądu; zapewnienie środków finansowych gwarantujących funkcjonowanie sądów; dopuszczalność ingerencji pozostałych władz jedynie w działalność pozaorzeczniczą oraz gwarancje o charakterze procesowym i te dotyczące pozycji sędziego (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 871).

Niezależnie od przedstawionych uwag trzeba podkreślić, że owa „*odrębność i niezależność*” władzy sądowniczej nie ma charakteru absolutnego. Nie oznacza ona zatem zupełnego braku relacji pomiędzy tą władzą a pozostałymi organami posiadającymi w państwie kompetencje władcze. W odniesieniu do władzy sądowniczej wymaganie całkowitej separacji dotyczy tylko sprawowania wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK-A 2009, Nr 1, poz. 3). Niezależność sądu nie oznacza natomiast, że działalność administracyjna sądów nie może podlegać zwierzchniemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości.

Przepisy art. 8 p.u.s.p. wprowadziły podział działalności administracyjnej sądów na dwa odrębne obszary, który determinuje odmienne ukształtowanie reguł dotyczących sprawowania nad nimi nadzoru. Z jednej strony działalność administracyjna sądu polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (art. 8 pkt 1 p.u.s.p.). Natomiast działalność administracyjna sądu określona w art. 8 pkt 2 p.u.s.p. polega na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Ten drugi rodzaj działalności administracyjnej sądu podlega nadzorowi wewnętrznemu (wykonywanego przez prezesa sądu) i zewnętrznemu sprawowanemu przez Ministra Sprawiedliwości. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, który sprawuje Minister Sprawiedliwości, obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego,

wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów (art. 37f p.u.s.p.). W ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 37g § 1 p.u.s.p. analizuje informacje roczne o działalności sądów, ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych, a także kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego stosownych zarządzeń Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu albo przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2 p.u.s.p.).

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w sprawie sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną bezpośrednio związaną z realizacją funkcji orzeczniczej. Mianowicie w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, orzekł, iż powierzenie temu Ministrowi wspomnianego rodzaju nadzoru należy uznać za konstytucyjnie dopuszczalne. W ocenie Trybunału zasada podziału i równowagi władz nie sprzeciwiają się temu, aby Minister Sprawiedliwości nadzorował działalność administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, obejmującą tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, pod warunkiem że nadzór ten nie ingeruje w swobodę sędzię w zakresie jurysdykcji. Tym samym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nie wkracza w sferę realizacji przez sądy funkcji jurysdykcyjnych, w których sędziowie korzystają z przymiotu niezawisłości (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121).

Wskazać również należy, iż art. 10 ust. 1 Konstytucji stanowi, że ustroj opiera się nie tylko na podziale, ale również na równowadze poszczególnych podmiotów sprawujących władzę. Władza wykonawcza może współdziałać w kształtowaniu ustroju sądownictwa (zob. wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 121). Stąd – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – „*Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć istotny udział także w procesie powoływania prezesów sądów*” (wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 8). Niemniej jednak, biorąc pod uwagę konieczność znacznie bardziej rygorystycznego oddzielenia władzy sądowniczej niż w przypadku pozostałych władz mających proveniencję polityczną, „*głos [Ministra Sprawiedliwości – przyp. PGRP] nie może być (...) dominujący*” (zob. wyrok TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK, cz. II, s. 350 i n.).

Mając powyższe na uwadze uzasadniony wydaje się pogląd, że w zakresie nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi realizacja zasady podziału władzy oznacza współdziałanie podmiotów oraz określenie kompetencji w taki sposób, by wpływ na funkcjonowanie sądów był zrównoważony. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest możliwe dzięki prawidłowemu odczytaniu relacji: władza sądownicza – władza wykonawcza oraz charakteru zadań wykonywanych przez prezesa sądu. Szczególne uprawnienia władzy sądowniczej, podyktowane koniecznością zapewnienia ochrony jednostki, nie oznaczają, że znajduje się ona w izolacji. Nawet najdalej idące jej wyodrębnienie, w znaczeniu wyżej już wymienionym, nie może oznaczać zerwania wszelkich relacji i odniesień do pozostałych władz.

W tym sensie pozostawienie administracji sądów samorządom sędziowskim mogłoby naruszać tę równowagę. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. wskazał nawet, że utrzymanie wiążącej opinii kolegium sądu w sprawie powoływania prezesów sądów stanowiłoby „*element silnego uzależnienia kandydata na prezesa sądu od osób, które mają w nieodległej przyszłości pozostawać jego służbowymi podwładnymi*” (wyrok z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 8).

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, należałoby rozważyć, czy w perspektywie konieczności zachowania równowagi władzy zasadne byłoby utrzymanie w określonym stopniu wpływu samorządu sędziowskiego na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie obsadzania stanowiska prezesa sądu. W szczególności należałoby wziąć pod uwagę fakt, iż wpływ ten *de lege lata* ma wyłącznie charakter pasywny – to Minister Sprawiedliwości aktywnie wskazuje kandydata na stanowisko, a zgromadzenie sędziów może jedynie wyrazić negatywną opinię co do tego kandydata.

V. Podobne uwagi należałoby uczynić w odniesieniu do art. 1 ust. 7 projektu, który rozszerza katalog przypadków, w których prezes i wiceprezes sądu (zarówno apelacyjnego, jak i okręgowego i rejonowego) może być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji. W obecnym stanie prawnym takie rozwiązanie jest możliwe do zastosowania jedynie w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych, albo gdy dalsze pełnienie funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości (art. 27 p.u.s.p.). Zgodnie z brzmieniem projektowanego przepisu ustawy odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu jest możliwe ponadto w przypadku stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych oraz w przypadku złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji. Trzeba przy tym dodać, że obecnie odwołanie ze wskazanych stanowisk jest możliwe wyłącznie po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, która wiąże Ministra Sprawiedliwości. Projekt zaś co prawda zachowuje regulację dotyczącą konieczności zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, ale negatywne stanowisko wskazanego organu nie stanowi przeszkody w odwołaniu prezesa lub wiceprezesa.

Wypada w tym miejscu podkreślić, iż immanentną cechą wielu pojęć prawnych jest ich nieostrość, stąd ich znaczenie trudno przedstawić w ujęciu abstrakcyjnym. Ustawodawca posługuje się nimi w szczególności po to, by zagwarantować sprawiedliwe rozstrzygnięcie w konkretnym przypadku. Stąd też często stosuje się klauzule generalne takie jak: „*dobrze obyczajnie*”, „*zasady współżycia społecznego*”, „*dobro postępowania*” itd. Nie budzi zatem wątpliwości użycie przez ustawodawcę w art. 27 p.u.s.p. pojęć: „*rażące lub uporczywe niewywiązywanie się*” oraz „*dobro wymiaru sprawiedliwości*”. W tym kontekście dodanie przez projektodawcę kolejnej przesłanki pozwalającej na odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu zawierającej zwrot „*szczególnie niska efektywność działań*” w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji w sądzie lub sądach niższych, można uznać za zgodne z Konstytucją. Tym samym jest ono akceptowalne, zwłaszcza, że wprowadza się w ustawie instrumenty, które pozwalają zweryfikować zaistnienie tej przesłanki (np. art. 37e oraz art. 37 ga dotyczące zwrócenia prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi na piśmie w przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności

administracyjnych; przy czym prezes lub wiceprezes sądu może złożyć pisemne zastrzeżenie do uwagi, które może skutkować uchynieniem uwagi albo przekazaniem sprawy do rozpoznania Ministra Sprawiedliwości, a w przypadku zastrzeżenia zgłoszonego przez prezesa lub wiceprezesa sądu apelacyjnego – rozstrzygnięcia sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa).

Jednakże mając na względzie uwagi dotyczące charakteru poszczególnych podmiotów władzy w państwie, wprowadzenie pojęcia nieostrego, o którego znaczeniu *in concreto* wobec prezesa lub wiceprezesa sądu decyduje samodzielnie monokratyczny organ władzy wykonawczej, może być kwestionowane ze względu na ryzyko dowolności i arbitralności podejmowanych decyzji. W kontekście zarysowanej wcześniej szczególnej relacji władzy sądowniczej do pozostałych władz, jak również specyficznego charakteru pracy prezesa i wiceprezesa sądu (w której trudno oddzielić zadania orzecznicze i administracyjne), proponowana regulacja może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że proponowana regulacja może spowodować pozytywny efekt, jakim jest zapobieżenie naruszeniom prawa w przypadku prezesów sądów nieprawidłowo wywiązujących się ze swoich obowiązków. Jednocześnie wszak wprowadzenie pojęć nieostrych, których wykładni w procesie subsumpcji miały dokonywać w odniesieniu do organu władzy sądowniczej wyłączenie organu władzy wykonawczej, kreuje ryzyko nadużycia i wkraczania w obszar sądownictwa dotychczas wolny od ingerencji zewnętrznej.

Podobnie jak w kwestii trybu powoływania prezesa sądu, warte rozważenia byłoby zachowanie wiążącej opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Także w tym przypadku efektem byłoby współdziałanie i równoważenie podmiotów sprawujących odpowiednio władzę polityczną i sądowniczą.

Nie budzi natomiast wątpliwości przesłanka odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji (art. 27 § 1 pkt 4 zmienianej p.u.s.p.)

VI. W kontekście powyższych uwag uzasadnione wątpliwości wywołuje art. 18 projektu, który przewiduje kompetencję Ministra Sprawiedliwości do odwołania prezesów i wiceprezesów sądów powołanych na podstawie przepisów *ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* w dotychczasowym brzmieniu w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy od wejścia w życie projektowanej ustawy, bez zachowania wymogów przewidzianych w ustawie. Regulacja ta budzi zastrzeżenia z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze, powoduje ona, że odwołanie prezesa lub wiceprezesa sądu może być oparte na przesłankach pozamerytorycznych. Brak bowiem w projekcie jakichkolwiek kryteriów, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości odwołując konkretnego prezesa lub wiceprezesa sądu. Jak wynika z rozważań dokonanych wcześniej, nadmierna uznaniowość (a w tym przypadku zupełna dowolność) w działaniach władzy wykonawczej wobec organów władzy sądowniczej może stanowić naruszenie niezależności sądów zagwarantowanej w art. 173 Konstytucji.

Po drugie, trudne jest odnalezienie *ratio*, jaką kierował się projektodawca wprowadzając omawiane uregulowanie. Informacji w tej kwestii nie dostarcza uzasadnienie projektu, bowiem proponowany art. 18 nie jest w nim w ogóle omówiony. Należy jednocześnie spostrzec, że w perspektywie innych propozycji uregulowań projektodawca wykazał się niekonsekwencją. Z jednej strony zachowano bowiem dwie przesłanki odwołania prezesa sądu obowiązujące w

obecnym stanie prawnym, a ponadto dodano kolejne, które co prawda – jak wskazano wyżej – są nieostre, niemniej jednak stanowią kryterium w procesie stosowania prawa. W uzasadnieniu projektodawca wskazał, że przesłanki te mają na celu wprowadzenie oceny efektywności działań prezesa sądu. Jednocześnie zaś uznał, iż „[o]dwołanie prezesa, jako środek najdalej idący, przewidziany jest tylko dla sytuacji, w której zostanie stwierdzony brak efektywności w stopniu szczególnym, tj. wyjątkowym na tle działalności innych prezesów sądów kierujących porównywalnymi jednostkami” (s. 11 uzasadnienia projektu). Skoro racją dla odwołania prezesa sądu jest jego rażąca nieefektywność – i to ujmowana w sposób ścisły – to nie jest zrozumiałe wprowadzenie możliwości odwołania wszystkich prezesów i wiceprezesów sądów bez oparcia się chociażby o przesłanki wprowadzone przez projektodawcę w tym samym projekcie.

Jedynie na marginesie trzeba dodać, że przepis art. 18 projektu stwarza ryzyko poważnych problemów organizacyjnych w sądach, a w szczególności możliwość przerwania ciągłości w funkcjonowaniu poszczególnych organów. Zgodnie bowiem z treścią ust. 2 prezesi będą zobowiązani do dokonania przeglądu stanowisk funkcyjnych przewodniczących wydziałów, zastępców przewodniczących wydziałów, kierowników sekcji, a także wizytatorów w podległych im sądach i w okresie 6 miesięcy będą mogli odwołać z funkcji przewodniczącego wydziału, zastępcę przewodniczącego wydziału, kierownika sekcji oraz wizytatora. Również w tych przypadkach projekt nie przewiduje jakichkolwiek kryteriów, które mogłyby determinować odwołanie ze stanowisk. Mając na uwadze powyższe, wobec tego przepisu może być podnoszony zarzut naruszenia standardu konstytucyjnego.

VII. Zmiana przepisów art. 37e p.u.s.p. (art. 1 pkt 13 projektu) umożliwia prezesowi, wiceprezesowi oraz sędziemu lub asesorowi sądowemu pełniącemu funkcję przewodniczącego wydziału, zastępcy przewodniczącego wydziału albo kierownika sekcji złożenie pisemnego zastrzeżenia prezesowi sądu apelacyjnego w przypadku, zwrócenia przez niego pisemnej uwagi dotyczącej stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych. Skutkiem tego zastrzeżenia może być uchylenie przez prezesa uwagi albo przekazanie sprawy do rozpoznania prezesowi sądu przełożonego, a w przypadku sądu apelacyjnego – Ministrowi Sprawiedliwości. Przyznanie tego uprawnienia należy ocenić pozytywnie, ponieważ zapewnia wnikliwe rozpatrzenie sprawy w drugiej instancji postępowania.

VIII. Pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzane w art. 37h p.u.s.p. (art. 1 pkt 16 projektu) polegające na umożliwieniu prezesowi sądu, którego roczna informacja o działalności sądu w zakresie powierzonych mu zadań (a w przypadku sądu apelacyjnego o działalności sądów działających na obszarze apelacji) została oceniona negatywnie, złożenia pisemnego zastrzeżenia. W wyniku tego zastrzeżenia może zostać zmieniona ocena informacji albo sprawa zostanie przekazana do rozpatrzenia przez Krajową Radę Sądownictwa (zastrzeżenie prezesa sądu apelacyjnego) albo Ministra Sprawiedliwości (zastrzeżenie prezesa sądu okręgowego lub rejonowego). Możliwość wniesienia zastrzeżenia uwzględnia pkt I.11 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, zgodnie z którym art. 37h § 2 p.u.s.p. przez to, że nie przewidywał możliwości wniesienia zastrzeżeń przez prezesa sądu apelacyjnego do odmowy przyjęcia przez Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów,

działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi sądu zadań, został uznany za niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

IX. Projektowana zmiana art. 40 p.u.s.p. (art. 1 pkt 17 projektu) zapewnia sędziemu lub asesorowi sądowemu możliwość wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od postanowienia, w którym sąd apelacyjny lub sąd okręgowy jako sąd odwoławczy wytknął uchybienie w związku ze stwierdzeniem, przy rozpoznawaniu sprawy, oczywistą obrazę przepisów. Uprawnienie to umożliwi skontrolowanie zasadności tego postanowienia, w tym w szczególności oceny dotyczącej zaistnienia oczywistej obrazę przepisów

X. Zmiany proponowane w art. 1 pkt 22 projektu, wprowadzające przepis określający zasady udostępnienia akt postępowań sądowych upoważnionym podmiotom i umożliwiający Ministrowi Sprawiedliwości zażądania przedstawienia mu akt sprawy, w której wymagane jest zastosowanie prawa obcego. W myśl uzasadnienia projektu, przepis ten służy „zapewnieniu Ministrowi Sprawiedliwości możliwości skutecznego realizowania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej w konkretnych sprawach, jak też zapewnieniu możliwości efektywnego i adekwatnego udzielenia tekstu prawa obcego, informacji o obcej praktyce lub wzajemności w stosunkach z innym państwem”. Takie umotywowanie wprowadzenia regulacji wydaje się dyskusyjne. Zgodnie z art. 175 Konstytucji to Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe sprawują wymiar sprawiedliwości. To sądy są zatem wyłącznie kompetentne do rozstrzygnięcia w przedmiocie wolności, praw i obowiązków w sprawach mających charakter indywidualny i konkretny, stosując normy generalno-abstrakcyjne. Zwrócenie się przez sąd o udzielenie tekstu prawa obcego, wyjaśnienie obcej praktyki sądowej lub o informację co do istnienia wzajemności w stosunkach z państwem obcym ma zapewnić realizację przez sąd jego konstytucyjnego zadania. Dla prawidłowego współdziałania Ministra Sprawiedliwości w realizacji tego zadania nie wydaje się jednak konieczna znajomość konkretnego stanu faktycznego wraz z okolicznościami sprawy oraz danymi osobowymi stron postępowania. Wobec tego poza naruszeniem odrębności władzy sądowniczej w realizacji jej zadań, regulacja nie spełnia kryterium konieczności i może zostać uznana jako naruszająca prawo do prywatności, określone w art. 47 Konstytucji.

XI. Zmiana przepisów art. 87 i 88 p.u.s.p. (art. 1 pkt 33 projektu) dotyczy rozszerzenia zakresu informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych składanych przez sędziów, a także objęcie dyrektorów sądów powszechnych obowiązkiem składania takich oświadczeń. Uwzględniając cel projektowanych regulacji, jakim jest zapewnienie możliwości zweryfikowania stanu majątkowego sędziów i dyrektorów sądów, należy uznać zasadność ich wprowadzenia.

XII. Projektowany art. 13 pkt 1 lit. a projektu zakłada wprowadzenie zmian w *ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38)*. W powiązaniu z dodanym § 1b w art. 69 p.u.s.p. (art. 1 pkt 26 projektu) oznacza to przejście sędziego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65 roku życia w przypadku mężczyzny oraz 60 roku życia w przypadku kobiety. Sędzia może oświadczyć Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska. Wątpliwości budzi

jednak fakt, że projektodawca proponuje, by dalsze zajmowanie stanowiska przez sędziego było uzależnione od zgody Ministra Sprawiedliwości.

Wskazać należy, że w kontekście wymogu uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, która nie jest uzależniona od żadnego kryterium regulowanego prawem, może być podnoszony zarzut potencjalnej kolizji regulacji z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Wydaje się, iż problemowi temu mogłoby zapobiec wskazanie przesłanek oceny dokonywanej przez Ministra Sprawiedliwości, tj. że wydaje on decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego na podstawie zaświadczenia stwierdzającego, że jest on zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego.

XIII. Wątpliwości wzbudzają projektowane art. 157f i art. 157g p.u.s.p., art. 17d i art. 17e dodawane do *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji*, a także art. 12a i art. 12b dodawane do *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości może w drodze decyzji przyznać Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z autorskich praw majątkowych do programu komputerowego obsługującego sądowe, komornicze i prokuratorskie systemy informatyczne ze względu na ważny interes państwa lub dobro wymiaru sprawiedliwości, a porozumienie z osobą, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego napotyka przeszkody. Przepisy te można uznać jako swego rodzaju wyłączenie prawa własności prywatnej, ponieważ zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyłączenie na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być ujmowane szeroko, tj. jako wszelkie w zasadzie pozbawienie lub ograniczenie przysługującego podmiotowi prawa własności, niezależnie od formy tego odjęcia (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się odnośnie warunków, które muszą być spełnione, ażeby można było uznać wyłączenia za dopuszczalne. W szczególności w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135, Trybunał wskazał, iż *„wyłączenie (odjęcie własności prywatnej) jest dopuszczalne, a więc zgodne z prawem i legalne, tylko wówczas, gdy następuje dla realizacji celu publicznego za wynagrodzeniem doznanego uszczerbku majątkowego w postaci słusznego odszkodowania.”* Ponadto dodatkowym warunkiem uznania wyłączenia za dopuszczalne jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności, ponieważ art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi, że *„wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy (...)”*.

Zważywszy na nadzwyczajny charakter przeniesienia prawa własności w drodze wyłączenia i konieczność uwzględnienia zasady proporcjonalności wątpliwości wzbudza jedna z przesłanek wydania decyzji przez Ministra Sprawiedliwości w sprawie przyznania Skarbowi Państwa uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych do programów komputerowych, a mianowicie, że porozumienie w tym zakresie z osobą, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego, napotyka na przeszkody. Wydaje się, iż podobnie jak w przepisach rozdziału 4 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, w projektowanych regulacjach należałoby wskazać, że wszczęcie postępowania w sprawie nabycia uprawnień wynikających z autorskich praw majątkowych należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy tych praw, przeprowadzonymi między Ministrem, a ich właścicielem. Wszczęcie

tego postępowania powinno zatem nastąpić po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia umowy, wyznaczonego na piśmie właścicielowi.

Projektowane przepisy wzbudzają również wątpliwość ze względu na nieokreślenie zasad ustalenia wynagrodzenia należnego osobie, której przysługują majątkowe prawa autorskie do programu komputerowego, stanowiącego ekwiwalent nabytych przez Skarb Państwa uprawnień wynikających z praw do tego programu. Projekt jedynie stanowi, że wynagrodzenie to będzie ustalane po zasięgnięciu opinii biegłego. Wydaje się jednak, iż ze względu na art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że dokonanie wyłączenia jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, należałoby wskazać, że wysokość wynagrodzenia ustala się według stanu, przeznaczenia i wartości programu komputerowego w dniu wydania decyzji przez Ministra.

RADCA
Prokuraturii Generalnej
Rzeczypospolitej Polskiej
K. Buczyński
dr Krzysztof Buczyński
26.01.2017