

Krajowa Rada Sądownictwa

KWARTALNIK

CENA 44,10 ZŁ (W TYM 5% VAT)



NUMER 4 (17)

GRUDZIEŃ 2012

Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych
– artykuł Tomasz M. Niemca

Kompetencje referendarzy w postępowaniu wykroczeniowym
– postulat czy realna możliwość – artykuł Beaty Morawiec

Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego
wybranych państw zachodnich – artykuł Karoliny Wojszkun

Od Amber Gold po likwidację sądów – felieton Waldemara Żurka

Nieuchronność kary to nie wszystko – rozmowa z prof. Lechem Gardockim

„Bo żyć trzeba z pasją” – wywiad z sędzią-żeglarzem Lechem Wiśniewskim

Najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały KRS
podjęte w okresie: 1.07–30.09.2012 r.



LEX

a Wolters Kluwer business



PKWiU 2008 58.14.12.0

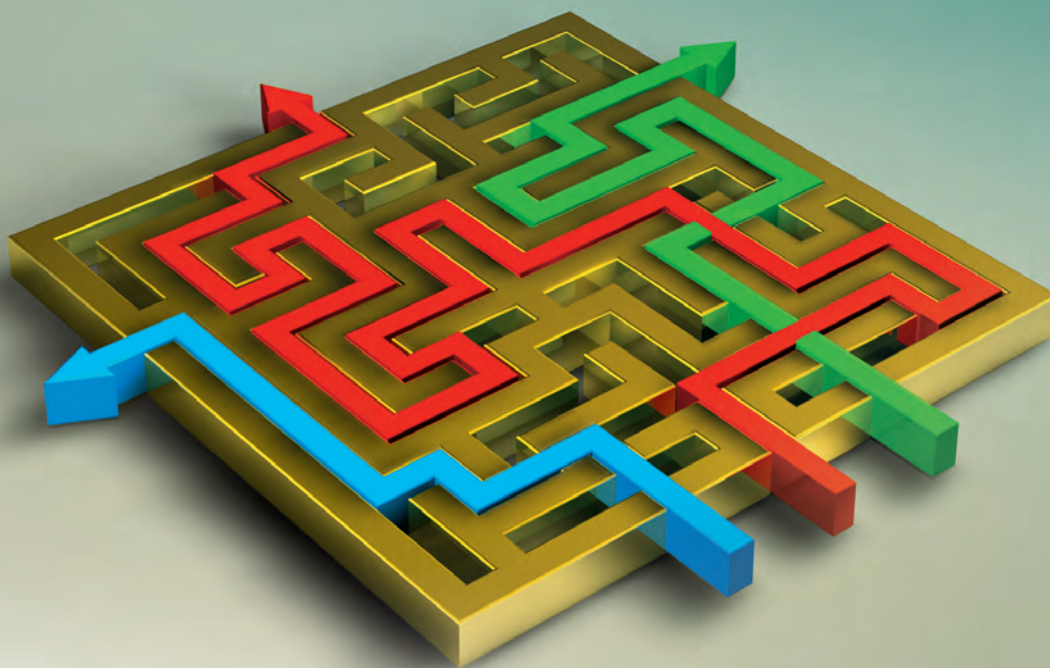
Nowa generacja produktów informacji prawnej



LEX

a Wolters Kluwer business

www.LEX.pl/navigator



LEX Navigator

- Pełna interaktywność i przejrzystość postępowania administracyjnego, cywilnego i podatkowego.
- Każda czynność przedstawiona i opisana krok po kroku:
 - Procedura administracyjna** – pod redakcją naukową prof. dr. hab. Andrzeja Wróbla
 - Procedura cywilna** – pod redakcją naukową dr. hab. prof. ALK Tadeusza Wiśniewskiego
 - Procedura podatkowa** – doradcy podatkowego Krzysztofa J. Musiała
- Pełna integracja procedur z zasobami SIP LEX oraz ABC*.

**Wybór wszystkich dokumentów powiązanych merytorycznie z poszczególnymi etapami każdej procedury (m.in. orzeczenia, komentarze, monografie, wzory pism i deklaracji, pisma urzędowe).*

www.LEX.pl/navigator

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY I KOMENTARZE

- 5 – Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych – Tomasz M. Niemiec
- 10 – Kompetencje referendarzy w postępowaniu wykroczeniowym – postulat czy realna możliwość – Beata Morawiec
- 13 – Prawo do sądu jako podstawowa zasada prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich i w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej – Karolina Wojszkun

LUDZIE I WYDARZENIA

Felieton

- 26 – Od Amber Gold po likwidację sądów – Waldemar Żurek

Wywiad

- 27 – Nieuchronność kary to nie wszystko – rozmowa z prof. Lechem Gardockim – Alicja Seliga

Kalendarz wydarzeń

- 32 – Uhonorowanie sędziów w stanie spoczynku medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*”
- 33 – Spotkanie członków KRS z prof. Ireną Lipowicz, Rzecznikiem Praw Obywatelskich
- 34 – Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 16.08 i 18.09.2012 r.
- 35 – Wybrane sylwetki nowych sędziów
 - 35 – Krzysztof Staryk, SSN
 - 35 – Barbara Stukan-Pytłowany, SNSA
 - 36 – Nina Półtorak, SWSA w Krakowie
 - 36 – Patrycja Joanna Suwaj, SWSA w Warszawie
 - 37 – Tomasz Kobus, SSO w Warszawie
 - 37 – Grażyna Szymańska-Pasek, SSO w Ostrołęce
 - 38 – Anna Bojanowska-Wysmołek, SSR w Częstochowie
 - 38 – Elżbieta Opałacz, SSR w Mielcu

Współpraca międzynarodowa

- 39 – Współpraca w ramach sieci ENCJ – Karolina Janson-Ernert
- 40 – Spotkania, wizyty, konferencje – Rafał Michalczewski

POZA WOKANDĄ

- 41 – „Bo żyć trzeba z pasją” – wywiad z SSR Lechem Wiśniewskim – Alicja Seliga

DOKUMENTY KRS

Najważniejsze opinie, stanowiska i uchwały podjęte w okresie: 1.07–30.09.2012 r.

- 46 – Stanowisko KRS z 20.07.2012 r. w sprawie zobowiązania sędziów zamieszkujących poza siedzibą sądu, w których pełnią służbę, dojeżdżających do siedziby sądu prywatnymi pojazdami, do przeprowadzania badań przewidzianych dla osób prowadzących pojazdy dla celów służbowych
- 46 – Stanowisko KRS z 20.07.2012 r. w sprawie wniosku Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” w kwestii wykładni przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw



KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA KWARTALNIK Kolegium redakcyjne

Redaktor naczelny
Krzysztof Grajewski
Z-ca redaktora naczelnego
Roman Kęska

Barbara Godlewska-Michalak
Justyna Kossak
Małgorzata Niezgódka-Medek
Waldemar Żurek

Sekretarz redakcji
Bogdan Bugdalski
tel. 22 535 82 59
e-mail: bbugdalski@wolterskluwer.pl

Redaktor prowadzący
Marcin Trepczyński
e-mail: mtrepczynski@wolterskluwer.pl

Patronat honorowy
SSN Antoni Górski
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

Materiały do publikacji – o objętości do 15 stron maszynopisu (ok. 25 tysięcy znaków) – wraz z danymi autora (stanowisko, adres, numer telefonu) i ewentualnym listem polecającym prosimy przysyłać pocztą elektroniczną lub zwykłą, z załączoną płytą CD. Autor, przekazując redakcji tekst, przenosi na wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania zmian w tekstach przeznaczonych do publikacji. Materiały niezamówione nie będą zwracane. Warunkiem publikacji tekstu jest odesłanie podpisanej umowy do Wydawnictwa. Podstawowe zasady recenzowania tekstów naukowych oraz wymagania dla autorów dotyczące ghostwritingu są dostępne na stronie internetowej czasopisma: www.czasopisma.lex.pl/krs.

Pismo znajduje się na liście czasopism naukowych Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki z liczbą 2 punktów za każdą publikację naukową

Wersją pierwotną (preferencyjną) czasopisma jest wydanie papierowe

WYDAWCA

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a



Wolters Kluwer
Polska

WOLTERS KLUWER POLSKA

Dyrektor Działu Czasopism
Klaudiusz Kaleta
tel. 22 535 83 13
e-mail: kkaleta@wolterskluwer.pl

Sekretariat
tel. 22 535 82 03
faks 22 535 83 32

Szczegółowe informacje o prenumeracie czasopisma można uzyskać pod numerem infolinii 0 801 04 45 45; faks 22 535 82 05

Biuro Reklamy
tel. 22 535 83 23

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko

Druk: PAPER&TINTA, Marki

Nakład 300 egz.

- 47 – Stanowisko KRS z 20.07.2012 r. w przedmiocie formy pytań prejudycjalnych kierowanych w postępowaniu karnym przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- 47 – Stanowisko KRS z 7.09.2012 r. w sprawie wykładni i ujednolicenia praktyki dotyczącej stosowania art. 57 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych
- 47 – Stanowisko KRS z 7.09.2012 r. w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
- 49 – Stanowisko KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie wykładni przepisów znoszących awanse poziome zawartych w ustawie z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., Nr 1 poz. 4)
- 49 – Stanowisko KRS z 7.09.2012 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego
- 50 – Stanowisko KRS z 26.09.2012 r. w przedmiocie zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów
- 50 – Stanowisko KRS z 27.09.2012 r. w przedmiocie sposobu uiszczenia opłat sądowych
- 50 – Stanowisko KRS z 27.09.2012 r. w sprawie udostępniania akt sądowych przez prezesów sądów powszechnych w ramach nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości
- 51 – Stanowisko KRS z 27.09.2012 r. w kwestii wykładni przepisów przejściowych zawartych w ustawie z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)
- 51 – Opinia KRS z 19.07.2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw
- 52 – Opinia KRS z 20.07.2011 r. w przedmiocie rządowego projektu ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych
- 53 – Opinia KRS z 4.09.2012 r. w przedmiocie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
- 53 – Opinia KRS z 5.09.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego
- 54 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów
- 54 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych
- 55 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia przysługującego lekarzowi sądowemu i trybu finansowania tego wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów dojazdu, a także wzoru zestawienia wystawionych zaświadczeń
- 55 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uzgodnieniu płci
- 55 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu wykonywania nadzoru w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących służbę w sądach wojskowych
- 56 – Opinia KRS z 7.09.2012 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny
- 56 – Opinia KRS z 28.09.2012 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn
- 57 – Uchwała Nr 197/2012 KRS z 17.07.2012 r. w sprawie wniosku do Ministra Sprawiedliwości oraz do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych
- 57 – Uchwała Nr 215/2012 KRS z 19.07.2012 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
- 64 – Uchwała Nr 216/2012 KRS z 19.07.2012 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją:
 - 1) art. 20 pkt 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
 - 2) art. 3 § 3 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.)



NADZÓR ZEWNĘTRZNY NAD DZIAŁALNOŚCIĄ ADMINISTRACYJNĄ SĄDÓW POWSZECHNYCH

Tomasz M. Niemiec

Działalność administracyjna sądów obejmuje szeroki zakres czynności o charakterze zarządzająco-organizatorskim, których celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądów. Czynności te sprowadzają się zarówno do zapewnienia środków finansowych na działalność, warunków techniczno-organizacyjnych (dzięki wielu inwestycjom w ostatnich latach widać tutaj zdecydowaną poprawę), jak i do zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, co można w skrócie sprowadzić do pracy poszczególnych organów i jednostek organizacyjnych sądu, a także nierozzerwalnie wiążącej się z tym tzw. biurowości. Ponieważ zagadnienia dotyczące działalności administracyjnej sądów powszechnych nie spotkały się, jak na razie, z żadnym dokładniejszym omówieniem, należy przybliżyć pewne podstawowe pojęcia, aby następnie można było się zająć dokładniej nadzorem zewnętrznym.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹ sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej powierzone w drodze ustaw². Działalność sądów polega także na wykonywaniu funkcji administracyjnych, które sprowadzają się, według art. 8 p.u.s.p., do zapewnienia:

- 1) odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3 p.u.s.p.,
- 2) właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3 p.u.s.p.

Nadzór administracyjny nad działalnością sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3 p.u.s.p., sprawuje Minister

Sprawiedliwości na zasadach określonych w dziale I, rozdziale 6 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych³. Minister Sprawiedliwości sprawuje również nadzór zewnętrzny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawują prezesi sądów. Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.

Czynności ministra

Podstawę działalności Ministra Sprawiedliwości określają przepisy działu VI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁴, ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów⁵, ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej⁶, rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18.11.2011 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Sprawiedliwości⁷, rozporządzenie Rady Ministrów z 3.11.1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sprawiedliwości⁸ oraz zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z 28.02.2012 r. w sprawie statutu Ministerstwa Sprawiedliwości⁹. Zgodnie z tymi przepisami Minister Sprawiedliwości kieruje działem administracji rządowej – sprawiedliwość i jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Do zadań Ministra Sprawiedliwości w zakresie administracji sądowej należy zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości oraz z zakresu ochrony prawnej.

W świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 4.12.2009 r. w sprawie klasyfikacji części

1 Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako p.u.s.p.

2 Por. T. Niemiec, *Skuteczność skargi na czynności referendarne. Glosa do postanowienia SN z 28.09.2001 r., III CA 3/01*, „Prawo Spółek” 2003/10, s. 55 oraz T. Niemiec, *Nowy zakres czynności referendarzy sądowych*, „Gazeta Sądowa” 2005/7–8, s. 30.

3 Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

4 Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP.

5 Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 392.

6 Tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

7 Dz. U. Nr 248, poz. 1490.

8 Dz. U. Nr 91, poz. 1024.

9 M. P. poz. 106.

budżetowych oraz określenia ich dysponentów¹⁰ budżetowi sądów powszechnych przypisano część 15/00, a sprawiedliwości – część 37. Dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym jest Minister Sprawiedliwości¹¹.

Dyrektor sądu apelacyjnego, który zasadniczo zajmuje się zadaniami przypisanymi kierownikowi jednostki na podstawie przepisów w zakresie finansowym i gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego, zamówień publicznych, pobierania i uiszczania opłat sądowych znakami opłaty sądowej, przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych¹², wykonuje zadania i kompetencje dysponowania budżetem sądów na obszarze apelacji oraz sprawuje kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy. W tym zakresie dyrektor sądu apelacyjnego podlega bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, dyrektor sądu okręgowego – odpowiednio dyrektorowi sądu apelacyjnego, a kierownik finansowy sądu rejonowego podlega dyrektorowi danego sądu okręgowego, mimo że normalnie organy te – stosownie do art. 21 § 3 p.u.s.p. – podlegają służbowo prezesowi sądu¹³. Dyrektorzy sądów apelacyjnych i sądów okręgowych są organami kierującymi gospodarką finansową tych sądów. W sądach rejonowych za sprawy te odpowiada prezes sądu, chyba że w sądzie rejonowym został powołany kierownik finansowy¹⁴, wówczas to on odpowiada za gospodarkę finansową danego sądu.

Dyrektorzy sądów apelacyjnych i okręgowych prowadzą działalność inwestycyjną sądów: dla sądu apelacyjnego – dyrektor sądu apelacyjnego, a dla sądu okręgowego i sądów rejonowych działających w danym okręgu sądowym – dyrektor sądu okręgowego. Dyrektor sądu apelacyjnego może przekazać wykonywanie zadań inwestycyjnych dyrektorowi jednego sądu okręgowego dla innego sądu okręgowego oraz sądów rejonowych

działających w jego okręgu sądowym. Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów zostały określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 11.01.2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych¹⁵.

Minister Sprawiedliwości może powierzyć jednostce utworzonej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych określone zadania z zakresu działalności administracyjnej sądów dotyczące:

- 1) realizacji zadań z zakresu informatyzacji sądów oraz obsługi informatycznej sądów,
- 2) prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁶.

Jednostka ta może otrzymywać dotacje z budżetu państwa z części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym na realizację wyżej wymienionych zadań.

Nadzór ministra

Kwestia dopuszczalności nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK). W wyroku z 15.01.2009 r.¹⁷ TK stwierdził, że art. 9 p.u.s.p. (w poprzednim brzmieniu¹⁸) jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 173, art. 176 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹. W uzasadnieniu pełny skład TK zaznaczył, że „nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości. Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości. W wyroku z 9 listopada 2005 r. (sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114) Trybunał stwierdził, że kompetencje budżetowe sądów i trybunałów nie odnoszą się bezpośrednio do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy. Nie przesądzają one więc o tym, czy zachowana zostanie niezależność sądów i niezawisłość sędziów”²⁰.

W zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów, dotyczącego zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd przypisanych mu zadań, przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych odsyłają do ustawy o finansach publicznych, a dokładnie do działu I, rozdziału 6 „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej

10 Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.

11 Por. § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9.07.2012 r. w sprawie sposobu planowania i wykorzystywania środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów oraz warunków przyznawania pomocy finansowej z tych środków (Dz. U. poz. 830).

12 Dyrektorowi sądu apelacyjnego, obok oddziału finansowego (finansowo-kontrolnego) i oddziału inwestycji, podlega oddział gospodarczy, do zadań którego należą sprawy zaopatrzenia sądu w sprzęt, urządzenia i materiały niezbędne do pracy sądu, administrowanie nieruchomościami sądu, sprawy dotyczące gospodarki środkami transportowymi, sprawy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej sądu, prowadzenie powielarni, zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obiektów sądowych i prowadzenie sekretariatu dyrektora sądu. Szerzej na temat zakresu uprawnień dyrektora sądu apelacyjnego: T. Niemiec, *Reprezentacja sądu apelacyjnego w postępowaniu o zamówienie*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2010/5, s. 20.

13 Dyrektorowi sądu okręgowego podlega prezes sądu rejonowego, w którym nie powołano kierownika finansowego sądu. Wówczas to do czynności prezesa sądu należą dodatkowo wykonywanie czynności związanych z gospodarką finansową sądu oraz zarząd obiektami sądowymi.

14 Szerzej na temat kompetencji kierownika finansowego: T. Niemiec, *Kierownik zamawiającego w sądzie rejonowym*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2010/1, s. 23.

15 Dz. U. Nr 11, poz. 69 ze zm.

16 Por. T. Niemiec, *Zakupy centralne*, „Przetargi Publiczne” 2012/8, s. 50.

17 Wyrok TK z 15.01.2009 r. (K 45/07), OTK-A 2009/1, poz. 3.

18 Art. 9. Zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 77.

19 Krótkie omówienie na stronie: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/107281,tk_nadzor_ministra_nad_administracyjna_dzialalnoscia_sadow_konstytucyjny.html.

20 Zm. na: Zob. pkt 1.2.3 uzasadnienia.

w jednostkach sektora finansów publicznych” (art. 68–71). Zgodnie z tymi przepisami kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

Przepisy stanowią także, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej oraz kierownika jednostki. Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Z dalszych przepisów wynika, że Minister Finansów określi w formie komunikatu i ogłosi w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami, oraz szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Z kolei minister kierujący działem może określić w formie komunikatu i ogłosić, w dzienniku urzędowym ministra, szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Stosowne przepisy opublikowane zostały jako zarządzenie nr 49 Ministra Finansów z 1.12.2011 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej²¹, komunikat nr 3 Ministra Finansów z 16.02.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych²², komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²³ oraz komunikat Ministra Sprawiedliwości z 16.11.2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość²⁴. Ten ostatni akt zbudowany jest z 17 paragrafów ujętych w 4 rozdziały: rozdział I „Przepisy ogólne”, rozdział II „Cele kontroli zarządczej w dziale”, rozdział III „System

kontroli zarządczej w dziale” oraz rozdział IV „Standardy kontroli zarządczej w dziale”.

Artykuł 70 ustawy o finansach publicznych stanowi jeszcze, że minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Plan ten powinien zawierać w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości.

Minister jest zobowiązany sporządzać do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Z tym że może on zobowiązać kierownika jednostki w dziale do sporządzania planu działalności na rok następny dla tej jednostki oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki.

Plan działalności, sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej podlegają publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej²⁵.

Do zadań Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych należą w szczególności upowszechnianie standardów, o których mowa w art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wydawanie wytycznych, współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami oraz współpraca z komitetami audytu, o których mowa w art. 288 przywołanej ustawy.

Nadzór nad zapewnieniem właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3 p.u.s.p., a więc czynności zapewniających prawidłowe funkcjonowanie sądu oraz wykonywanie przez niego zadań orzeczniczych, sprawowany jest przez służbę nadzoru²⁶, którą stanowią

²⁵ Minister Finansów został również zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, biorąc pod uwagę cele kontroli zarządczej oraz zakres odpowiedzialności za jej funkcjonowanie, a także sposobu sporządzania oraz elementy planu działalności i sprawozdania z wykonania planu działalności, mając na uwadze potrzebę zapewnienia przejrzystości informacji zawartych w tych dokumentach.

²⁶ Do podstawowych zadań Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości należy prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych i wojskowych, a także zwierzchniego nadzoru nad izbami morskimi i rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi. Z kolei do zakresu zadań Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji należy prowadzenie spraw z zakresu sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych w zakresie wykonania orzeczeń karnych oraz działalnością administracyjną sądów powszechnych w zakresie wykonania orzeczeń w sprawach rodzinnych i nieletnich (§ 19 i § 20 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29.02.2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, Dz. Urz. MS. poz. 25).

²¹ Dz. Urz. MF Nr 9, poz. 44 ze zm.

²² Dz. Urz. MF Nr 2, poz. 11.

²³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

²⁴ Dz. Urz. MS Nr 14, poz. 199.

sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 77 p.u.s.p. Tryb delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości określają przepisy art. 77–79 p.u.s.p. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2009 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby²⁷.

Według znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego²⁸. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje ponadto wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów²⁹, a także czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.

Minister Sprawiedliwości, w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego:

- 1) analizuje informacje roczne o działalności sądów (o czym mowa poniżej),
- 2) ustala ogólne kierunki wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych,
- 3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydaje stosowne zarządzenia³⁰.

²⁷ Dz. U. Nr 98, poz. 824.

²⁸ Według przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.02.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm.) w sądzie apelacyjnym do wykonywania czynności nadzoru nad działalnością administracyjną sądów tworzy się wydział wizytacji. Obowiązki przewodniczącego wydziału wizytacji może pełnić prezes lub wiceprezes sądu. Natomiast w sądzie okręgowym do wykonywania czynności nadzoru nad działalnością administracyjną sądów może być utworzony wydział wizytacji lub referat do spraw wizytacji. Wówczas obowiązki przewodniczącego wydziału wizytacji lub kierownika referatu do spraw wizytacji pełni prezes lub wiceprezes sądu.

²⁹ Paragraf 32 regulaminu urzędowania sądów powszechnych określa podstawowe czynności prezesa sądu z zakresu administracji sądowej; por. także § 33–35 tego regulaminu.

³⁰ Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawują prezesi sądów. Nadzór wewnętrzny regulują przepisy art. 37–37e p.u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami prezes sądu apelacyjnego sprawuje wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądu apelacyjnego oraz sądów okręgowych i rejonowych działających na obszarze apelacji. Prezes sądu apelacyjnego może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu, działającego na obszarze apelacji, uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w zakresie kierowania sądem albo sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Prezes sądu apelacyjnego, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub nieracjonalności podziału czynności, ustalonego przez prezesa sądu okręgowego, wydaje zalecenie zmiany podziału czynności. Zalecenie nie może jednak naruszać uchwały kolegium sądu apelacyjnego, podjętej w trybie art. 22a § 6 p.u.s.p. Do ustalenia podziału czynności w wyniku zalecenia prezesa sądu apelacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 22a p.u.s.p.

W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń nadzorczych Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji:

- 1) sądu lub wydziału sądu,
- 2) działalności nadzorczej prezesa sądu³¹.

Zarządzając przeprowadzenie wspomnianych czynności, Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia. W uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji. W czynnościach tych, jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, może brać udział sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ponadto, Minister Sprawiedliwości może zwrócić prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagę na piśmie, jeżeli stwierdzi uchybienia w kierowaniu sądem albo w sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego.

Prezes sądu apelacyjnego jest zobowiązany sporządzić informację roczną o działalności sądów działających na obszarze apelacji w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada Ministrowi Sprawiedliwości nie później niż do końca kwietnia każdego roku. Jeżeli z informacji tej wynika, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował w okresie sprawozdawczym niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, to Minister Sprawiedliwości odmawia przyjęcia informacji rocznej i zawiadamia o tym prezesa, wskazując przyczyny odmowy. Niewykonanie w terminie obowiązku jest równoznaczne z odmową przyjęcia informacji. Dwukrotna odmowa przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1 p.u.s.p.³²

Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, jest zobowiązany określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, a także sposób dokumentowania czynności nadzorczych i sporządzania informacji rocznych o działalności sądów, mając na uwadze zapewnienie sprawności i skuteczności nadzoru oraz zapewnienie prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych. Do niedawna było to regulowane przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości

³¹ Lustracja obejmuje wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu, np. lustracja Sądu Okręgowego w Gdańsku ws. Amber Gold, zob. na stronie: <http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-artykul/ms-zlustruje-dzialalnosc-nadzorcza-prezesa-sadu-w-gdansk>.

³² Art. 27 § 1 pkt 1. Prezes i wiceprezes sądu apelacyjnego oraz prezes i wiceprezes sądu okręgowego może być odwołany przez Ministra Sprawiedliwości w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych.

z 25.10.2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów³³, które utraciło moc 28.03.2012 r.

Na koniec warto zauważyć, że „Minister Sprawiedliwości sprawując zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów, nie będzie organem drugiej instancji w sprawie, której przedmiotem jest udostępnienie informacji publicznej”³⁴.

Tomasz M. Niemiec

Autor jest uczestnikiem seminarium doktorskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

³³ Dz. U. Nr 187, poz. 1564 ze zm.

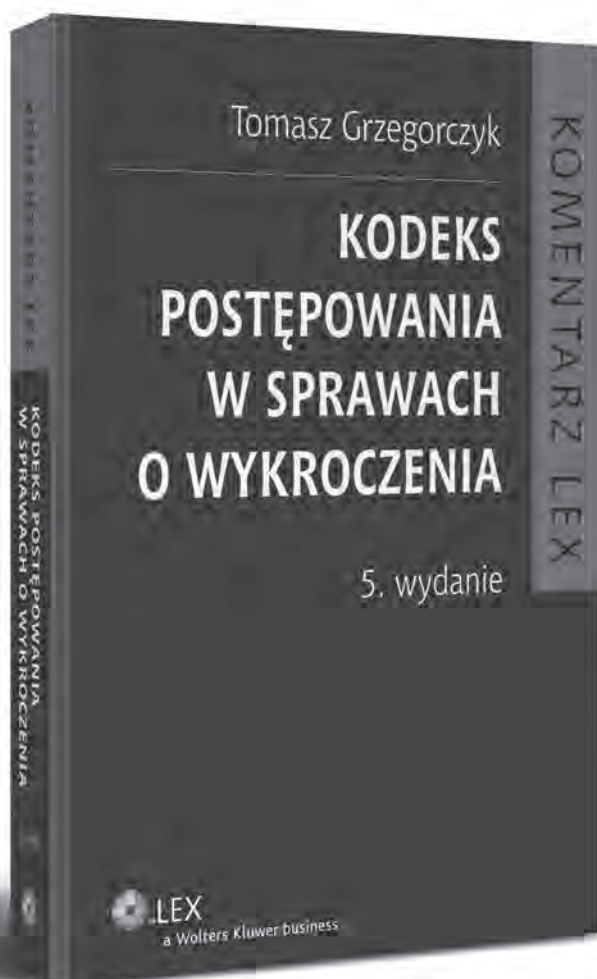
³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 16.09.2010 r., LEX nr 755283.

Summary

External supervision over administrative activities of general courts

This article discussed the rarely-mentioned problems of administrative activities of general courts. In particular, attention is drawn to provisions of the Act – Law of General Court System, according to which administrative activities of courts consist in providing adequate technical-and-organizational conditions as well as financial conditions for the courts to operate and perform their tasks, and also in ensuring the correct course of internal functioning of the court, which is directly connected with the tasks that it performs. There is a more detailed discussion of the problem of external supervision over courts' activities, which is exercised by the Minister of Justice. As for technical-and-organizational and financial matters, the supervision is carried out according to the rules laid down in the Public Finance Act. In the remaining scope, supervision is exercised by the supervisory service composed of judges delegated to the Ministry of Justice pursuant to the aforementioned act.

REKLAMA



Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia Komentarz



a Wolters Kluwer business

Tomasz Grzegorzczuk

Piąte wydanie komentarza uwzględnia ostatnie zmiany kodeksu, w tym dotyczące:

- nowej postaci trybu przyspieszonego – rozprawy prowadzonej na odległość,
- możliwości nałożenia grzywny mandatem karnym w wysokości do 2000 zł za wykroczenia z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- obowiązku zbierania danych osobopoznawczych o podejrzanym.

Ponadto książka prezentuje zmiany zakładane w przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projekcie nowelizacji kodeksu postępowania karnego i niektórych innych ustaw, w tym kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 9 maja 2012 r.

W opracowaniu uwzględniono najnowsze orzecznictwo Sądu Najwyższego i ważniejsze publikacje dotyczące procedury w sprawach o wykroczenia, które ukazały się od ostatniego wydania tego komentarza.

Książka dostępna w księgarni internetowej profinfo.pl

KOMPETENCJE REFERENDARZY W POSTĘPOWANIU WYKROCZENIOWYM – POSTULAT CZY REALNA MOŻLIWOŚĆ

Beata Morawiec

Zgodnie z obowiązującą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ zasadą prawa obywatela do sądu 17.10.2001 r. instytucja kolegiów do spraw wykroczeń na mocy art. 237 ust. 1 Konstytucji RP uległa likwidacji, a kompetencje tych kolegiów przejęły sądy. Obowiązujący aktualnie kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia² nie przewiduje w jakimkolwiek zakresie udziału referendarzy w tym postępowaniu, pomimo że w art. 2 § 2 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ przewidziana została możliwość wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej w sądach także przez referendarzy sądowych. W postępowaniu cywilnym referendarze sądowi wykonują czynności procesowe już od 1.01.1998 r. Konieczne zatem jest podjęcie działań zmierzających do powierzenia referendarzom jak największej liczby czynności w postępowaniu wykroczeniowym. Trudu tego podjęła się Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego w „Projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw”. Przyjęte tam rozwiązania w zakresie zmiany kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w kierunku zgodnym ze zmianami kodeksu postępowania karnego⁴, są jak najbardziej słuszne.

Należy jednak zauważyć, że rozwiązania legislacyjne zmierzające do ograniczenia orzekania przez sędziów w sprawach o wykroczenia mogą pójść jeszcze dalej. Zakres proponowanych zmian może być znacznie szerszy, a w pełni uzasadniony jest możliwością usprawnienia postępowania i odciążenia sędziów od czasochłonnych, chociaż nieskomplikowanych pod względem prawnym, czynności, które nie stanowią wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP, natomiast uwzględniają konstytucyjny wymóg sprawowania sprawiedliwości jedynie przez sądy i sędziów (art. 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Sprawy o wykroczenia, jako charakteryzujące się małym stopniem społecznej szkodliwości, istotnie obciążające pracą sędziów sądów rejonowych i generujące konieczność rozpoznania tych spraw w ramach nadzoru instancyjnego przez sędziów sądów okręgowych, mogą

być rozpoznawane przez referendarzy, jeśli tylko w danej sprawie ustawodawca nie przewidział możliwości orzeczenia wobec sprawcy wykroczenia kar izolacyjnych (aresztu bądź ograniczenia wolności). Kodeks wykroczeń⁵ przewiduje taką sytuację w 84 przypadkach (na 117 wykroczeń przewidzianych w tym kodeksie). Wprawdzie zgodnie z treścią art. 2 p.u.s.p. zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, a zadania z zakresu ochrony prawnej inne niż wymiar sprawiedliwości wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi, jednak nie ma przeszkód do przyjęcia, że w wykroczeniach zagrożonych karą nagany bądź grzywną (które to kary mogą być orzekane przez inne organy władzy publicznej, np. w postępowaniu mandatowym przez policję) nie mogliby orzekać referendarze, od których orzeczeń odwołanie (w ramach zapewnienia nadzoru instancyjnego i prawa obywatela do sądu) przysługiwałoby do sądu rejonowego.

Referendarze w zakresie wykonywanych obowiązków są niezależni co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach (art. 151 § 1 p.u.s.p.). Norma ta nie reguluje kompetencji procesowych referendarza ani nie określa zakresu jego kognicji. Odnosi się natomiast do pozaorzecznictwa działalności sądownictwa powszechnego, zaś z Konstytucji RP nie wynika, że wszystkie z powierzonych sądom przez ustawodawcę zadań muszą wykonywać tylko i wyłącznie sędziowie zawodowi.

Problemem udziału referendarzy w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych zajął się już Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK) w wyroku z 20.05.2011 r.⁶ Ustalenia, stwierdzenia i wnioski Trybunału zawarte w tym orzeczeniu pozwalają generalnie odnieść się do problemu udziału referendarzy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości również w sprawach o wykroczenia. Do tej części prawa materialnego i procesowego można odnieść także wzięte przez TK pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W uzasadnieniu ww. wyroku TK stwierdził, że: „autonomicznie rozumiany «sąd» może być całkowicie lub częściowo złożony z osób niebędących zawodowymi

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

2 Ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.).

3 Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako p.u.s.p.

4 Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), dalej jako k.k.

5 Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

6 Wyrok TK z 12.05.2011 r. (P 38/08), OTK-A 2011/4, poz. 33.

sędziami (zob. np. wyrok z 30 listopada 2010 r., Henryk i Ryszard Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08, § 45 *in fine* oraz powołana tam sprawa: McCay przeciwko Wielkiej Brytanii). Członkami składu sądów mogą być urzędnicy uprawnieni przez ustawę do wykonywania władzy sądowej (*officer authorized by law to exercise judicial power*). Uprawnienie to nie może jednak naruszać standardów wyznaczonych przez art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (...). Standardy te muszą spełniać wszystkie podmioty, które zostały upoważnione przez ustawodawcę do wykonywania zadań sądów (zob. na przykładzie ławników – wyrok z 22 czerwca 1989 r., Langborger przeciwko Szwecji, skarga nr 11179/84, § 30 i n.; zob. też wyrok z 23 kwietnia 1987 r., Ettl i inni przeciwko Austrii, skarga nr 9273/81). Odwołując się do standardów Rady Europy, należy też odnotować, że w kolejnych zaleceniach Komitetu Ministrów akcentuje się potrzebę zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sędziów «pozasądowymi zadaniami» (zob. np. zalecenie nr 12(86) z 16 września 1986 r. dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania oraz zalecenie nr 16(86) w sprawie środków zapobiegających i ograniczających nadmierne obciążenie sędziów)⁷.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „jeżeli ustawodawca decyduje się na powierzenie referendarzom sądowym – w ramach organizacyjnej struktury władzy sądowniczej – kompetencji sądu, w zakresie czynności ochrony prawnej, istotne jest, aby powierzenie służyło efektywnej ochronie prawnej podmiotów konstytucyjnych praw i wolności, jak również odpowiadało konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadzie sprawności i rzetelności działań organów władzy publicznej. Podmiot, któremu powierzono w ramach struktury sądów oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej”⁸. Referendarze zaś, na bazie aktualnie obowiązujących przepisów prawa, gwarancje takie posiadają.

Artykuł 151 § 1 p.u.s.p. gwarantuje im niezależność orzeczniczą, zaś art. 151a § 1 i § 7–11 p.u.s.p. zapewnia im stabilność stanowiska oraz stabilność i trwałość stosunku pracy. Ponadto należy zauważyć, że instytucja referendarza sądowego stała się jedną z dróg dojścia do zawodu sędziego, a referendarz musi spełniać wszystkie wymagania, które stawia się kandydatom na sędziego, ukończyć 24 lata i odbyć odpowiednią (ogólną) aplikację. Gwarancje te potwierdza Trybunał w uzasadnieniu ww. wyroku. Stwierdza, że: „wymagania stawiane kandydatom na referendarza sądowego, warunki nawiązania stosunku pracy z referendarzami służą wzmocnieniu ochrony stabilności zatrudnienia oraz zapewnieniu

bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej. W doktrynie prawnej formułuje się pogląd o «wysokim» statusie referendarza (...). Powierzenie im oznaczonych spraw z zakresu ochrony prawnej służyć ma zaś zagwarantowaniu sprawności postępowania indywidualnego oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości. Korzystający ze stabilności zatrudnienia oraz czytelnych i ustawowo uregulowanych podstawowych kryteriów awansu zawodowego referendarze cieszą się niezależnością od organów władzy publicznej w zakresie wydawanych aktów. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że «referendarz – wydaje orzeczenia lub zarządzenia w sądzie (jako jednostce organizacyjnej), jednak nie jako sąd (organ procesowy)» (...)⁹.

Ponadto, należy zauważyć, jak to że wszech miar zasadnie zauważa Trybunał, że: „monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie oznacza, że wszystkie spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.12.1998 roku, sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, s. 655). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym, wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu pozasądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki TK: z 2.06.1999 roku, sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482; z 14.07.2003 roku, sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, s. 819)”¹⁰.

„Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bowiem bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić «kontynuację» postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie «sprawę» i rozstrzygnie

⁷ Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 2.3.1.

⁸ Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 2.3.4.

⁹ Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 2.5.

¹⁰ Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 1.9.

o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika”¹¹.

Z tych też powodów powierzenie referendarzom możliwości orzekania w sprawach o wykroczenia co do wykroczeń przewidujących możliwość wymierzenia kar nagany i grzywny jest jak najbardziej wskazane i pożądane dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Do zachowania zaś norm konstytucyjnych wystarczające będzie poddanie ich orzeczeń kontroli sądu rejonowego jako instancji odwoławczej.

Możliwość realizacji tego postulatu potwierdził TK, stwierdzając, że „ustawodawca nie tylko nie może wyłączyć kontroli sądowej nad postępowaniem toczącym się przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, ale jest zobowiązany do ukształtowania tego postępowania, aby zagwarantować: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność, jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd”¹². Wskazana więc na wstępie suggestia jest jak najbardziej możliwa do zrealizowania, natomiast podjęcie działań zmierzających do ograniczenia zakresu obowiązków orzeczniczych sędziów w postępowaniu wykroczeniowym pozwoli na bardziej racjonalne wykorzystanie ich wiedzy, czasu i umiejętności dla przyspieszenia postępowania sądowego.

Działania zmierzające do spełnienia postulatu powierzenia referendarzom możliwości orzekania w sprawach

o wykroczenia będą wymagały znacznego wysiłku legislacyjnego, jednak powinny być postrzegane jako jeden ze sposobów uzdrowienia systemu wymiaru sprawiedliwości. Jeden, ale nie jedyny.

Realne działania i szeroka dyskusja nad właściwą organizacją pracy sędziów i sądów, oparte na racjonalnych i pragmatycznych przesłankach, a zmierzające nie do poszerzenia, lecz do ograniczenia kognicji sądów, pozwolą na wypracowanie wzorców, które zapewnią obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej pełną ochronę prawną i prawo do sądu.

Summary

Powers of court referendaries in proceedings for petty offences – postulate or real option?

Empowering court referendaries to adjudicate in cases relating to petty offences for which penalties of reprimand and fines can be imposed is by all means expedient and desirable in the interest of the administration of justice. It will prevent courts from being overloaded and speed up court proceedings. Will the Constitution and the law give the legislator the possibility to do so?

SSO Beata Morawiec

Autorka jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie, Prezesem Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie oraz członkiem Stowarzyszenia Sędziów „Themis”.

¹¹ Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 1.7.

¹² Wyrok TK z 12.05.2011 r., pkt 3.7.

PRAWO DO SĄDU JAKO PODSTAWOWA ZASADA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH I W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ

Karolina Wojszkun

Zasada prawa do sądu jest standardem, który powinien obowiązywać w każdym państwie prawa. Dlatego też interesują się nią nie tylko doktryna i orzecznictwo sądów polskich, lecz także nauka i judykatura innych krajów. Zagadnienie prawa do sądu jest bardzo istotne w państwach o demokratycznym ustroju, gdyż dotyczy ochrony podstawowych praw i wolności jednostki. Rozwiązania przyjęte w jednych z nich mają wpływ na rozwiązania przyjmowane w innych. Poniżej przedstawiono przepisy prawne, orzecznictwo i poglądy doktryny niektórych państw Europy oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej odnoszące się do zasady prawa do sądu w kontekście prawa administracyjnego.

Francja

Francja jest powszechnie uznawana za kolebkę sądownictwa administracyjnego¹. Jerzy Stefan Langrod zwraca uwagę, że „już w roku 1302 właściwą jurysdykcję administracyjną sprawowała Rada Królewska jako tak zwana *justice retenue* mimo, że większość atrybucyj z zakresu wymiaru sprawiedliwości przekazano wtedy jako tak zwanemu *justice deleguée* parlamentowi”². Pokazuje to, jak wcześniej we Francji zaczął funkcjonować odrębny od powszechnego pion sądownictwa administracyjnego, rozumiany jako zespół niezawisłych organów jurysdykcyjnych, właściwych do rozpatrywania sporów między obywatelami lub osobami prawnymi a organami administracji publicznej. Warto zaznaczyć, że sądownictwo administracyjne narodziło się w wyniku braku zaufania do sędziów sądów powszechnych i pewnej niechęci administracji do poddawania się ich kontroli³. Prawo administracyjne Francji jest więc wytworem sądownictwa zajmującego odrębną pozycję od administracji państwowej. „Jego obowiązkiem jest narzucanie teście administracji posłuchu dla prawa”⁴. Dzięki

takiemu rozwiązaniu sądownictwo administracyjne było i nadal jest niezależne, wolne od jakichkolwiek nacisków, co powoduje, że orzeczenia są w pełni uznawane i wykonywane przez organy administracji publicznej. Francuskie rozwiązania normatywne oraz dorobek doktryny bardzo silnie oddziaływały na ewolucję nowożytnych modeli sądowej kontroli administracji w Europie, w tym także w Polsce.

W Konstytucji Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r.⁵ nie ma bezpośredniego wyrażenia gwarantującego prawo do sądu. Jak zauważa Leszek Garlicki, „uznaje się, że poddanie rozstrzygnięć administracyjnych kontroli sądowej stanowi tzw. ogólną zasadę prawa, co też nadaje jej bardzo stabilną podstawę mimo milczenia konstytucji w tym zakresie”⁶. Mimo to podstaw sądowej ochrony wolności indywidualnych można się doszukiwać w przepisie art. 66 Konstytucji RF⁷. Artykuł ten znajduje się w rozdziale 8, dotyczącym władzy sądowniczej w ogólności, i stanowi: „Nikt arbitralnie nie może być pozbawiony wolności. Sądownictwo, jako strażnik nietykalności osobistej, zapewnia poszanowanie tej zasady w sposób przewidziany w ustawie”⁸. Na pozór mogłoby się wydawać, że przepis ten odnosi się tylko do prawa karnego i wolności człowieka rozumianej jako brak osobistego, fizycznego zniewolenia. Tymczasem wydaje się, że można także interpretować wskazaną wolność jako brak ograniczeń nakładanych przez organy władzy państwowej. Można zatem dojść do wniosku, że sądownictwo, także administracyjne, ma konstytucyjny obowiązek przestrzegania wolności obywatela. Jedną z takich wolności jest

1 W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 12.

2 J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 83.

3 M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 46.

4 G. Marcou, *Sądownictwo administracyjne a ochrona praw obywateli we Francji*, „Państwo i Prawo” 1983/4, s. 57.

5 Konstytucja ta została przyjęta w referendum z 28.09.1958 r. i ogłoszona w „Journal Officiel de la Republique Française” 1958/234. Ustawa zasadnicza Francji nosi datę 4.10.1958 r., czyli dzień jej promulgowania przez Prezydenta Republiki. Dalej jako Konstytucja RF.

6 L. Garlicki, *Wprowadzenie*, w: L. Garlicki, *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 22.

7 L. Garlicki, *Prawo do sądu (rozważania de lege fondamentale ferenda)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G – Ius” 1990/37, s. 62.

8 Zob. *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 55.

możliwość przedłożenia swojej sprawy do rozpatrzenia przez niezawisły i niezależny sąd. Wobec tego nic nie może stać na przeszkodzie realizacji prawa do sądu zarówno w działaniach organów, jak i przepisach prawa.

Normatywne źródła o charakterze ustawowym na ogół raczej wyrażają poszczególne aspekty prawa do sądu, niż całościowo normują tę problematykę. Przykładowo, w ustawodawstwie francuskim istnieje ustawa nr 78–753 z 17.07.1978 r. dotycząca dostępu do informacji i dokumentów, ustawa nr 79–587 z 11.07.1979 r. dotycząca uzasadniania aktów administracyjnych i poprawienia relacji pomiędzy administrowanymi a administracją, czy też ustawa nr 2000–321 z 12.04.2000 r. dotycząca prawa obywateli w ich stosunkach z organami administracji publicznej. Powołane uregulowania nie tylko zapewniają prawo do informacji lub usprawniają relacje między obywatelami a organami administracji publicznej, lecz także są źródłem ciekawych rozwiązań prawnych, charakterystycznych dla ustawodawstwa francuskiego. Dla przykładu można podać brak sformalizowanej postaci skargi do sądu⁹, a także brak obowiązku wykorzystania administracyjnej drogi odwoławczej¹⁰. Wskazane wyżej regulacje w połączeniu z właściwościami francuskiego sądownictwa administracyjnego gwarantują odpowiednią realizację prawa do sądu w prawie administracyjnym.

Według Wacława Brzezińskiego „w rozwoju francuskiego prawa administracyjnego inicjatywa należała zawsze do orzecznictwa francuskich sądów administracyjnych. Teoria tylko współdziałała w drodze systematyzacji i uogólnień wyników pracy sądów administracyjnych”¹¹. Dlatego też doniosłą rolę w kształtowaniu zasady prawa do sądu w ramach francuskiego postępowania i sądownictwa administracyjnego odegrało orzecznictwo Rady Stanu (Conseil d'Etat). Już w sprawie *Dame Lamotte*, rozstrzygniętej wyrokiem z 17.02.1950 r.¹², dostrzegła ona doniosłość tej zasady dla kształtowania praw obywatela. W orzeczeniu tym Rada Stanu przyznała, że prawo do sądu przysługuje także w sytuacji, gdy decyzja administracyjna nie ma formy pisemnej. Sprawa dotyczyła aktu normatywnego, który pozwalał prefektom wydawać pozwolenia w formie decyzji na użytkowanie działki gruntowej, gdy obszar ten był opuszczony i nieuprawiany przez okres powyżej 2 lat. Decyzja taka do 1943 r. nie mogła być zaskarżona do żadnego sądu. Dopiero po tym roku wprowadzono możliwość zastosowania środków odwoławczych w przypadku dopuszczenia się nadużycia władzy (fr. *recours pour excès de pouvoir*, dalej jako REP). Rada Stanu stwierdziła, że w przypadku gdyby ustawa taka dalej nie dawała prawa do odwołania się

od decyzji, nie miałyby racji bytu w porządku prawnym Francji. Przyczyną takiego stanu rzeczy są postanowienia preambuły Konstytucji RF, która odwołuje się do zasad ogólnych prawa (fr. *principes généraux du droit*, dalej jako PGD), wynikających z tzw. bloku konstytucyjnego¹³. W jego skład wchodzi naturalnie: tekst obowiązującej konstytucji, a także przepisy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela oraz preambuła poprzednio obowiązującej Konstytucji Francji z 7.10.1946 r., która obecnie pełni funkcję jedynie uzupełniającą. Ponadto w ramach bloku konstytucyjnego zawierają się także zasady podstawowe uznawane przez porządek prawny Francji, pochodzące z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej. W powoływanej sprawie Rada Stanu odwołała się do przepisu art. 16 Deklaracji, który stanowi, że „społeczeństwo, w którym nie ma należytej gwarancji praw ani określonego z góry podziału władz, nie ma ustroju konstytucyjnego”¹⁴. Opierając się na tych podstawach, Rada Stanu uznała ponadto, że pozbawienie prawa do odwołania się od decyzji narusza przepisy prawa międzynarodowego, w tym przepis art. 13 EKPCz. A zatem gdyby nawet taki akt normatywny był zgodny z zasadami prawa panującymi we Francji, to i tak byłby sprzeczny z ustaleniami prawa międzynarodowego, którymi państwo to jest związane. Na podstawie powyższej sprawy Rada Stanu pokazała, jak istotnym składnikiem porządku prawnego Francji jest prawo do zaskarżenia decyzji powstałej w wyniku nadużycia władzy oraz jak wiele przepisów, krajowych czy też międzynarodowych, sprzeciwia się nieistnieniu takiej instytucji.

Na tle ustawodawstwa francuskiego z prawa do sądu mogą skorzystać, w zasadzie, wszystkie podmioty prawa. Znajdują się wśród nich zarówno obywatele, osoby prawne, jak i ograny administracji. Obywatel przy niektórych rodzajach skarg¹⁵ nie musi nawet wykazywać naruszenia własnego prawa podmiotowego¹⁶, wystarczy, że ma on zdolność procesową. Dodatkowo, skarżący musi wykazać istnienie interesu we wniesieniu skargi, co w związku z szerokim jego ujęciem we francuskim ustawodawstwie jest bardzo ułatwione. W przypadku interwencji podmiot nie musi nawet wykazywać bezpośredniego interesu. Wystarczy, że wykaże interes w tym, aby skarga innej osoby została rozpatrzona albo odrzucona, gdyż będzie miało to wpływ na ocenę wysuwanych przez niego argumentów faktycznych lub prawnych¹⁷. Generalnie obywatele mają możliwość wnoszenia skarg, które ogólnie dzieli się na: 1) skargę o uchylenie zaskarżonego aktu (fr. *contentieux de l'excès de pouvoir*), 2) skargę „pełnej jurysdykcji” (fr. *contentieux de pleine juridiction*). Pierwsza

9 H. Izdebski, *Francja*, w: L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 76.

10 H. Izdebski, *Francja*, s. 74.

11 W. Brzeziński, *Sądowa kontrola*, s. 148.

12 Skarga nr 86949, na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007636577&fastReqId=444378222&fastPos=1> (odczyt: 20.05.2012 r.).

13 J. Borkowski, *Francja*, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Kraków 2005, s. 139.

14 B. Lesiński, *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1995, s. 205.

15 Np. w skardze o naruszenie prawa (fr. *le recours pour excès de pouvoir*), która jest rodzajem skargi o uchylenie zaskarżonego aktu.

16 G. Marcou, *Sądownictwo administracyjne*, s. 59.

17 G. Marcou, *Sądownictwo administracyjne*, s. 59.

ze skarg dotyczy badania legalności decyzji bądź procedury jej wydania. Druga skarga jest konsekwencją zakazu rozpatrywania sporów, w których stroną są państwo czy administracja, przez sądy powszechne. W jej ramach jednostka może dochodzić odszkodowania od administracji za szkodę powstałą na skutek działania bądź zaniechania przez administrację lub jej funkcjonariusza.

Interesującą konstrukcją prawną jest możliwość rozpatrzenia skargi przez sąd administracyjny w trybie pilnym. Obywatel może żądać, by wykonanie skarżonej decyzji administracyjnej zostało wstrzymane, ze względu na zagrożenie dla podstawowych wolności, a nawet wtedy, gdy decyzja jeszcze nie została wydana, ale samo działanie organu było nielegalne. Tryb pilny polega na rozpatrzeniu spraw i wydaniu orzeczenia w ciągu 48 godzin. W orzeczeniu sąd wskazuje środki powstrzymujące wykonanie decyzji czy też niektórych jej następstw. Taka procedura daje szansę na zapobieżenie wystąpieniu negatywnych skutków dla podmiotu oraz jest ciekawym uzupełnieniem prawa do sądu.

Inną interesującą instytucją jest skarga zbiorowa. Pozwala na rozpatrzenie sprawy, która dotyczy interesu więcej niż jednej osoby w jednym postępowaniu. Może ona dotyczyć zarówno grupy obywateli, jak i organizacji (stowarzyszeń, związków zawodowych). Ważne jest, by osoby znajdowały się w podobnej sytuacji. Obowiązkowe jest wskazanie w skardze przedstawiciela skarżących, chyba że wnosi ją sam reprezentant¹⁸. Organizacja może wnieść skargę na czynność naruszającą interes wszystkich bądź części jej członków. Skarga może być także łączona przedmiotowo, gdy pomiędzy skarżonymi decyzjami zachodzi wystarczający związek¹⁹. Wydaje się to o tyle przydatną konstrukcją, że nie dochodzi do rozpatrywania bardzo podobnych spraw w kilku czasochłonnnych postępowaniach. Zamiast tego sprawa jest rozstrzygana w jednym postępowaniu i w formie jednego orzeczenia, przy zachowaniu instytucjonalnych gwarancji aktywnego uczestnictwa.

Organy administracji publicznej również mają możliwość realizacji prawa do sądu. Jednak nie czynią tego w swoim własnym interesie, lecz ze względu na przepisy i pewne niezgodności aktów organów niższych instancji z obowiązującym prawem. Przykładowo, organy samorządowe są zobowiązane do przedkładania swoich aktów administracyjnych w terminie 15 dni do kontroli prefekta, który z kolei jest uprawniony do wniesienia skargi do sądu, ze względu na niezgodność z prawem, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania aktu²⁰. Swój wniosek w stosunku do aktu, uznanego wstępnie przez prefekta za niezgodny z prawem, może także wnieść osoba, której prawa zostały naruszone. W takim przypadku mamy do czynienia z ponowną kontrolą i prefekt może również wnieść skargę do sądu. Na podstawie kontroli aktów

wydawanych przez organy zdecentralizowane prefekt może wnieść następujące rodzaje skarg: 1) skargę o uchylenie aktu uznanego za niezgodny z prawem w wyniku kontroli, 2) skargę na akt nieprzekazany do kontroli oraz 3) skargę na akt godzący w interes obrony narodowej.

Określenie podmiotów sprawujących sądową kontrolę zarówno stanowienia, jak i realizacji prawa znajduje się w kodeksie sądownictwa administracyjnego (fr. *Code de justice administrative*) z 1999 r.²¹ Należy podkreślić, że poprzez wspomniany kodeks nie wprowadzono nowych regulacji, a jedynie usystematyzowano i uporządkowano już istniejące²². „Elementem nowym i doniosłym jest umieszczenie po raz pierwszy w jednym akcie prawnym przepisów dotyczących organizacji i działania Rady Stanu, administracyjnych sądów apelacyjnych (fr. *cours administratives d'appel*) oraz trybunałów administracyjnych (fr. *tribunaux administratifs*)”²³. Francuskie sądownictwo administracyjne jest zatem trójinstancyjne, z tym że Rada Stanu jest nie tylko ostatnią, kasacyjną instancją, lecz pełni także funkcję konsultacyjną w sferze legislacji²⁴. Przyczyną takiej rozbudowanej aparatury sądownictwa administracyjnego we Francji jest chęć podołania licznemu napływowi skarg. Jak już wcześniej wspomniano, nie ma obowiązku wykorzystania trybu odwoławczego przed organami administracyjnymi, aby móc wnieść skargę do trybunału administracyjnego. Jeżeli strona skorzysta z takiego uprawnienia, obok postępowania sądowego będzie się całkowicie niezależnie toczyło postępowanie administracyjne. „Jeśli toczą się równolegle oba postępowania, a postępowanie administracyjne skończy się przed ukończeniem postępowania sądowoadministracyjnego, problem powstaje tylko wówczas, gdy organ administracji uchyli zaskarżoną decyzję. Uchylenie powoduje bowiem automatyczne postanowienie sądu administracyjnego o umorzeniu toczącego się przed nim postępowania. Jeśli pierwszy jest wyrok sądu administracyjnego, organ administracji nie traci prawa do orzekania pod warunkiem, że w swojej decyzji nie naruszy powagi rzeczy osądzonej przez sąd administracyjny”²⁵. Wspomniana konstrukcja jest znacznym ułatwieniem dla obywatela, który nie musi przechodzić najpierw procedury przed organami administracji, a dopiero potem przed sądami, by uzyskać końcowe orzeczenie w swojej sprawie.

Skarga do trybunału administracyjnego jest wnoszona w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji organu, w której powinno znajdować się pouczenie co do trybu odwoławczego. Jak

21 Wszedł w życie 1.01.2001 r.

22 Wynika to z różnego pojmowania terminu „kodyfikacja” – według doktryny francuskiej oznacza on intelektualne i techniczne porządkowanie prawa już obowiązującego, a nie jak w Polsce – tworzenie prawa od podstaw i jego systematyzację w ramach jednego aktu.

23 J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001/10, s. 40.

24 A ściślej rzecz ujmując – jej sekcja orzecznicza (fr. *Section du Contentieux*). Fakt pełnienia przez Radę Stanu podwójnej funkcji jest nazywany w doktrynie teorią podwójnej czapki (fr. *théorie de double casquette*).

25 H. Izdebski, *Francja...*, s. 74.

18 J. Borkowski, *Francja...*, s. 144.

19 H. Izdebski, *Francja...*, s. 75.

20 J. Borkowski, *Francja...*, s. 133–134.

już była o tym mowa, skarga nie musi mieć określonej formy. Dopuszczalne są nawet skargi bardzo uproszczone²⁶. W przypadku skargi o naruszenie prawa postępowanie jest wolne od opłat sądowych oraz od przymusu adwokackiego²⁷. Skarga może być wniesiona za pomocą poczty bądź też w sekretariacie sądu, który ma obowiązek potwierdzić wpływ skargi. Co prawda, wniesienie skargi nie powoduje zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji, lecz na skutek opisanej wcześniej skargi w trybie procedury pilnej może doprowadzić do wstrzymania realizacji takiej decyzji.

Francuskie sądy administracyjne orzekają tylko w granicach żądania skarżącego. Z urzędu muszą uwzględniać takie podstawy, które wiążą się ze szczególnym naruszeniem przepisów prawa przez zaskarżony akt. Początkowym stadium rozpatrywania sprawy jest określenie przedmiotu sprawy w drodze wymiany memoriałów między stronami sporu. Następnie przeprowadzana jest rozprawa, która ma charakter publiczny. Po niejawnym naradzie wyrok jest ogłaszany i tym samym uzyskuje powagę rzeczy osądzonej. Od wyroku trybunału administracyjnego służy stronom odwołanie do apelacyjnego sądu administracyjnego w ciągu 2 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Poprzez wniesienie odwołania, co prawda, nie dochodzi do wstrzymania realizacji zaskarżonego wyroku, ale strona może złożyć o to wniosek, gdy istnieją określone podstawy do jego obalenia. Dodatkowymi środkami odwoławczymi od wyroku są: 1) sprzeciw strony (gdy wyrok zapadł zaocznie), 2) sprzeciw osoby trzeciej (fr. *tierce opposition*, gdy wyrok dotyczył jej praw), 3) wniosek o wznowienie postępowania (fr. *recours en revision*, stosowane najczęściej, gdy orzeczenie zostało wydane na podstawie fałszywych dowodów), 4) wniosek o sprostowanie błędu materialnego (fr. *recours en rectification d'erreur matérielle*). Od orzeczenia apelacyjnego sądu administracyjnego służy skarga kasacyjna do Rady Stanu, wnoszona w terminie 2 miesięcy od dnia jego doręczenia. Przy jej wnoszeniu obowiązuje przymus adwokacki, choć nie we wszystkich sprawach²⁸.

Po uprawomocnieniu się wyroku sądu administracyjnego następuje jego realizacja. W celu zapobieżenia ewentualnej niesubordynacji administracji w wyroku może zostać określony termin, do końca którego wyrok ma zostać wprowadzony w życie. Gdy wyznaczony termin minie, za każdy dzień zwłoki mogą być naliczane kary pieniężne obciążające organ administracyjny. W przypadku gdy nie ma wyznaczonego terminu bądź też jest wyznaczony, ale organ administracji dalej nie wykonuje wyroku, strona pokrzywdzona może wnieść powództwo przeciwko administracji o zasądzenie odszkodowania, które będzie rozpatrywane w ramach orzecznictwa w „pełnej jurysdykcji”.

Należy ocenić, że przedstawione powyżej regulacje prawne oraz struktura organów i sądów administracyjnych we Francji zapewniają w szerokim zakresie realizację prawa do sądu. Zarówno zakres podmiotów uprawnionych, jak i zobowiązanych, treść ich praw oraz obowiązków dają odpowiednie gwarancje ochrony praw obywateli. Włączając w to interesujące rozwiązania prawne, a także dużą rolę orzecznictwa, uzyskujemy obraz wielu możliwości zaskarżania decyzji oraz orzeczeń, a także gwarancję ich wykonania.

Niemcy

Francuskie wzorce sądowej kontroli administracji oddziaływały na ewolucję jurysdykcji administracyjnej na ziemiach niemieckich, głównie na południu kraju. W ramach południowoniemieckiego modelu wyodrębniły się wyspecjalizowane instytucje sprawujące jurysdykcję administracyjną dla poszczególnych rodzajów spraw. Następnie doszło do utworzenia sądów administracyjnych w systemie organizacyjnym administracji. Ich powstanie wynikało z troski o ochronę praw jednostki, co uwidacznia się w szeroko zakreślonej właściwości sądów administracyjnych, wyrażonej w postaci klauzuli generalnej. Podkreślano przy tym odrębność sądownictwa administracyjnego od powszechnego i od samej administracji oraz niezależność i niezawisłość sędziów.

Z kolei na północy sądownictwo administracyjne było rozumiane jako bezpośrednie działanie władzy publicznej poprzez niezależne organy administracji publicznej. Ich funkcjonowanie opierało się na zasadzie kolegiałności, przy udziale niezależnych członków oraz zgodnie z zasadami postępowania sądowego. A zatem kontrola poczyniła administracji była dokonywana przez samą administrację, co miało sprzyjać prawidłowemu stosowaniu przez nią prawa. Opisany system pruski „nie wysuwał na plan pierwszy ochrony praw podmiotowych jednostki, lecz realizację obiektywnego porządku prawnego w procesie stosowania prawa przez administrację”²⁹. Dopiero na szczeblu centralnym został utworzony Trybunał Administracyjny, który sprawował funkcje orzecznicze. W efekcie, w jednym państwie funkcjonowały obok siebie dwa modele sądownictwa administracyjnego. Dopiero w XIX w. obowiązującym stał się pierwszy z nich.

W Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.³⁰ w art. 19 ust. 4 wprost ustanawia się prawo do sądu. Zgodnie z tym przepisem: „jeżeli władza publiczna naruszy czyjeś prawa, osobie tej

26 H. Izdebski, *Francia...*, s. 76.

27 G. Marcou, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 59.

28 Wyjątkiem są sprawy z zakresu pomocy społecznej i emerytalne.

29 M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, w: L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 122.

30 Uchwalona przez Radę Parlamentarną 8.05.1949 r.; 23.05.1949 r. stwierdzono jej przyjęcie przez parlamenty ponad dwóch trzecich uczestniczących krajów niemieckich. Została opublikowana w Federalnym Dzienniku Ustaw: BGBl I, 1. Dalej jako Ustawa Zasadnicza RFN.

przysługuje droga prawna. Jeżeli nie jest przewidziana inna właściwość, stosowana jest powszechna droga prawna³¹. Wynika z niego, że każde działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej może podlegać sądowej kontroli na wniosek tego, kto uważa, że doznał naruszenia swoich praw. Cytowany przepis zapewnia z jednej strony każdemu podmiotowi prawo do przedłożenia swojej sprawy pod rozpatrzenie przez niezawisły sąd, a z drugiej strony nakłada na ustawodawcę obowiązek utworzenia prawnego mechanizmu efektywnej ochrony praw podmiotu w sytuacji ich naruszenia przez władzę publiczną. Przepis art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN nie zawiera instytucjonalnej gwarancji sądownictwa administracyjnego. Powołany przepis ustanawia generalną zasadę właściwości sądów powszechnych, jeśli tylko dla rozpatrywania niektórych spraw nie zostanie przewidziana kompetencja innych sądów. Niemniej jednak utworzenie sądownictwa administracyjnego jest niezbędne dla urzeczywistnienia ochrony praw podmiotów przed ich naruszeniem przez organy administracji publicznej. W związku z federacyjnym ustrojem państwa niemieckiego, przepis art. 74 ust. 1 nr 1 Ustawy Zasadniczej RFN uprawnia kraje związkowe do uregulowania w ramach własnego ustawodawstwa problematyki sądów i postępowania sądowego, w tym także administracyjnego.

W przepisach niemieckiej konstytucji znajdują się ramowe uregulowania dotyczące struktury sądownictwa administracyjnego, natomiast szczegółowe unormowania określające ustrój, zasady działania oraz kompetencje sądów administracyjnych, obowiązujące we wszystkich krajach związkowych, znajdują się w ustawie o sądownictwie administracyjnym³². Poza tym na kształt niemieckiego sądownictwa administracyjnego mają wpływ przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym³³, które regulują koszty postępowania wstępnego, poprzedzającego złożenie skargi do sądu administracyjnego, oraz postępowanie masowe. Niemcy są także związane ustawodawstwem międzynarodowym oraz unijnym. Orzecznictwo niemieckich sądów ma wpływ na kształt oraz funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego, choć nie w tak szerokim zakresie, jak w przypadku Francji.

Podmiotem uprawnionym do skorzystania z prawa do sądu administracyjnego jest, zgodnie z przepisem art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN, każdy, czyje prawa zostaną naruszone przez organy władzy publicznej. Oznacza to, że takie uprawnienie przysługuje osobom fizycznym, zarówno obywatelom niemieckim, jak i obcokrajowcom czy bezpaństwowcom. Mogą z niego skorzystać także osoby prawne prawa prywatnego i publicznego, zarówno niemieckiego, jak i obcego, a także stowarzyszenia oraz partie

polityczne, bez względu na status prawny. W kontekście tego przepisu naruszone prawo oznacza zarówno prawa podstawowe gwarantowane konstytucją, jak i wszelkie uprawnienia oraz prawnie chronione interesy³⁴. Co warto zaznaczyć, prawo do sądu obejmuje tylko naruszone prawa podmiotu zainteresowanego, zatem nie jest możliwe powoływanie się na naruszenie praw osób trzecich. Podmioty mają możliwość skorzystania z systemu zróżnicowanych skarg. Wśród nich można wymienić: 1) skargę o uchylenie aktu administracyjnego niezgodnego z prawem (niem. *Anfechtungsklage*), 2) skargę o zobowiązanie do wydania aktu administracyjnego (niem. *Verpflichtungsklage*) czy też 3) skargę o stwierdzenie stosunku prawnego (niem. *Feststellungsklage*). W zależności od rodzaju wnoszonej skargi, podmiot musi wykazać swój interes prawny we wszczęciu postępowania przed sądem administracyjnym. Dla przykładu, zainteresowany wnosząc skargę o uchylenie aktu administracyjnego, musi wykazać, że akt administracyjny czy też zaniechanie jego wydania doprowadziły do naruszenia jego uprawnień indywidualnych³⁵. Odpowiednio dopuszczalność innych skarg zależy od tego, czy zachodzi możliwość naruszenia praw skarżącego.

Przez pojęcie „władza publiczna”, użyte w przepisie art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN, należy rozumieć działalność organów zarówno administracji federalnej, samorządowej, jak i administracji krajów związkowych czy też administracji sprawowanej przez instytucje i inne podmioty publicznoprawne³⁶. Na poczynania wymienionych organów przysługuje skarga do sądu administracyjnego (niem. *Verwaltungsgerichte*). Sądy te działają na szczeblu krajów związkowych i są najniższą instancją. Ponadto w każdym kraju związkowym utworzono po jednym wyższym sądzie administracyjnym (niem. *Oberverwaltungsgericht*), jako instancji odwoławczej. Na szczeblu federacji funkcjonuje natomiast Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), który ma siedzibę w Lipsku. Zakres kompetencji sądów administracyjnych określa przepis § 40 VwGO, który stanowi, że „droga sądowoadministracyjna jest właściwa we wszystkich publiczno-prawnych sporach o charakterze niekonstytucyjnym, o ile spory te nie zostały przez ustawę federalną wyraźnie przekazane innemu sądowi (...)”³⁷. Jest on bezpośrednią konsekwencją przepisu art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN, gdyż doprecyzowuje zapewnione tam prawo do sądu poprzez określenie każdorazowo właściwej instytucji dla sporów z administracją. Z kolei § 40 ust. 2 VwGO stanowi o wyjątkach

31 *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, s. 47.

32 Ustawa z 21.01.1960 r. o sądownictwie administracyjnym, BGBl I z 1991 r., 686, dalej jako VwGO (od niem. *Verwaltungsgerichtsordnung*).

33 Ustawa z 1.01.1977 r. o postępowaniu administracyjnym, BGBl I z 2004 r., 718, dalej jako VwVfG (od niem. *Verwaltungsverfahrensgesetz*).

34 M. Wyrzykowski, *Republika...*, s. 125.

35 Por. § 42 ust. 2 VwGO.

36 C. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 661.

37 Ustawa z dnia 21 stycznia 1960 r. o sądownictwie administracyjnym, tłum. H. Starczewski, w: J. Pruszyński (red.), *Postępowanie administracyjne krajów zachodnich. Teksty i komentarze*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 212.

od reguły właściwości sądów administracyjnych, w których sądy powszechne są kompetentne do orzekania w sprawach administracyjnych³⁸. W ogólnym sądownictwie administracyjnym obowiązuje zasada, że wszystkie sądy oraz organy administracji publicznej mają obowiązek udzielać pomocy prawnej i urzędowej sądom administracyjnym³⁹.

Zgodnie z przepisem § 68 VwGO przed przekazaniem skargi o uchylenie aktu niezgodnego z prawem bądź skargi o zobowiązanie do wydania aktu przeprowadzane jest postępowanie wstępne (niem. *Vorverfahren*). Jego założeniem jest ocena celowości oraz zgodności z prawem skarżonego aktu administracyjnego, co przy negatywnym wyniku kontroli może uchronić przed zbędnym postępowaniem sądoadministracyjnym. Mimo że postępowanie to jest prowadzone przed organem nadrzędnym nad organem, który wydał zaskarżaną decyzję, to toczy się ono zgodnie z przepisami VwGO, natomiast przepisy VwVfG stosowane są tylko w zakresie kosztów. Postępowanie to rozpoczyna skarga złożona w ciągu miesiąca od dnia doręczenia pisemnego aktu lub protokołu przez organ, który go wydał. Następnie organ zwierzchni, gdy uzna skargę za uzasadnioną, dokonuje zmiany aktu oraz orzeka o kosztach. W przeciwnym wypadku odrzuca skargę w formie decyzji. Jak wynika z powyższych rozważań, postępowanie wstępne ma dwojaką naturę. Jest ono bowiem postępowaniem administracyjnym wszczynanym na skutek skargi oraz jednocześnie warunkiem wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym⁴⁰.

W przypadku wniesienia skargi o unieważnienie aktu niezgodnego z prawem przepisy VwGO przewidują skutek suspensywny, co oznacza, że wydany akt administracyjny nie podlega wykonaniu, chociaż formalnie obowiązuje⁴¹. Wobec tego nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych – ani organy administracji, ani osoby trzecie nie mogą się na niego powoływać czy też żądać jego realizacji. W przypadku gdy akt administracyjny został już wykonany, sąd administracyjny może nawet zarządzić uchylenie jego wykonania. Uchylenie może oznaczać cofnięcie realizacji aktu, a nawet doprowadzić do przywrócenia stanu sprzed wykonania aktu. Oczywiście uchylenie skutków wykonanego aktu będzie zależeć od panujących warunków oraz od konieczności zapewnienia bezpieczeństwa. Tymczasowa ochrona przed realizacją skarżonego aktu administracyjnego kończy się po upływie terminu do wniesienia środka odwoławczego.

Skarga do sądu administracyjnego jest składana w formie pisemnej bądź ustnej do protokołu w sądzie. Formalnym wymogiem skargi jest wskazanie pozwanego, powoda, przedmiotu sporu, żądanie strony, uzasadnienie

okoliczności faktycznych oraz przedstawienie środków dowodowych. W pierwszej kolejności skarga jest badana przez sąd pod kątem dopuszczalności lub zasadności. Przy negatywnej ocenie jest oddalana postanowieniem wstępnym (niem. *Vorbescheid*). Przyjęta skarga jest rozpatrywana w granicach żądania skarżącego. Wniesienie skargi powoduje zawisłość sporu.

Sędzia kierując się swoim przekonaniem wynikającym z przeprowadzonego postępowania, wydaje wyrok. W zależności od rodzaju wniesionej skargi wyrok może mieć różny charakter. Jeżeli złożono skargę o uchylenie aktu niezgodnego z prawem, to sąd unieważnia dany akt w takim zakresie, w jakim jest sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym oraz w jakim naruszył prawa skarżącego. Wydaje wówczas tzw. wyrok kształtujący (niem. *Gestaltungsurteil*). Jeżeli niezgodny z prawem akt został już wykonany, to sędzia może, na wniosek skarżącego, zobowiązać organ administracji do usunięcia skutków jego realizacji. Sąd dysponuje zatem władzą nakładania obowiązków na organy administracji, aby zlikwidowały wszelkie konsekwencje wykonanego aktu administracyjnego. Oczywiście takie zobowiązanie jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy organ jest w stanie je wykonać oraz gdy sprawa jest ostatecznie rozstrzygnięta. W przypadku wniesienia skargi o zobowiązanie do wydania aktu sąd orzeka w formie tzw. wyroku świadczącego (niem. *Leistungsurteil*), który w przypadku odmowy lub milczenia administracji obliguje organ do wydania aktu. Wyrokiem stwierdzającym (niem. *Feststellungsurteil*) sędzia rozstrzyga o istnieniu bądź nieistnieniu stosunku prawnego albo o nieważności czy też o niezgodności aktu administracyjnego z prawem.

Środkiem prawnym zaskarżającym wyrok sądu pierwszej instancji jest odwołanie (niem. *Berufung*) do wyższego sądu administracyjnego. Podobnie jak w przypadku skargi, odwołanie jest badane pod względem dopuszczalności. W postępowaniu przed sądem drugiej instancji sprawa jest rozpatrywana w zakresie wniesionego odwołania. Wyższy sąd administracyjny, zgodnie z przepisami art. 128 i art. 128a VwGO, może dopuścić w toku rozpatrywania odwołania również nowe fakty i wnioski dowodowe, których nie można było powołać w pierwszej instancji z przyczyn niezależnych od uczestników. Wyrok sądu pierwszej instancji może zostać zmieniony tylko zgodnie z zakresem, jaki wynika z odwołania.

Rewizja (niem. *Revision*) jest środkiem odwoławczym, który przysługuje na wyroki wyższych sądów administracyjnych, a także w niektórych przypadkach na wyroki sądów administracyjnych⁴². Jej

38 Np. w sprawach odszkodowawczych za szkodę wynikłą z działania bądź zaniechania administracji.

39 Zgodnie z przepisem § 14 VwGO.

40 A. Kubiak, *Republika Federalna Niemiec*, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie...*, s. 254.

41 Skutek ten jest wyłączony w niektórych przypadkach wskazanych w § 80 ust. 2 VwGO.

42 Przepis § 134 VwGO dopuszcza możliwość skierowania rewizji do Federalnego Sądu Administracyjnego z pominięciem instancji odwoławczej (tzw. ang. *Sprungrevision*), w przypadku gdy jest to dopuszczalne na podstawie postanowienia sądu administracyjnego oraz akceptacji strony przeciwnej. Ponadto rewizja taka jest możliwa na podstawie pozytywnie rozpatrzonego, szczególnego wniosku. Natomiast przepis § 135 VwGO przewiduje wyłączność rewizji, w przypadku gdy ustawa federalna wyłącza odwołanie.

rozpatrywaniem zajmuje się Federalny Sąd Administracyjny w postępowaniu, przed którym obowiązuje przyrząd adwokacki. Rewizja przysługuje wtedy, gdy wyższy sąd administracyjny uzna ją za dopuszczalną w wyroku o dopuszczalności rewizji. Jeżeli sąd ten wyda negatywne orzeczenie w tej kwestii, to rewizja może być dopuszczalna w przypadku, gdy tak orzeknie Federalny Sąd Administracyjny na skutek pozytywnego rozpatrzenia zażalenia na orzeczenie wyższego sądu administracyjnego o niedopuszczalności rewizji. Zgodnie z przepisem § 132 ust. 2 VwGO rewizja jest możliwa, gdy dotyczy sporu prawnego o zasadniczym znaczeniu oraz gdy w zaskarżanym wyroku orzeczono odmiennie od rozstrzygnięcia Federalnego Sądu Administracyjnego, a skarga opiera się na tej odmienności. Sąd ostatniej instancji jest związany wyrokiem o dopuszczalności rewizji. Tak jak w przypadku skarg i odwołań na początku jest przeprowadzane badanie zasadności skargi pod względem formalnym oraz zachowania terminu. Jeżeli rewizja jest zasadna, to Federalny Sąd Administracyjny może sam rozstrzygnąć sprawę bądź też uchylić wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wyższy sąd administracyjny jest związany oceną prawną zawartą w wyroku uchylającym.

Opisana wyżej niemiecka koncepcja sądownictwa administracyjnego ma charakter bardziej sformalizowany niż ta istniejąca we Francji. Od podmiotów chcących dochodzić swoich praw przed sądami administracyjnymi jest wymagane wykazanie interesu prawnego oraz zachowanie ścisłych warunków formalnych składanych skarg. Jednak trzy instancje sądowe oraz możliwość skorzystania z mniej czasochłonnego postępowania przedsądowego wyrażają dążenie do zagwarantowania jak najszerszej możliwości ochrony praw podmiotów.

Włochy

System urzeczywistniania prawa do sądu w Republice Włoskiej jest kompozycją różnorodnych instytucji prawnych, które mają swoją ugruntowaną pozycję w historii tego kraju. W ustawodawstwie włoskim można zauważyć ślady oddziaływania wspomnianych wyżej rozwiązań normatywnych, co nie umniejsza jego oryginalności. Od początków kształtowania się włoskiego prawa administracyjnego, które datuje się na koniec XVIII w., tworzone wiele partykularnych procedur, które miały pomóc w realizacji zadań rozwijającego się państwa. Współcześnie zmierza się do uproszczenia oraz unifikacji ponad 180 rodzajów postępowań administracyjnych. Dzięki intensywnie prowadzonym pracom legislacyjnym oraz wykorzystywaniu zdobyczy technik teleinformatycznych obecne ustawodawstwo administracyjne oraz sądowniczoadministracyjne Włoch zmierza do zwiększenia przejrzystości, szybkości i efektywności działalności organów administracji oraz sądów administracyjnych. Dzięki takim działaniom zainteresowanym podmiotom łatwiej i sprawniej jest urzeczywistnić prawo do sądu.

Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27.12.1947 r.⁴³ „wszyscy mogą zwrócić się do sądu dla uzyskania ochrony własnych praw i uzasadnionych interesów”⁴⁴. Cytowany przepis stanowi generalnie o prawie do sądu dla obrony wszystkich rodzajów uprawnień, które mogą zostać naruszone w toku różnych postępowań czy też zaniechań. Nie poprzestając na tak ogólnym sformułowaniu, ustrojodawca włoski podkreśla w art. 113 ust. 1 Konstytucji RW wagę prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Przepis ten stanowi, że „przeciwko aktom administracji publicznej zawsze dopuszczalna jest sądowa ochrona praw i uzasadnionych interesów przed organami sądownictwa powszechnego i administracyjnego”⁴⁵. W dalszych ustępach tego przepisu można znaleźć zapewnienie, że tak zagwarantowana ochrona sądowa nie może zostać wyłączona bądź ograniczona tylko do poszczególnych środków odwoławczych czy też wobec określonej kategorii aktów. W kontekście włoskiego systemu prawnego należy zatem uznać prawo do sądu w sprawach administracyjnych za zasadę mającą rangę konstytucyjną. Dlatego też wszelkie regulacje o randze ustawowej nie mogą być sprzeczne z tak określoną zasadą konstytucyjną.

W ramach ustawodawstwa zwykłego we Włoszech mamy do czynienia z wieloma ustawami, które oddziałują na urzeczywistnianie prawa do sądu. Zasadniczy wpływ na kształt sądownictwa administracyjnego ma ustawa z 20.03.1865 r. – Prawo o sądownictwie administracyjnym⁴⁶. Ponadto ustawa z 6.12.1971 r. reguluje kwestie ustrojowe regionalnych trybunałów administracyjnych⁴⁷. Odnośnie do postępowania przed organami administracyjnymi istotne znaczenie ma ustawa z 7.08.1990 r. o postępowaniu administracyjnym i prawie dostępu do dokumentów⁴⁸. Wpływ na redukcję czasu trwania oraz kosztów postępowania ma ustawa z 24.12.1993 r.⁴⁹, natomiast ustawa z 29.07.2003 r.⁵⁰ ma na celu uproszczenie istniejących postępowań. Interesującą regulacją jest kodeks administracji elektronicznej (wł. *Codice dell'amministrazione Digitale*), który został uchwalony 7.03.2005 r.⁵¹ Jego celem jest zapewnienie i uregulowanie dostępności, przesyłania, oraz magazynowania informacji oraz zarządzania nią w postaci cyfrowej

43 Konstytucję uchwalono 22.12.1947 r., a 27.12.1947 r. została ona promulgowana przez Tymczasowego Prezydenta Republiki. Ogłoszono ją tego samego dnia we włoskim dzienniku ustaw: „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana” nr 298. Konstytucja Włoch zaczęła obowiązywać 1.01.1948 r., dalej jako Konstytucja RW.

44 *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004, s. 63.

45 *Konstytucja Republiki Włoskiej...*, s. 88.

46 Ustawa nr 2248, „Gazzetta Ufficiale” 1865/101.

47 Ustawa nr 1034, „Gazzetta Ufficiale” 1971/314

48 Ustawa nr 241, „Gazzetta Ufficiale” 1990/192.

49 Ustawa nr 537, „Gazzetta Ufficiale” 1993/303.

50 Ustawa nr 229, „Gazzetta Ufficiale” 2003/196.

51 Ustawa nr 82, „Gazzetta Ufficiale” z 2005 r., nr 112. Kodeks wszedł w życie 1.01.2006 r. i dał początek wielu zmianom w ustawodawstwie włoskim. Tekst w języku na stronie: <http://www.digitpa.gov.it/amministrazione-digitale/CAD-testo-vigente> (odczyt: 20.05.2012 r.).

za pomocą odpowiednich technologii informatycznych oraz komunikacyjnych. Upowszechnienie takiego sposobu załatwiania spraw administracyjnych pozwala na znaczne przyspieszenie oraz uproszczenie postępowania. Docelowo system ten ma objąć wszystkie urzędy oraz sądy, nie tylko o charakterze administracyjnym.

Na podstawie art. 24 ust. 1 Konstytucji RW prawo do sądu przysługuje wszystkim, a więc zarówno osobom prawa publicznego, jak i prywatnego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, zarazem obywatelom, obywatelom oraz bezpaństwowcom. Aby jednak wszcząć postępowanie przed sądem, należy wykazać swój uzasadniony interes prawny (wł. *interessi legittimi*), który ma być aktualny, bezpośredni oraz osobisty⁵². W drodze wyjątku⁵³ możliwe jest wniesienie skargi przez większą liczbę osób zainteresowanych. Takie odwołanie zbiorowe (wł. *ricorso collettivo e cumulativo*) jest dopuszczalne w przypadku, gdy dotyczy uchylecia jednej lub kilku decyzji o tej samej treści, a podstawy zaskarżenia są takie same we wszystkich złożonych odwołaniach. Jeżeli pomiędzy kilkoma decyzjami administracyjnymi zachodzi wzajemna zależność, to można złożyć jeden środek odwoławczy od większej liczby takich decyzji⁵⁴.

Struktura organów zobowiązanych do urzeczywistniania prawa do sądu jest w ogólnym zarysie bardzo podobna do struktury istniejącej w Polsce. Wspomniana wyżej włoska ustawa – Prawo o sądownictwie administracyjnym ustanawia generalną zasadę właściwości sądów administracyjnych do rozpatrywania sporów między obywatelami a organami administracji oraz sporów kompetencyjnych pomiędzy samymi organami. Natomiast wyjątkowo właściwych do rozpatrywania spraw z udziałem administracji są sądy powszechne⁵⁵. Sądową kontrolę aktów normatywnych, które są wydawane przez organy administracji publicznej, w pewnych przypadkach sprawuje Sąd Konstytucyjny (Corte Costituzionale). Włoskie sądownictwo administracyjne jest obecnie dwuinstancyjne i całkowicie odrębne od sądownictwa powszechnego. Składają się na nie regionalne sądy administracyjne (wł. *tribunali amministrativi regionali*, dalej jako TAR-y), jako sądy pierwszej instancji, od orzeczeń których można się odwołać do Rady Stanu (Consiglio di Stato) – sądu drugiej instancji. TAR-ów jest obecnie 20, po jednym dla każdego regionu. Swoje siedziby mają w głównych miastach regionalnych, z tym że mogą być tworzone również ich oddziały zamiejscowe⁵⁶.

Interesująco przedstawia się określenie właściwości miejscowej dla danego TAR-u. Ustawodawca włoski nie zastosował łącznika siedziby pozwanego. Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się bowiem z nadmiernym obciążeniem TAR-u dla regionu Lacjum, co w efekcie spowodowałoby wydłużenie czasu załatwiania spraw i ograniczenie możliwości wnoszenia odwołań przez zainteresowane jednostki. Dlatego też, zgodnie z przepisami ustawy o ustroju TAR-ów, właściwość miejscową sądu określa siedziba organu, który wydał zaskarżoną decyzję. W przypadku odwołań od decyzji organów centralnych, dotyczących ograniczonego terytorium, właściwym sądem jest ten, w którego okręgu znajduje się to terytorium⁵⁷. Opisane rozwiązanie zostało stworzone z myślą o zapewnieniu efektywnego prawa do sądu oraz sprawnego załatwiania spraw.

Rada Stanu, jak już wspomniano, jest najwyższą instancją włoskiego sądownictwa administracyjnego. Zarówno w jej budowie, jak i w pełnionych funkcjach można doszukać się wpływów francuskich rozwiązań normatywnych. Rada Stanu została utworzona na podstawie art. 100 ust. 1 Konstytucji RW. Pełni ona podwójną funkcję: z jednej strony, jest organem o charakterze doradczo-konsultacyjnym rządu z zakresu prawa administracyjnego. Z drugiej strony natomiast, jest instytucją „ochrony sprawiedliwości w działaniu administracji”⁵⁸. A zatem jest ona odpowiedzialna za zagwarantowanie ochrony praw i uzasadnionych interesów podmiotów wobec administracji publicznej. W ust. 3 powołanego przepisu Konstytucja RW gwarantuje temu organowi niezależność od rządu. Ponadto Rada Stanu opracowuje opinie w sprawie projektów aktów prawnych Unii Europejskiej oraz, na prośbę ministrów, sporządza interpretacje ustaw i zasad dobrego administrowania⁵⁹.

We włoskim systemie prawnym nie ma wymogu wyczerpania drogi postępowania przed organami administracji, aby móc wnieść środek odwoławczy do TAR-u⁶⁰. Zatem skarżący ma wybór, czy dostrzega szansę rozwiązania sporu przez samą administrację, czy też sprawa dojrzała już do przekazania jej organom sądownictwa administracyjnego. Postępowanie przed TAR-em rozpoczyna się od wniesienia odwołania (wł. *ricorso*), które musi zawierać odpowiednie dane. Wśród nich należy m.in. przedstawić okoliczności, fakty i motywy wpływające na powstanie sporu (wł. *esposizione dei fatti e dei motivi*) oraz wady (wł. *vizi*) decyzji administracyjnej, na które powołuje się skarżący. Ponadto odwołanie powinno zawierać wniosek o uchylenie danego rozstrzygnięcia. Dodatkowo można wnosić zarówno o zasądzenie

52 M. Muliński, *Włochy*, w: Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie...*, s. 303.

53 *Consiglio di Stato*, opracowanie na stronie: <http://193.191.217.21/colloquia/1990/italy.pdf> (odczyt: 20.05.2012 r.), s. 6.

54 P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Mediolan 2003, s. 139.

55 Sądy powszechne są właściwe dla spraw, w których administracja naruszyła prawa podmiotowe jednostki (wł. *diritti soggettivi*) w trakcie wykonywania swoich obowiązków, oraz są władne zasądzić odszkodowanie od administracji publicznej na rzecz pokrzywdzonej jednostki. Natomiast nie mają uprawnień w zakresie zmiany czy też uchylenia aktu administracyjnego.

56 P. Virga, *La tutela giurisdizionale...*, s. 103.

57 M. Muliński, *Włochy...*, s. 301.

58 *Konstytucja Republiki Włoskiej...*, s. 83.

59 *Jurisdictional Attributions and Advice*, na stronie: <http://www.iasaj.org/member/italy/jurisdictional-attributions-and-advice> (odczyt: 20.05.2012 r.). Tak doniosło kompetencje tej instytucji wymagają odpowiedniej oprawy – Rada ma obecnie swoją siedzibę w zabytkowym budynku Palazzo Spada w Rzymie.

60 M. Muliński, *Włochy...*, s. 296.

odszkodowania, jak i o zwrot kosztów procesu. Ponieważ ustawowym obowiązkiem organu administracji publicznej jest wskazanie w każdym wydawanym akcie osób, które zajmują się daną sprawą i są odpowiedzialne za prawidłowe jej przeprowadzenie, w odwołaniu należy ująć również imiona i nazwiska tych osób. Co więcej, jeśli w zaskarżanej decyzji zostały wymienione inne podmioty, które w wyniku wydanego rozstrzygnięcia mogą zostać poszkodowane, skarżący musi wskazać w odwołaniu także te podmioty. Rozwiązanie to jest niezbędne do zapewnienia im prawa do odwołania się od wyroku TAR-u, czyli do zagwarantowania prawa do sądu. Tylko bowiem uczestnicy postępowania przed TAR-em mogą złożyć apelację do Rady Stanu⁶¹. Wyłącznie w sprawach dotyczących wyborów samorządowych osoba, która nie była uczestnikiem postępowania przed pierwszą instancją, może wnieść apelację, jeśli udowodni, że ma w tym interes prawny⁶². W pozostałych przypadkach zasadą jest, że tylko uczestnicząc w postępowaniu przed pierwszą instancją, nabywa się prawo do złożenia apelacji.

Do odwołania należy także załączyć wniosek o przeprowadzenie rozprawy. Jeżeli wniosek taki nie zostanie złożony w ciągu 2 lat od wszczęcia postępowania, to dochodzi do jego umorzenia. Innym rodzajem wniosku, który warto złożyć we włoskim postępowaniu sądowo-administracyjnym, jest wniosek o zawieszenie wykonania skarżonego rozstrzygnięcia organu administracji. Samo wniesienie odwołania nie wstrzymuje bowiem z urzędu realizacji decyzji. Ponadto skarżący może wnosić o zastosowanie przez sąd innych rodzajów zabezpieczenia. Są one orzekane w sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że wniesione odwołanie jest wiarygodne⁶³.

Rozpatrując środki odwoławcze, włoskie sądy administracyjne są związane ich granicami. Gdy TAR uwzględni odwołanie, uchyla skarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez organ administracji. Organ ten jest związany rozstrzygnięciem sądu administracyjnego i nie może wydać decyzji, która opierałaby się na zakwestionowanych przez sąd okolicznościach. W efekcie nic nie stoi na przeszkodzie, by organ administracji, ponownie rozpatrując sprawę, wydał taką samą decyzję, jak zaskarżona, ale opierając ją na okolicznościach, których nie podważył sąd administracyjny. Dlatego też wniesienie odwołania nie zawsze skutkuje wyrokiem zgodnym z interesem skarżącego. Jeżeli odwołanie dotyczy bezczynności organu administracyjnego, to uwzględniając je, sąd zobowiązuje organ do wydania określonego rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej.

Środkiem odwoławczym od wyroku TAR-u jest, jak już była o tym mowa, apelacja. Należy ją złożyć w ciągu

60 dni od dnia doręczenia stronie wyroku sądu pierwszej instancji. Wnosząc apelację do Rady Stanu, skarżący musi wskazać, jakie zarzuty podnosi względem skarżonego orzeczenia, oraz je uzasadnić. Środek ten jest możliwy we wszystkich sprawach, bez względu na rodzaj i wartość przedmiotu sporu.

Zarówno w postępowaniu przed TAR-em, jak i w postępowaniu przed Radą Stanu nie obowiązuje tzw. prekluzja dowodowa, czyli zakaz nowości. W toku postępowania strony mogą na bieżąco powoływać nowe okoliczności, na których mogą się opierać w sporze. „Stanowi to gwarancję dla obywateli, że ich sprawa może zostać rozpoznana przez najwyższy sąd administracyjny, którego zadaniem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa”⁶⁴. TAR i Rada Stanu nie mogą bowiem ograniczać prawa strony do odwołania się do sądu wyższej instancji, w przypadku gdy nie wszystkie żądania zostały uwzględnione w postępowaniu przed pierwszą instancją⁶⁵.

Alternatywą dla przedstawionego postępowania przed sądami administracyjnymi jest możliwość skierowania tzw. skargi nadzwyczajnej do Prezydenta Republiki (wł. *ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*). Termin do jej złożenia wynosi 120 dni od dnia otrzymania ostatecznej decyzji administracyjnej. Skarga jest przekazywana do Rady Stanu, w której opracowuje się opinię na jej temat. Następnie opinia ta jest przedstawiana ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot sprawy. Minister może nie zgodzić się z wyrażonym przez Radę Stanu stanowiskiem, co powoduje przekazanie sprawy pod rozpatrzenie przez Radę Ministrów. Rada Ministrów ma prawo odrzucić opinię Rady Stanu. Jeżeli jednak tego nie zrobi, to Prezydent jest zobowiązany rozstrzygnąć sprawę zgodnie z opinią wyrażoną przez Radę Stanu. Opisany środek odwoławczy ma charakter ostatecznego środka prawnego, gdyż jej wniesienie wiąże się z brakiem możliwości przedłożenia sprawy do rozpoznania przez sądy administracyjne. Skarżący nie może wnieść ani odwołania do TAR-u, ani apelacji do Rady Stanu. Jest to związane z faktem, że w rozpatrywaniu skargi bierze udział sama Rada Stanu, będąca zarazem sądem administracyjnym ostatniej instancji.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej rozważania, należy stwierdzić, że urzeczywistnianie prawa do sądu we włoskim postępowaniu sądowo-administracyjnym ma istotne znaczenie. Przemawiają za tym postanowienia Konstytucji RW, która jako jedna z niewielu wprost odnosi się do prawa do sądu w sprawach administracyjnych. Ponadto sposób organizacji sądownictwa administracyjnego, możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej i prace legislacyjne, prowadzone w kierunku uproszczenia procedur, zmierzają do zapewnienia prawa do sądu na miarę nowoczesnego państwa europejskiego.

61 *Consiglio...*, s. 7.

62 *Consiglio...*, s. 7.

63 M. Muliński, *Włochy...*, s. 304–305.

64 M. Muliński, *Włochy...*, s. 305.

65 *Consiglio...*, s. 3.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

Ze względu na zaszłości historyczne Stany Zjednoczone Ameryki Północnej w dużej mierze przejęły koncepcje instytucji prawnych wykształconych w Wielkiej Brytanii, odpowiednio je modyfikując w celu dopasowania do własnego porządku prawnego. Kraj ten jest zatem oparty na systemie *common law*. Dlatego też fundamentalne znaczenie dla rozpatrywania spraw mają tam nie tyle regulacje prawne, co orzeczenia sądowe. Pełnią one bowiem funkcję prawotwórczą, co w efekcie umiejscawia amerykańskie sądy bardziej na granicy wymiaru sprawiedliwości i władzy ustawodawczej. Wynika to z ogólności regulacji prawnych oraz mocnej pozycji instytucji sądownictwa w USA.

W niemal niezmiennym od uchwalenia kształcie Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z 17.09.1787 r.⁶⁶ w przepisie art. 3 § 2 stanowi, że „władza sądowa rozciąga się (...) na spory między dwoma lub kilku stanami; między jednym stanem a obywatelami innego stanu; między obywatelami różnych stanów; między obywatelami tego samego stanu, roszczeniami sobie prawa do gruntu, który był przedmiotem nadań, dokonanych przez różne stany, oraz między stanem lub jego obywatelami a obcymi państwami, obywatelami lub poddanymi”⁶⁷. Cytowany przepis traktuje o prawie do sądu w znaczeniu ogólnym, dotyczącym wszystkich dziedzin prawa. Uprawnienie to ma zatem w USA rangę konstytucyjną. W kontekście prawa administracyjnego prawo do sądu nie może być zatem w żaden sposób naruszone czy ograniczone przez inne regulacje oraz przez postępowanie organów administracji publicznej i instytucje sądownictwa administracyjnego.

W systemie *common law* Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej istnieje jedynie kilka aktów prawnych regulujących prawo administracyjne. Jednym z takich aktów, przyznającym prawo do sądu w sprawach administracyjnych, jest ustawa z 1946 r. o postępowaniu administracyjnym⁶⁸ (ang. *Administrative Procedure Act*, dalej jako APA). Przepis § 702 APA stanowi, że „osoba ponosząca prawną szkodę z powodu działania agencji lub odczuwająca negatywne skutki takiego działania bądź skrzywdzona działaniem agencji mieszczącym się w granicach prawa ma prawo do sądowej kontroli takich działań”⁶⁹. Interesująco przedstawia się rozumienie pojęcia „szkoda”, nie tylko w zakresie dotyczącym powołanego przepisu. Sąd Najwyższy USA (Supreme Court

of the United States) w sprawie *Sierra Club v. Morton*⁷⁰ orzekł, że szkoda, która uzasadnia kontrolę sądu, nie musi dotyczyć tylko interesów ekonomicznych. Jednak do kontroli tej konieczne jest, by szkoda była wyrządzona bezpośrednio osobie skarżącej. Sprawa dotyczyła bowiem stowarzyszenia organizującego częste wycieczki turystyczne w góry Sierra Nevada, które ubiegało się o wydanie orzeczenia stwierdzającego, że budowa centrum turystyczno-wypoczynkowego w tych górach jest sprzeczna z regulacjami dotyczącymi ochrony przyrody. Stowarzyszenie wskazywało na negatywne skutki w postaci zagrożenia utraty piękna terenów górzystych Sierra Nevada. Sąd nie dopatrywał się wyrządzenia szkody stowarzyszeniu, dlatego też uznał brak legitymacji procesowej.

W orzecznictwie postrzega się uchwalenie ustawy APA raczej jako podsumowanie już istniejącej praktyki stosowania prawa niż jako tworzenie nowych rozwiązań⁷¹. Wpływają na to zarówno system prawny USA, jak i pozycja amerykańskich sądów. Jednak doniosłość zapewnienia podmiotom możliwości kontroli sądu nad rozstrzygnięciami organów administracyjnych jest tak poważna, że uznano potrzebę uchwalenia regulacji ustawowej w tej materii. Jednocześnie ustawa APA jest na tyle ogólna, że sądy nadal mogą uszczegóławiać jej zakres oraz użyte w niej pojęcia. Jak stwierdził Sąd Najwyższy USA w sprawie *Abbott Laboratories v. Gardner*⁷², APA zawiera generalne domniemanie sądowej kontroli rozstrzygnięć administracji, które trwa do czasu, aż ustawa je wyłączy, chyba że decyzja, z mocy prawa, należy do sfery swobodnego uznania organu administracji. Ponadto żądanie strony, której prawa zostały naruszone decyzją administracji, może zostać poddane kontroli sądowej, jeśli tylko nie ma przekonujących dowodów, że Kongres ustanawiał dany przepis APA w innym celu.

Prawo do sądu jest przyznane każdemu, kto poniósł szkodę bądź odczuwa negatywne skutki wynikające z działania lub zaniechania administracji. Skarżącym może być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna – obywatel danego stanu USA czy też cudzoziemiec, a także spółka, korporacja lub organizacja publiczna bądź prywatna. Skarżącym może być także stan USA. W każdym procesie przed sądem strona musi wykazać legitymację procesową (ang. *standing*), czyli że ma ona bezpośredni interes osobisty w określonych działaniach administracji⁷³. Tylko dysponowanie interesem osobistym czyni z danego zagadnienia „sprawę” albo „spór”. Jest to o tyle ważne, że przepis art. 3 § 2 Konstytucji USA zawęża zakres kompetencji sądów do „spraw”

66 Weszła w życie 4.03.1789 r. Obowiązuje po dzień dzisiejszy z 27 wprowadzonymi do niej poprawkami. Pierwsze 10 poprawek zostało uchwalonych w 1791 r. pod wspólną nazwą Karty Praw (ang. *Bill of Rights*). Poprawki te weszły w życie w 1793 r.

67 Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002, s. 24.

68 Tekst ustawy znajduje się w tytule V (od § 500) kodeksu USA (ang. *United States Code*).

69 Ustawa z 1946 r. o postępowaniu administracyjnym, tłum. A. Filipowicz, w: J. Pruszyński (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 286.

70 405 U.S. 727 (1972).

71 E. Gellhorn, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul 1972, s. 240; K. Davis, *Administrative Law Cases – text – problems*, St. Paul 1977, s. 59.

72 387 U.S. 136 (1967).

73 B. Schwartz, H. Wade, *Legal control of government*, w: *Administrative law in Britain and the United States*, Oxford 1972, s. 286.

i „sporów”⁷⁴. Pojęcie „legitymacja procesowa” oraz jego zakres zostały w USA wykształcone w drodze orzecznictwa sądowego. Warto tu wskazać orzeczenie Sądu Najwyższego USA w sprawie *Federal Communications Commission v. Sanders Brothers Radio Station*⁷⁵, które dotyczyło dookreślenia pojęcia „osoba poszkodowana”. Sąd wskazał, że przyznane na podstawie ustawy prawo do zaskarżenia do sądu decyzji Federalnej Komisji Łączności (Federal Communications Commission) przysługuje zarówno osobom, których sprawy zostały rozpatrzone negatywnie, jak i osobom, którym grozi potencjalna szkoda majątkowa spowodowana działalnością administracji. Zatem pojęcie „osoby poszkodowane” obejmuje zarówno osoby, które mają interes osobisty w sprawie, jak i osoby mające interes ekonomiczny. Innym orzeczeniem, które wywarło wpływ na interpretację legitymacji procesowej, jest rozstrzygnięcie sprawy *Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp*⁷⁶. Spór wynikł na tle pozwolenia dotyczącego przepływu informacji między organizacjami. Sąd pierwszej instancji nie uznał stowarzyszenia za podmiot mający interes prawny. Orzeczenie to przyczyniło się do sformułowania przez Sąd Najwyższy USA dwóch kryteriów oceny interesu prawnego. Po pierwsze, należy stwierdzić, czy strona doznała rzeczywistej szkody na skutek skarżonego działania administracji. Kryterium to jest konsekwencją art. 3 Konstytucji USA i ma na celu zapewnienie, że strona w postępowaniu sądowym wykaże wszystkie znane jej dowody i argumenty. Jeżeli odpowiedź na pierwszy warunek jest pozytywna, to po drugie – trzeba ustalić, czy interes prawny, którego ochrony domaga się strona, leży w sferze interesów chronionych lub regulowanych przez przepisy ustawy czy też konstytucji. To drugie kryterium wynika z przepisu § 702 APA.

Każdy stan w USA ma swobodę w stanowieniu prawa oraz organizacji systemu sądownictwa. Pomimo partykularyzmu regulacji można wskazać niektóre wspólne cechy tych unormowań. Generalnie, sądownictwo w USA dzieli się na stanowe i federalne. Zazwyczaj sprawy administracyjne są rozpatrywane przez sądy powszechne. Większość stanów ma sądownictwo trójinstancyjne. Składają się na nie tzw. *trial courts*, jako sądy pierwszej instancji, sądy apelacyjne (ang. *appellate courts*), jako sądy odwoławcze, oraz stanowe sądy najwyższe (ang. *state supreme courts*), będące ostatnią instancją odwoławczą w ramach stanu. W niewielu tylko stanach sądownictwo jest dwuinstancyjne (np. w stanie Maine). Z kolei do spraw rozpatrywanych przez sądy federalne należą spory pomiędzy stanami, sprawy dotyczące ministrów i ambasadorów, a także sprawy odnoszące się do prawa konstytucyjnego, prawa federalnego oraz

traktatów. Sądownictwo federalne jest trójinstancyjne. Pierwszą instancją są *district courts*, instancją odwoławczą są *circuit courts of appeal*, a najwyższą instancją jest Supreme Court, którego właściwość rozciąga się na całe państwo⁷⁷.

Trial courts rozpatrują odwołania od ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej – agencji administracyjnych. Zgodnie z definicją formalną, zamieszczoną w przepisie § 551 APA, za agencję należy uznać „każdy organ rządu Stanów Zjednoczonych, bez względu na to, czy jest on częścią innego organu lub czy jest nadzorowany przez inny organ”⁷⁸. Roman Tokarczyk wyjaśnia, że „agencje administracyjne są organami rządowymi, łączącymi kompetencję trzech władz ustanowionych przez Konstytucję federalną – legislatywy, egzekutywy i sądownictwa”⁷⁹. W każdym stanie władza wykonawcza, ustawodawcza oraz sądownicza są zatem zobligowane do przekazania części swoich kompetencji agencjom na podstawie delegacji prawnej. W zależności od rodzaju sprawowanej władzy, agencje można podzielić na wykonawcze, legislacyjne i sądowe. Kontrolę poczyną agencji oddano sądom, a także – na określonych zasadach – społeczeństwu (m.in. uczonym, dziennikarzom, petentom oraz innym zainteresowanym grupom).

Zanim podmiot wnieśli skargę na rozstrzygnięcie agencji, jest najpierw zobowiązany wyczerpać tok instancji w ramach postępowania przed organem administracji. Instytucja wyczerpania środków (ang. *exhaustion of remedies*) powoduje, że sąd może odmówić skontrolowania decyzji agencji, jeśli strona skarżąca nie wykorzysta wszystkich udostępnionych przez prawo administracyjne środków i procedur. Sąd może skontrolować jedynie ostateczne rozstrzygnięcia agencji administracyjnych. Dopiero po wykorzystaniu środków odwoławczych podmiot może skierować skargę do sądu.

Zainteresowany może poddać kontroli sądu ostateczne rozstrzygnięcie agencji w dwojaki sposób. Może on zaskarżyć decyzję w drodze kontroli ustawowej (ang. *statutory review*) lub kontroli nieustawowej (ang. *nonstatutory review*). Za pośrednictwem kontroli ustawowej skarżący domaga się weryfikacji decyzji na podstawie przepisów ustawy, która przyznaje sądom prawo kontroli rozstrzygnięć organów administracji. Aktów prawnych, które przewidują możliwość zaskarżenia decyzji agencji do sądu, jest wiele. Dla przykładu warto wskazać ustawę z 1914 r. o Federalnej Komisji Handlu (Federal Trade Commission Act)⁸⁰, przyznającą Komisji prawo do wydawania decyzji zakazujących nieuczciwych praktyk handlowych. Ustawa ta przewiduje prawo każdej osoby, spółki oraz korporacji obciążonej takim zakazem do zaskarżenia takiej decyzji Komisji do federalnego sądu

74 M. Wierzbowski, *Sądowa kontrola administracji w Stanach Zjednoczonych*, w: *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 5.

75 309 U.S. 470 (1940).

76 397 U.S. 150 (1970).

77 *Bird's Eye View of the Federal Courts*, na stronie: <http://www.uscourts.gov/EducationalResources/FederalCourtBasics/FastFacts/BirdsEyeViewOfTheFederalCourts.aspx> (odczyt: 20.05.2012 r.).

78 Ustawa z 1946 r. o postępowaniu..., s. 269.

79 R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2007, s. 70.

80 15 U.S.C. § 41–58.

apelacyjnego. Pisemna skarga, żądająca uchylenia zakazu, powinna być złożona w ciągu 60 dni od dnia otrzymania decyzji. Następnie Komisja przedkłada sądowi akta sprawy. Sąd ma prawo uchylić, zmienić bądź utrzymać decyzję w mocy. W ostatnim przypadku sąd dodatkowo wydaje polecenie podporządkowania się decyzji. Przepisy powołanej ustawy stały się wzorem dla wielu innych regulacji⁸¹.

Jeżeli akty prawne nie przyznają prawa do sądu w danej sprawie, to skarżący może skorzystać z kontroli nieustawowej. Polega ona na wykorzystaniu środków wynikających z prawa powszechnego bądź z zasad słuszności (ang. *equity*). Jednym z takich środków jest powództwo o odszkodowanie, na skutek którego dochodzi do weryfikacji legalności działań administracji. W taki sposób można pozwać zarówno organ administracji⁸², jak i jego pracowników, którzy są odpowiedzialni za swoje poczynania nawet w ramach działalności urzędowej. W przypadku wniesienia powództwa na ostateczną decyzję agencji administracyjnej amerykańskie sądy federalne mogą rozstrzygnąć sprawę na kilka sposobów. Po pierwsze, sąd może wydać nakaz (ang. *injunction*) powstrzymywania się od określonych zachowań przez stronę. „Środek ten może zostać zastosowany tylko w przypadku braku możliwości użycia innego środka określonego prawem lub gdy ten inny środek byłby nieefektywny, a zachodzi groźba wyrządzenia niepowetowanej szkody”⁸³. Po drugie, sąd może wydać orzeczenie stwierdzające istnienie praw lub obowiązków (ang. *declaratory judgement*)⁸⁴. Na jego podstawie sąd rozstrzyga tylko kwestię prawną, nie prowadzi zaś do nakazania czegokolwiek stronom. Przedmiotowe powództwo należy do środków zapobiegawczych przed dalszymi naruszeniami praw podmiotu skarżącego; może także służyć ochronie tych praw, zanim jeszcze szkoda powstała. Powództwo może być wniesione niezależnie od istnienia innych środków odwoławczych. Skarżący może wnioskować o zastosowanie obu wskazanych środków łącznie. Pozostałe metody nieustawowe bardzo rzadko są wydawane na poziomie federacji, np. bardziej korzystne od nakazu wstrzymującego działanie lub wykonanie czynności (ang. *prohibition*) jest zastosowanie połączonych *injunction* oraz *declaratory judgement*.

W przypadku sądowej kontroli decyzji administracyjnych, dokonywanej przez sądy stanowe, sprawa przedstawia się różnie w zależności od danego stanu. W większości stanów dużą rolę odgrywają nieustawowe środki ochrony, np. nakaz sądu skierowany do sądu niższej instancji, mający na celu zobowiązanie do przedstawienia sprawy (ang. *writ of certiorari*), nakaz wykonania obowiązku (ang. *mandamus*) oraz opisany wyżej

prohibition. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że ustawy stanowe nieczęsto przyznają prawo do sądu w sprawach administracyjnych. Wychodzi się bowiem z założenia, że kontrola aktów wydawanych przez administrację jest w pełni zagwarantowana przez środki nieustawowe.

Zakres kontroli sądowej agencji administracyjnych w sensie przedmiotowym jest bardzo szeroki, gdyż dotyczy wszystkich ich działań, przez co należy rozumieć formułowanie, zmianę bądź uchylenie aktów normatywnych, wydawanie rozstrzygnięć w danych sprawach oraz zezwoleń, a także niektóre czynności materialno-techniczne. Podczas przeprowadzania kontroli sąd bada m.in., czy agencja działała w granicach swoich kompetencji, czy prowadziła postępowanie prawidłowo i zgodnie z przepisami, czy rozsądnie oceniała dowody oraz czy prawidłowo zastosowała przepisy. To, w jakim zakresie zostanie przeprowadzona kontrola, zależy w głównej mierze od samego sądu, który ocenia, „w jakim stopniu rozstrzygnięcie sprawy wymaga specjalnych kwalifikacji i wiadomości, które posiadają pracownicy organu, a których nie mają sędziowie”⁸⁵.

Sądy amerykańskie, zanim przystąpią do weryfikacji decyzji agencji, muszą najpierw ustalić: 1) czy działalność danej agencji podlega kontroli sądowej, 2) czy można zrezygnować z kontroli i 3) jakie kryteria legalności i właściwości należy zastosować w trakcie kontroli. Sprawy przekazane przez prawo do swobodnego uznania agencji nie podlegają kontroli sądowej, choć na podstawie przepisu § 706 APA sądy mają prawo stwierdzić bezprawność i uchylić działania administracji w przypadku nadużycia swobodnego uznania (ang. *abuse of discretion*). Badają przy tym, czy agencja wzięła pod uwagę wszystkie niezbędne aspekty przy wydaniu decyzji w ramach swobodnego uznania. Jednocześnie sposób weryfikacji rozstrzygnięć organu administracji zależy w głównej mierze od funkcji, jaką pełni dana agencja. Dla przykładu, gdy sprawa dotyczy funkcji prawotwórczych agencji, sąd skupia się na zgodności stanowionego przez nią prawa z Konstytucją USA oraz legalności jej działania.

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej przejmując częściowo instytucje prawne wykształcone w Wielkiej Brytanii, utworzyły interesujący system organów administracyjnych oraz procedury zapewniające zgodność ich postępowania z Konstytucją USA i prawotwórczymi orzeczeniami sądów. Pomimo dosyć skomplikowanej i różnorodnej, ze względu na federalny ustrój państwa, budowy instytucji oraz przebiegu postępowania, wydaje się, że w tak rozległym kraju system ten funkcjonuje dość sprawnie. Każdy podmiot ma zagwarantowane prawo do sądu, jeśli tylko wykaże swój interes prawny w działaniach administracji i wyczerpie tok instancji przed organami administracyjnymi, co może chronić przed zbędnymi kosztami postępowania sądowego. Skarżący niezadowolony z orzeczenia sądu pierwszej instancji może odwołać się do sądu drugiej

81 Np. ustawa o gazie ziemnym (ang. *Natural Gas Act*), federalna ustawa o lotnictwie (ang. *Federal Aviation Act*), narodowa ustawa o stosunkach pracy (ang. *National Labor Relations Act*).

82 Jeśli organ nie korzysta z immunitetu nadanego przez państwo (ang. *sovereign immunity*).

83 M. Wierzbowski, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 535.

84 Można je przyrównać do powództwa o ustalenie treści stosunku prawnego.

85 M. Wierzbowski, *Sądowa kontrola administracji...*, s. 544.

instancji, a w większości stanów także do trzeciej instancji. Wydaje się, że tak rozbudowana struktura instancji oraz system środków stosowanych przez sądy dają dobrą gwarancję urzeczywistnienia prawa do sądu.

Przykład dla polskiego ustawodawstwa

Przedstawiony wyżej przegląd ujmowania prawa do sądu w kontekście prawa administracyjnego oraz instytucji o podobnym charakterze dotyczy tylko wybranych państw. Należy zaznaczyć, że prawo do sądu jest obecne w regulacjach także innych krajów, m.in. Wielkiej Brytanii. Wydaje się, że przedstawione wyżej rozwiązania mogą służyć jako przykład dla tworzenia nowych lub udoskonalania istniejących instytucji prawnych w polskim ustawodawstwie.

Summary

Right to trial as the fundamental principle of administrative law in selected European states and in the United States of America

The guiding idea of the work described here is the intention to present the issues relating to the right to trial in the case law and legal science in selected European states and in the United State of America. In France, where administrative justice originated, the principle in question is not expressed directly, because it is believed to be an unwritten standard, as demonstrated by the case law of French courts. In Germany, the right to trial is expressed directly in the constitution and guaranteed by numerous types of complaints available to the person concerned. The Italian regulations focus on simplifying the over 180 various administrative proceedings, using state-of-the-art technologies. The Anglo-Saxon system which exists in the United States is uniform on the basic level, but in each state the solutions relating to the right to trial may be different.

Karolina Wojszkun

*Autorka jest absolwentką
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Gdańskiego,
aplikantką aplikacji radcowskiej prowadzonej
przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Gdańsku.*

**PRENUMERATA
2013**

**Zamów prenumeratę
a otrzymasz 15% rabatu**

**Tak, zamawiam prenumeratę redakcyjną
na 2013 r. z 15% rabatem.**

Tytuł	Ilość egz.	Cena brutto	Wartość
 Krajowa Rada Sądownictwa kwartalnik		207,90 zł 176,72 zł	
PRW0212015_RUS002			Razem:

Oferta adresowana jest do nowych prenumeratorów.
Oferta ważna do 31 marca 2013 r.

Należność zapłać przelewem w ciągu 14 dni od otrzymania faktury VAT.

Oświadczam, że jestem:

- ☐ płatnikiem podatku VAT, reprezentuję firmę/instytucję
☐ osobą fizyczną, nie prowadzę działalności gospodarczej

IMIĘ I NAZWISKO

STANOWISKO

FIRMA

ULICA

TEL.

DATA I PODPIS

Wyrażam zgodę na:

- ☐ przetwarzanie moich danych osobowych wyłącznie przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie przy ul. Płockiej 5a do celów marketingowych w zbiorach danych Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) mam prawo dostępu do swoich danych, ich poprawiania i żądania zaprzestania ich przetwarzania;
☐ otrzymywanie informacji handlowych wysyłanych przez Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. na wyżej podany adres elektroniczny (e-mailowy) zgodnie z ustawą o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204).

DATA I CZYTELNY PODPIS

Konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c. ma prawo odstąpienia od umowy w terminie 10 dni od dostarczenia towaru, z zastrzeżeniem art. 5 i 10 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. Nr 22 poz. 271 z późn. zmian.). W przypadku opóźnienia się przez Zamawiającego z uiszczeniem ww. ceny (jej części), jeśli okres opóźnienia przekroczy 15 dni, przyjmujący zamówienie ma prawo odstąpić od umowy zawartej z Zamawiającym wskutek przyjęcia niniejszego zamówienia.

Zamówienie prosimy składać faksem: 022 535 82 05
lub pocztą: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Płocka 5a,
01-231 Warszawa, infolinia 0 801 04 45 45



FELIETON

OD AMBER GOLD PO LIKWIDACJĘ SĄDÓW

Waldemar Żurek

Oj, dzieje się ostatnio bardzo dużo. Zaczęło się od Amber Gold, a skończyło na likwidacji sądów. Sprawa Amber Gold kolejny raz obnażyła niesprawność systemu. Jeśli prawdę mówią cytowane przez niektórych dane, wskazujące, że rekordzista miał 26 wyroków w zawieszeniu, to coś jest nie tak. Nie można tego zrzucić jedynie na przepisy o dobrowolnym poddaniu się karze. System kuleje. Trudno mi zrozumieć, dlaczego sędzia, który orzeka w takich sprawach, nie może mieć w swoim komputerze, odpowiednio zabezpieczonego, dostępu do wszelkich rejestrów, które są mu wręcz niezbędne do pracy. Dla kogoś, kto pracuje na komputerze, oczywiste jest, że dzisiaj każde wejście do bazy danych jest odnotowane w systemie i jakiekolwiek nadużycia mogą być odpowiednio obwarowane. To wydaje się tak proste i oczywiste, ale jak zwykle u nas się nie da, a jeśli się da, to dopiero po aferze. Tylko wtedy to trochę za późno.

Afera Amber Gold wygenerowała sprawę prowokacji wobec prezesa sądu z Gdańska. Prowokacji ohydnej, przygotowanej socjotechnicznie, bezwzględnie przeprowadzonej. Niestety kolejny raz obnażono słabość pozycji sędziego. Wierzę jednak, że cała sprawa, która dla wszystkich sędziów była niezwykle przykra, przyniesie jakieś pozytywne owoce. Po pierwsze, uczeni wszystkich nieuczulonych, że każdy niewinny telefon może być podstępna prowokacja. Po drugie, jeśli dzwoni ktokolwiek, czy to przedstawiciel pierwszej, czy drugiej władzy, czy samorządowej, czy ktokolwiek inny, to uprzejmie i z godnością odsyłamy go na drogę służbowo-urzędową. I dokumentujemy takie działania, by nikt potem nie zarzucił nam, że nasze zachowanie było nieodpowiednie. To czasem bywa trudne, ale właśnie ta sprawa pokazała, że musimy tak robić. A jeśli ktoś jeszcze tego nie umie, to szybko musi się nauczyć. Trudno tu ubolewać nad czasami, mediami, ludzką wrednością czy głupotą. Musimy wyciągnąć z tego wnioski.

Przy tej okazji pojawiła się sprawa zakresu i dostępu władzy wykonawczej do akt sądowych. I znów weszliśmy

w spór z Ministrem. Akta niestety zawieziono do ministerstwa. Krajowa Rada Sądownictwa wyraziła swoje stanowisko. O dziwo, w części mediów pojawiły się merytoryczne artykuły, które stanęły po stronie niezawisłości sędziów i niezależności sądów. To dobry znak, może niewielki, ale były to jednak media opiniotwórcze. Może to dzięki temu, że wyszliśmy do mediów, zaczęliśmy tłumaczyć, pokazywać ryzyko, jakie niesie brak równowagi między konstytucyjnymi władzami.

Niestety nie udało nam się przekonać Ministra Sprawiedliwości, że likwidacja małych sądów to zły pomysł. A podpisywanie rozporządzenia, zanim Trybunał Konstytucyjny rozpozna skargę Krajowej Rady Sądownictwa, nie buduje dobrej atmosfery na linii sądy – Minister. Należy powiedzieć wyraźnie, że musimy racjonalizować sieć sądową w Polsce. Pewnie są takie mikrosądy, których racja bytu nie jest uzasadniona. Ale powtórzę to po raz setny, najpierw ograniczmy kognicję, potem na nowo narysujemy wspólnie mapę sądów, tak by odebrać część spraw sądom molochom, przekazując je sprawnie działającym jednostkom. Dla obywatela ważne jest, by miał do sądu blisko, by sprawa załatwiana była szybko i sprawiedliwie, by miał gdzie zaparkować przed sądem, by jak mieszka na prowincji i wybiera się do sądu, nie musiał stać w korkach dużego miasta. Szkoda, że Minister wie lepiej. Ale jest jeszcze nadzieja, że może uda się przy tej okazji przeforsować pomysł tworzenia i znoszenia sądów jedynie w drodze ustawy. Jest już złożony obywatelski projekt ustawy, który Krajowa Rada Sądownictwa zaopiniowała, co do zasady, pozytywnie. Teraz trzeba trzymać za niego kciuki.

I zachęcam, czytamy uchwały Rady. Wiem, że mamy mało czasu, ale to ważne, by środowisko było gotowe do merytorycznej dyskusji i opierało się politycznym, nieracjonalnym pomysłom.

Waldemar Żurek

*Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Krakowie,
członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.*

WYWIAD

NIEUCHRONNOŚĆ KARY
TO NIE WSZYSTKO

Rozmowa z prof. Lechem Gardockim

Alicja Seliga

Czy pamięta Pan, co zdecydowało o wyborze przez Pana Profesora studiów prawniczych?

Na pewno nie tradycja rodzinna, bo nie wywodzę się z rodziny prawników, chyba żeby wziąć pod uwagę przekazaną mi kiedyś wzmiankę z XV wieku, że niejaki Mateusz Gardocki był podsędkiem wiskim. Jednak nie wiem, czy to był mój krewny, i dlatego mogę powiedzieć, że moja rodzina nie miała tradycji prawniczych. Co więcej, nie miała tradycji wyższego wykształcenia, bo ja i mój stryjeczny brat byliśmy pierwszymi członkami rodziny, którzy skończyli wyższe uczelnie.

Wybierając kierunek studiów, miałem oczywiście różne fantastyczne pomysły, takie jakie mają młodzi ludzie. W wydawanym wtedy informatorze dla maturzystów o studiach wyższych, w którym można było znaleźć nazwy wydziałów, opis programów, wykaz przedmiotów, z których zdaje się egzamin, była informacja np. o archeologii śródziemnomorskiej czy filologii orientalnej. Realiści wiedzieli jednak, że zawód służy przede wszystkim temu, żeby się utrzymać. Moi starsi koledzy z liceum, w którym się uczyłem, studiowali już prawo i gdy spotykaliśmy się, opowiadali, że jest to interesujący kierunek, a poza tym daje dużo czasu na rozwijanie dodatkowych zainteresowań. Spróbowałem i udało mi się dostać.

Kolejny etap to koniec studiów i znalezienie odpowiedzi na pytanie, co dalej?

Wybrałem karierę naukową i zostałem przyjęty na staż asystencki. Pracę magisterską napisałem na temat przestępstw zaniechania, a promotorem był prof. Igor Andrejew, o którym teraz wiemy rzeczy dobre, np. że był wybitnym uczonym, i złe, że brał udział w mordzie sądowym na generale Fieldorfie. Wtedy nic o tym nie wiedzieliśmy ani jako studenci, ani jako asystenci.

Zawsze lubiłem pracę naukową, ale istniał wtedy pogląd, myślę, że słuszny, że aby zajmować się teorią, trzeba mieć najpierw kontakt z praktyką. W latach 60. ub. w. nie można było jednocześnie być adwokatem i profesorem, choć taka możliwość istniała przed wojną. Podobnie nie można było być sędzią i profesorem, ale uważano, że chociaż poprzez odbycie aplikacji sędziowskiej powinno się poznać praktykę. Większość profesorów prawa karnego wymagała od swoich asystentów, żeby zrobili aplikację sądową, tzw. pozaetatową. Czyli asystenci



L. Gardocki: Nie ma pieniędzy ani akceptacji społecznej – hasło „sędzia koroną zawodów prawniczych” nie ma szans realizacji.

pracowali na wydziale, prowadzili ćwiczenia z prawa karnego, a jednocześnie przez dwa dni w tygodniu chodzili do sądu. Jednego dnia odbywali szkolenie ogólne, a drugiego z sędzią patronem chodzili na sesję, protokolowali, pisali projekty uzasadnień. Byłem właśnie na takiej aplikacji pozaetatowej w Sądzie Wojewódzkim dla Województwa Warszawskiego, który już nie istnieje. Tam zdałem egzamin sędziowski w 1969 r., ale nie mogłem być jednocześnie sędzią i pracownikiem naukowym, więc nie kontynuowałem kariery sędziowskiej. To się zmieniło dopiero po 1989 r. i w tej chwili wielu kolegów naukowców cywilistów i karnistów pracuje w adwokaturze lub w sądownictwie.

Jednak atmosfera i praca w sądzie nie była dla Pana Profesora na tyle pociągająca, żeby zdecydował się Pan na tę ścieżkę kariery.

To trochę wynika z cech mojej osobowości, bo zawsze byłem mołem książkowym – już jako uczeń bardzo dużo czytałem, to była taka naturalna predyspozycja do pracy naukowej. Na pewno nie miałem temperamentu potrzebnego do pracy prokuratora.

Jest taka opinia wśród sędziów, którzy pracowali w czasach PRL-u, że prawo karne, czyli to, które Pan wybrał, było szczególnie trudne do praktykowania.

Oczywiście, że było trudne, bo ktoś mógł mieć szczęście i w całej swojej karierze sędziowskiej nigdy nie dostać żadnej sprawy o charakterze politycznym, ale niebezpieczeństwo istniało. Były takie sprawy, niby niepolityczne, a jednak trochę tak. Myślę o procesach karnych o przestępstwa przeciwko własności społecznej. Władze wtrącały się do takich spraw. Dobrym przykładem jest afera mięsna z lat 60., w której skazano Stanisława Wawrzeckiego na karę śmierci. To była sprawa starannie reżyserowana na najwyższych szczeblach władzy, w której niezawisłość sędziowska była fikcją. W zwykłych, pospolitych sprawach raczej tak się nie zdarzało. Pamiętam z mojej aplikacji, że sędziowie nie byli poddawani naciskom, np. w sprawach o włamania i kradzieże w mieszkaniach, ale w sprawach dotyczących własności społecznej był bardzo duży nacisk poprzez narady z sędziami i podkreślanie, że zbyt łagodnie orzekają, albo poprzez wytyczne Sądu Najwyższego, w których ciągle zwracano uwagę, że trzeba surowo karać, bo własność społeczna jest podstawą ustroju. Prawo dotyczące ochrony własności społecznej było okrutne, dolne progi przewidzianych kar były bardzo wysokie i zaczynały się np. od pięciu lat, żeby sędzia nie mógł unikać surowego ukarania sprawcy. Choć kara wydawała się za surowa, sędzia, jeśli nadal chciał być sędzią, nie miał wyjścia. Ale takie przepisy zdejmowały też z niego odpowiedzialność, bo to ustawodawca zdecydował. To był deprawujący mechanizm w funkcjonowaniu prawa karnego i wielu ludzi niesłusznie odcierpiało surowe kary. Jeśli chodzi o aferę mięsną, to w procesie rehabilitacyjnym uznano, że karę wymierzono w trybie doraźnym wbrew przepisom. Wykazano też różne naruszenia prawa, natomiast nikt nie kwestionował, że przestępstwo zostało popełnione. Tyle tylko, że osoby, które naruszyły prawo, zostały potraktowane okrutnie, według dzisiejszych standardów w sposób niewyobrażalny – człowiek, który ukradł ileś złotych, został powieszony.

Ciekawe, że po tych doświadczeniach i okrucieństwach wciąż się pojawiają żądania zaostreżenia kar.

Tak, to prawda, ale to jest mechanizm częściowo polityczny. Ludzie słyszą o jakimś okrutnym przypadku zabójstwa, np. małego dziecka, to wywołuje w nich emocje i żądanie, żeby surowo karać, żeby przywrócić karę śmierci. Politycy to słyszą, a każdy z nich dba o swoją popularność, by być ponownie wybranym, i siłą rzeczy staje się surowy w tej sferze. Wśród naukowców

zajmujących się prawem karnym jest to nazywane populizmem prawno-karnym, dzięki któremu można wiele zyskać, można się przypodobać obietnicą zaostreżenia kar, bo ludzie lubią surowo karać. Przykłady takiego zachowania mieliśmy okazję już wielokrotnie poznać.

Czy świadomość wysokiej kary działa prewencyjnie?

Myślę, że w jakimś stopniu działa, choć – jak mówią niektórzy – nie surowość, ale nieuchronność kary jest najważniejsza. Jednak pełnej nieuchronności nigdy nie osiągniemy, nie osiągniemy 100% wykrywalności przestępców. Nawet gdyby ta kara była nieuchronna, to co by było, gdyby była bardzo łagodna? Wyobraźmy sobie, że mielibyśmy pełną wykrywalność przestępstwa, jakim jest prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwości, i wszyscy podlegaliby karze, czyli byłaby nieuchronna, ale tą karą byłby tylko mandat np. 200 zł. Czy nieuchronność tej kary rzeczywiście odniosłaby zamierzony skutek? Nie, bo nieuchronność, czy też – mówiąc skromniej – przyzwoita wykrywalność bez dolegliwości kary nie działa prewencyjnie. Inaczej ktoś przyłapany na jeździe po pijanemu będzie się tylko śmiać i wciąż jeździł w takim stanie. Pewien stopień surowości kary musi istnieć, żeby ta kara mogła oddziaływać zarówno w stosunku do tych, których karzemy, jak i do tych, którzy jeszcze nie weszli w konflikt z prawem.

Wracając do wydarzeń sprzed lat i Pana ścieżki zawodowej, po aplikacji sądowej powrócił Pan do pełnoetatowej pracy na uczelni. Co wtedy zdecydowało o specjalizacji Pana Profesora?

Profesor Andrejew uważał, że trzeba się interesować prawem karnym państw socjalistycznych, choć nie tylko, bo sam interesował się prawem karnym francuskim, brytyjskim, amerykańskim, niemieckim i nam też to zalecał. Był zresztą z pochodzenia Rosjaninem, jego ojciec Paweł Andrejew urodził się w Rosji, a w okresie międzywojennym był adwokatem w Wilnie. Profesor Andrejew zasugerował mi, żebym napisał pracę doktorską o przestępstwach urzędniczych w prawie karnym państw

Dossier

Lech Gardocki (ur. 13.04.1944 r.) – prawnik, profesor nauk prawnych, sędzia w stanie spoczynku, od 17.10.1998 r. do 18.10.2010 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Przewodniczący Trybunału Stanu, Przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Prawa Karnego UW, autor ponad 150 publikacji, w tym książek: *Naprawdę jesteśmy trzecią władzą*, *Prawo karne*, *Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*.

socialistycznych. Napisałem taką pracę. Wtedy wydawała mi się całkiem niezła. Nie sądzę, że była jakoś szczególnie upolityczniona jak na tamten czas.

Powiedziałabym, że to temat, który mógłby być groźny dla dalszej kariery.

Recenzenci oceniali tę pracę także pod tym względem, czy nie jest zbyt krytyczna...

...Który to był rok?

1971, po pięciu latach od ukończenia studiów obroniłem doktorat.

Czyli taka mała odwilż polityczna?

Tak. Potem po dłuższej przerwie w 1979 r. habilitacja na temat przestępstw popełnianych za granicą, w tym kwestii związanych z ekstradycją, przekazywaniem ścigania. Zostałem doktorem habilitowanym, później docentem, bo wtedy było takie stanowisko. Na początku lat 90. ub.w. z rąk Prezydenta Lecha Wałęsy dostałem tytuł profesora, tzw. belwederski, i pojawiła się możliwość ubiegania się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Wcześniej o tym nie myślałem, ale Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego był wtedy Adam Strzembosz, który w naszym instytucie doktoryzował się na temat przestępczości nieletnich i zachęcił mnie do starania się o stanowisko w SN. Przedtem przeprowadził ze mną długą rozmowę, podczas której zapytałem, czy wie o mnie wszystko, bo byłem uczniem prof. Andrejewa. Wprawdzie nie miałem nic wspólnego z tym, co robił prof. Andrejew na sali sądowej, ale ktoś mógłby to podnieść, poza tym przez 10 lat, do wprowadzenia stanu wojennego, byłem członkiem PZPR. Profesor Strzembosz nie był tym jakoś zniechęcony, nie uważał za przeszkodę, mówił, że ma o mnie bardzo dobrą opinię, i zachęcał mnie, żebym się ubiegał o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego.

To było wtedy, kiedy kształtował się nowy skład Sądu Najwyższego po zmianach ustrojowych?

Sąd Najwyższy w nowym kształcie już funkcjonował, w Izbie Karnej było kilkunastu sędziów, wśród nich prof. Adam Strzembosz, sędzia Stanisław Zabłocki, który przyszedł z adwokatury, prof. Lech Paprzycki, który przyszedł z sądownictwa, sędziowie, którzy przyszli z innych miast. Był już taki trzon nowych sędziów, a starzy, poza dwoma, odeszli na emeryturę. Ale nowy skład osobowy Sądu Najwyższego wciąż się tworzył. Przywrócono wtedy instytucję kasacji.

Moje starania powiodły się i otrzymałem nominację w 1996 r. Od początku bardzo mi się podobało, że mogę konfrontować swoją wiedzę teoretyczną z praktycznym funkcjonowaniem sądów, a sędziowie Sądu Najwyższego, czego nie byłem pewny, starając się o stanowisko, byli prawnikami na wysokim poziomie, oczytani, znający dotychczasowe orzecznictwo. Byli wybierani z poparciem środowisk, z których pochodzili, przeważnie z sądów

wojewódzkich, ale także z adwokatury, prokuratury, gdzie pracowali w specyficznym okresie stanu wojennego, i dali się poznać jako ci, którzy podczas ówczesnych procesów sądowych zachowywali się przyzwoicie. Towarzystwo, do którego trafiłem, było bardzo interesujące.

Tak, to podkreślają wszyscy sędziowie, którzy wtedy pracowali w Sądzie Najwyższym, pracowali tam ludzie o ciekawych życiorysach, niezwyklej przeżyciach i przede wszystkim pasjonaci swojego zawodu.

To był bardzo interesujący okres. Wkrótce weszła w życie nowa Konstytucja RP z 1997 r. i zaczął obowiązywać nowy tryb powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, bo prof. Strzembosza wybierał Sejm, a według nowej Konstytucji – Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego, czyli wszyscy sędziowie, wybierało dwóch kandydatów i spośród nich urzędujący Prezydent wybierał i mianował Pierwszego Prezesa SN. Zgromadzenie Ogólne wybrało mnie i prof. Strzembosza. Zostaliśmy przedstawieni Prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu, który po rozmowach z nami wybrał mnie. Zostałem Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego na sześcioletnią kadencję, a po jej upływie, w 2004 r. ponownie zostałem powołany w tym samym trybie. W 2010 r. najpierw upłynęła moja druga kadencja jako Pierwszego Prezesa SN, a potem przeszedłem w stan spoczynku, wracając do pracy uniwersyteckiej.

Czy rozstanie z praktyką sądową pozostawia żal, że się skończyła?

Mogłem jeszcze zostać, ale trzeba mieć siłę, żeby pracować w dwóch miejscach, a z wiekiem człowiek nie zawsze daje radę. Pracę w Sądzie Najwyższym wspominam bardzo mile jako pożyteczny okres w moim życiu, ale nie żałuję, że odszedłem, bo mogę teraz więcej pracować na UW, co wymaga np. czytania literatury, a często nie miałem już na to czasu.

Wspomniał Pan Profesor, że po wprowadzeniu stanu wojennego rozstał się z PZPR. Czy spotkały Pana wtedy jakieś szkany?

Nie. Nie byłem jedyny, który wtedy odszedł. Byli tacy członkowie partii, którzy uważali, że trzeba poczekać, i właściwie trwali aż do rozwiązania partii. Ja czułem, że... jak usłyszałem informację, zdaje się 17.12.1981 r. o tym, co się zdarzyło w kopalni „Wujek”, to następnego dnia przyszedłem i powiedziałem, że rezygnuję z członkostwa. Czułem, że nie mogę wziąć odpowiedzialności za takie działania. Nie miałem przecież na nie żadnego wpływu. Oczywiście potem były pogłoski, że zostaniemy wyrzuceni z Uniwersytetu Warszawskiego, i na wszelki wypadek poprosiłem o wpis na listę adwokatów. Adwokatura zachowała się bardzo przyzwoicie i szybko mnie wpisała, ale nie musiałem zostać adwokatem, nie wyrzucono mnie z Uniwersytetu. Skreśliłem się z listy adwokatów po przejściu do Sądu Najwyższego.

Czy po zmianach ustrojowych z 1989 r. brał Pan udział w pracach reformujących nasz system prawny?

Razem z prof. Andrzejem Zollem zostałem powołany do kierowanej przez prof. Kazimierza Buchałę komisji do spraw reformy prawa karnego. Choć nie zawsze moje zdanie przeważało w pracach komisji, to w 1997 r. doprowadziliśmy do uchwalenia nowego kodeksu prawa karnego. To było ciekawe doświadczenie – poznanie, jak odbywa się proces tworzenia prawa, przygotowywania projektu na szczepku eksperckim. To były ciekawe rozmowy, dyskusje, bardzo interesujący czas.

Na ile projekt Pana Profesora został już popsuty?

Oczywiście bardzo. Do kodeksu karnego wprowadza się kilkadziesiąt zmian rocznie, nie ma żadnej stabilności. Stał się on instrumentem zyskania popularności przez polityków, ale tak jest nie tylko w Polsce. Politycy zawsze mają skłonność do przypochlebiania się elektoratowi, czyli nam wszystkim, do szybkiego działania i tworzenia nowych przepisów pod wpływem jednej czy dwóch spraw drastycznych. Ale tak nie powinno być. Najpierw należałoby zebrać opinie i przyrzeć się doświadczeniom, a następnie ewentualnie nowelizować prawo. Niestety tak nie jest i jakość tworzonego prawa nie jest dobra.

Sędziowie w tej chwili podkreślają, jak trudno jest im w takich warunkach pracować.

Niby wtedy rola sędziów rośnie, bo to oni rozstrzygają niejasności, ale sędziowie wcale nie chcą takiej zmiany swojej roli, nie chcą wchodzić w rolę ustawodawcy i wobec niejasności tekstu decydować, co znaczy dany przepis prawa. To jest zadanie ustawodawcy, żeby dokładnie uregulować konkretne kwestie. Sędzia ma orzekać na podstawie prawa. Oczywiście ta granica bywa też płynna.

Jakiś czas temu ukazał się wywiad z prof. Tomaszem Koncewiczem, który postuluje, żeby sędziowie w swoich orzeczeniach pokazywali też serce, a nie tylko kierowali się przepisami prawa.

To jest jeden z trudniejszych problemów, bo przy pogarszającej się jakości ustawodawstwa zwiększa się rola sędziów, ale sędziowie też są lepsi i gorsi. Przekazanie im tak olbrzymiej władzy, jak proponuje prof. Koncewicz, by śmieiej orzekali i nie trzymali się kurczowo tekstu przepisu, brzmi bardzo ponętnie, ale grozi też dowolnością, bo sędzia w jednym sądzie będzie stosował dany przepis w taki sposób, a sędzia w drugim sądzie zupełnie inaczej, w końcu kiedyś dojdzie do ujednolicenia orzeczeń na szczepku Sądu Najwyższego, ale trochę bym się tego obawiał. Tak jak powiedziałem, sędziowie też są lepiej i gorzej wykształceni, mądrzejsi i mniej mądrzy, są superambitni, którzy mogliby tego rodzaju sytuacje wykorzystać do przedstawiania swoich oryginalnych poglądów, ciekawych raczej w dyskusji na seminarium uniwersyteckim, ale w konkretnej, ludzkiej sprawie

mogliby zdążyć wyrządzić krzywdę, zanim zostałaby naprawiona w sądzie wyższej instancji. Proponowana przez prof. Koncewicza dużo szersza władza sędziowska ma też swoje wady ze względu na nieprzewidywalność rozstrzygnięcia. Tekst ustawy ma nam dać możliwość przewidzenia, co się stanie, jeśli ktoś złamie prawo. Natomiast, jeśli kara związana ze złamaniem prawa w dużym stopniu zależy od tego, jak niejasny tekst ustawy zrozumie sędzia, to przewidywalność i bezpieczeństwo prawne zostają drastycznie obniżone. To jest miecz obosieczny.

Poruszył Pan Profesor kolejny problem, o którym wiele się mówi, to jest jakość pracy nowo mianowanych sędziów. Nie ma już asesorów, a do zawodu trafiają głównie asystenci i referendarze, którzy nie mają żadnego przygotowania praktycznego.

Wydaje mi się, że Trybunał Konstytucyjny miał rację, że asesorów uznał za instytucję niekonstytucyjną, ale też sędziowie nadużywali trochę asesorów, bo dawali im do sądenia naprawdę trudne sprawy. Tak nie powinno być, asesor powinien się przede wszystkim dokształcać. Natomiast obecny sposób rekrutacji sędziów spośród referendarzy i asystentów powoduje, że nie ma okresu sprawdzenia kogoś w orzekaniu, bo przecież asesory orzekali. Asesory powinni orzekać w łatwiejszych sprawach, bo kandydaci na sędziów, zarówno wtedy poprzez asesurę, jak i dzisiaj, powinni pokazać, że umieją orzekać. Można być dobrym prawnikiem i nie umieć orzekać. Pamiętam jak Józef Mikos, Prezes Sądu Wojewódzkiego, opowiadał o asesorze, który ciągle pytał kolegów, jak by rozstrzygnęli w konkretnych sprawach. Nie miał psychicznej zdolności podejmowania decyzji i nie nadawał się na sędziego, chociaż był świetnym prawnikiem i doskonale zdawał egzaminy. Ta umiejętność powinna być sprawdzana w praktyce, czego się nie da zrobić poprzez asystenturę czy bycie referendarzem. To jest luka, może jednak powinno się zmienić Konstytucję i na początku powoływać sędziego na czas określony, a nie dożywotnio.

A model sędziego jako korony zawodów prawniczych?

Poza państwami systemu *common law* nigdzie nie udało się go wprowadzić; ani w Niemczech, ani we Francji, na pewno bliższych nam kulturowo. Model sędziego, jako korony zawodów prawniczych, wymaga, by osoby wykonujące inny zawód prawniczy zechciały zostać sędziami i żeby to było uznawane za sukces. Wymagałoby to zmian cywilizacyjnych, bo stanowisko sędziego musiałoby być uznane za „koronę”, także finansową. Na stanowiskach sędziowskich musieliby być najlepsi prawnicy, a ich zarobki musiałby być na tyle atrakcyjne, by wzięty 55-letni adwokat miał ochotę zostać na przykład sędzią apelacyjnym. Oczywiście nie zarobiłby tyle samo, ale może już nie potrzebowałby aż tyle zarabiać. Jednak to wynagrodzenie musiałoby pozostawać w pewnej proporcji do tego, co zarabiał. Oczywiście nigdzie na świecie

sędziowie nie zarabiają tyle, co najlepsi adwokaci, ale np. w Anglii sędziowie zarabiają bardzo dobrze i zostanie tam sędzią to nie jest jakiś upadek finansowy. W Polsce społeczeństwo nie zaakceptuje zarobków sędziego na poziomie 40.000 zł miesięcznie, bo przy takim poziomie prawnicy z innych zawodów pewnie zechcieliby zostać sędziami. Nie ma pieniędzy i nie ma akceptacji społecznej, i hasło „sędzia koroną zawodów prawniczych” nie ma szans realizacji. Musimy się nastawić na solidną drogę kariery sędziowskiej, na wynagrodzenie, które zgodnie z konstytucją musi zapewniać odpowiedni standard, i na selekcję sędziów w drodze awansu.

A czy nie pociągała Pana praca na forum międzynarodowym?

Miałem nawet pewne sugestie dotyczące międzynarodowego sądownictwa karnego, ale wydawało mi się, że tym powinni zainteresować się młodszy. To jest ciężka praca, sprawy są złożone, także dowodowo, wymagają przekwalifikowania się, posługiwania się w codziennej pracy językiem angielskim czy francuskim, a przede wszystkim przekonania, że można w nich wydawać wyroki z czystym sumieniem. Mam wrażenie, że w wielu

sprawach, np. w wielu przypadkach zbrodni popełnionych w ramach konfliktów zbrojnych toczących się na innym kontynencie i w innym kręgu cywilizacyjnym, nigdy nie dowiemy się, jaki był rzeczywisty przebieg konkretnych zdarzeń, nie dowiemy się, jak było naprawdę, a wtedy orzekanie bardzo obciąża psychicznie. Nigdy poważnie nie myślałem o ubieganiu się o stanowisko w międzynarodowych trybunałach.

Panie Profesorze, gdyby mógł Pan po raz kolejny wybierać swój zawód, znów był w klasie maturalnej, czy ponownie wybrałby Pan tę samą drogę kariery zawodowej?

Chyba tak. Nie nudziłem się ani na studiach, ani wykonując swój zawód. Jak się studiuje archeologię czy filologię orientálną, to żeby zaistnieć w świecie nauki, trzeba stać się sławnym na skalę światową, a jak się tego nie osiągnie, można się czuć trochę zgorzkniałym i zawiedzionym. W zawodach prawniczych można osiągnąć różny poziom wiedzy i traktować zajmowane stanowisko jako sukces. Wprawdzie nie było laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie prawa, ale nie należy z tego powodu rozpaczać.

REKLAMA



redakcja naukowa Andrzej Wróbel

Trzytomowy komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest pierwszą na rynku polskim tego typu publikacją poświęconą najważniejszemu – z punktu widzenia obywateli, przedsiębiorców, sądów i organów administracji – aktowi prawa Unii Europejskiej.

Prezentowana publikacja stanowi pierwszy na polskim rynku komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który z dniem 1 grudnia 2009 r. zastąpił dotychczasowy Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tym samym stanowi ona unikalne i najbardziej aktualne źródło wiedzy o prawie Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.



Książka dostępna w księgarni internetowej profinfo.pl

KALENDARZ WYDARZEŃ

Uhonorowanie sędziów w stanie spoczynku medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*”



Sędziowie uhonorowani medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*” wraz z członkami KRS i zaproszonymi gośćmi

Krajowa Rada Sądownictwa zgodnie z uchwałą z 16.05.2010 r. w sprawie uhonorowania sędziów, którzy przeszli w stan spoczynku, postanowiła 11.07.2012 r. uroczystie podziękować za przykładową pracę i wyróżnić medalem „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – *Bene Merentibus Iustitiae*” sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądów Okręgowych w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Legnicy, Olsztynie, Piotrkowie Trybunalskim, Warszawie, a także Sądów Rejonowych w Malborku, Lubinie i Pszczynie. Medale, wraz z podziękowaniami za wiele lat wzorowej służby sędziowskiej, wręczył sędzia Sądu Najwyższego Antoni Górski, Przewodniczący KRS. W uroczystości uczestniczyli Prezes TK Andrzej Rzepliński, Minister Sprawiedliwości Jarosław Gowin, Pierwszy Prezes SN Stanisław Dąbrowski oraz Prezes NSA Roman Hauser.

Wśród wyróżnionych znaleźli się:

Pan Antoni KAPŁON, SSN
 Pani Ewa STRUŻYNA, SSN
 Pani Jadwiga ŻYWOLEWSKA-ŁAWNICZAK, SSN
 Pani Edyta ANYŻEWSKA, SNSA
 Pani Krystyna BORKOWSKA, SNSA
 Pan Grzegorz BORKOWSKI, SNSA
 Pan Kazimierz BRZEZIŃSKI, SNSA
 Pan Marek GORSKI, SNSA
 Pan Bogusław GRUSZCZYŃSKI, SNSA
 Pan Jan KACPRZAK, SNSA
 Pan Edward KIEREJCZYK, SNSA
 Pani Ewa MAKOSZ-FRYMUS, SNSA
 Pani Krystyna NOWAK, SNSA



Od lewej: Jarosław Gowin – Minister Sprawiedliwości, SSN A. Górski – Przewodniczący KRS, prof. A. Rzepliński – Prezes TK, prof. R. Hauser – Prezes NSA

Pani Kazimiera SOBOCIŃSKA, SNSA
 Pan Jerzy SULIMIEŃSKI, SNSA
 Pani Bożena WALENTYNOWICZ, SNSA
 Pani Otylia WIERZBICKA, SNSA
 Pan Jan ZIMMERMANN, SNSA
 Pani Anna TOKARSKA, SSA w Krakowie
 Pan Rafał KIETA, SSA w SO w Krakowie
 Pan Jerzy KNAPCZYK, SSA w SO w Krakowie
 Pani Marianna CICHOCKA, SSA w SO w Piotrkowie Trybunalskim
 Pan Zdzisław BAJZERT, SSA w SO w Gorzowie Wielkopolskim

Pani Krystyna BŁASZCZYK, SSA w SO w Legnicy
 Pani Bogumiła KRASKA, SSA w SO w Legnicy
 Pani Teresa OCHAŁEK, SSO w Olsztynie
 Pani Teresa BERTRAND, SSO w Gdańsku
 Pani Małgorzata TYŃSKA, SSO w Gdańsku
 Pan Gerard JANKOWIAK, SSO w Katowicach
 Pani Maria MICHNIEWSKA, SSO w Katowicach
 Pani Anna NEWIAK, SSO w Katowicach

Pani Janina WOLAK, SSO w Krakowie
 Pani Wanda CZAJKOWSKA, SSO w Warszawie
 Pani Danuta KIEPURSKA, SSO w Warszawie
 Pani Barbara DUDKOWSKA, SSO w Legnicy
 Pani Barbara POTOCKA, SSO w SR w Malborku
 Pani Maria KANIA-MROZEK, SSO w SR w Pszczynie
 Pani Dorota BRAUN, SSO w SR w Lubinie
 Pani Danuta SZYSZKA, SSO w SR w Lubinie ■

Spotkanie członków Krajowej Rady Sądownictwa z prof. Ireną Lipowicz, Rzecznikiem Praw Obywatelskich

Z inicjatywy członków Krajowej Rady Sądownictwa 6.09.2012 r. odbyło się spotkanie z prof. Ireną Lipowicz, Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Wśród omawianych tematów znalazły się m.in. problemy dotyczące realizacji prawa dostępu do sądu, informatyzacji sądownictwa oraz postrzegania wymiaru sprawiedliwości w skargach kierowanych do RPO. Profesor Lipowicz zauważyła niepokojącą tendencję do spadku autorytetu sądownictwa i stwierdziła, że może to wpłynąć na osłabienie ochrony praw i wolności obywateli. Zwróciła także uwagę na uogólniające, krzywdzące opinie dotyczące sądownictwa, które pojawiają się w mediach przy okazji ujawniania jednostkowych zdarzeń, np. afery Amber Gold.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiła bolączki sądownictwa, na które skarżą się obywatele w swoich listach. To przede wszystkim przewlekłość rozpraw, zbyt częste orzekanie kary pozbawienia wolności w zawieszeniu, wymierzanie bardzo łagodnych kar lub umorzenia postępowania w przypadku przestępstw dotyczących szerszenia nienawiści, trudny dostęp do akt przez pokrzywdzonych, zwłaszcza w sprawach o wykroczenia, skomplikowane i trudne do zrozumienia formularze sądowe, złe traktowanie stron przez sędziów, złe protokolowanie rozpraw także w sprawach cywilnych, traktowanie wniosku o wyłączenie sędziego jako zamachu na wymiar



Prof. Irena Lipowicz – RPO oraz SSN Antoni Górski – Przewodniczący KRS

sprawiedliwości. Profesor Lipowicz podkreśliła, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów i prokuratorów jest w odczuciu społecznym uznawana za iluzoryczną. Spadające zaufanie do sądownictwa i postęp techniczny powodują, że coraz częściej strony chcą nagrywać rozprawy na własną rękę, a nieudzielenie zgody na rejestrację dźwięku traktują jak szykanowanie. Jak zauważyła prof. Lipowicz, takie niekontrolowane nagrania mogą łatwo zostać wykorzystane w Internecie. Kolejnym problemem jest brak bezpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce. W tej dziedzinie jesteśmy niechlubnym wyjątkiem w całej Europie.

Według RPO 10–20% skarg na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest uzasadnionych, co Przewodniczący Rady SSN Antoni Górski uznał za bardzo niepokojące. Podkreślił, że wpływ na ten stan rzeczy mają także erozja zawodu sędziego i zapomnienie przez niektórych jego przedstawicieli, że stanowi szczególny rodzaj służby publicznej wymagającej wyjątkowych cech charakteru. Zebrani podkreślali pogarszającą się jakość stanowionego prawa, które staje się niejasne także dla sędziów.

Uczestnicy spotkania stwierdzili potrzebę współpracy KRS i RPO na rzecz poprawy jakości ustawodawstwa, przywrócenia należytej pozycji władzy sądowniczej w trójpodziale władzy, eliminacji przewlekłości postępowań sądowych i tworzenia prawdziwego wizerunku sądownictwa w środkach masowego przekazu. Zaplanowano kolejne spotkania, których termin wkrótce zostanie ustalony. ■



Od lewej: SSN Antoni Górski – Przewodniczący KRS, prof. Irena Lipowicz – RPO, SSO Jarema Sawiński – Wiceprzewodniczący KRS, SNSA Małgorzata Niezgódka-Medek – Wiceprzewodnicząca KRS

Lista osób powołanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do pełnienia urzędu sędziego 16.08 i 18.09.2012 r.

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 16.08.2012 r. powołani zostali:

Sędzia Sądu Najwyższego:

1. Krzysztof STARYK

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego:

2. Barbara STUKAN-PYTLOWANY

Sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych:

3. Władysław KULON, WSA we Wrocławiu
4. Bożena MILICZEK-CISZEWSKA, WSA w Gliwicach
5. Ewa OSIPUK, WSA w Olsztynie
6. Bożena PINDEL, WSA w Gliwicach
7. Nina PÓŁTORAK, WSA w Krakowie
8. Krzysztof PRZASNYSKI, WSA w Gdańsku

Sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku:

9. Beata FENSKA-PACIOREK

Sędziowie sądów okręgowych:

10. Joanna BITNER, SO w Warszawie
11. Jacek GRZEŚKOWIAK, SO w Koszalinie
12. Agnieszka JAROSZ, SO w Warszawie
13. Andrzej KAMIŃSKI, SO w Olsztynie
14. Tomasz KOBUS, SO w Warszawie
15. Mariusz KUROWSKI, SO w Białymstoku
16. Bożena LASOTA, SO w Warszawie
17. Tomasz LEBOWA, SO w Lublinie
18. Katarzyna OLEKSIK, SO w Krakowie
19. Agnieszka RAFAŁKO, SO w Warszawie
20. Bogumiła STANIEK, SO w Szczecinie
21. Agnieszka STANISZEWSKA-PERENC, SO w Rzeszowie
22. Iwona SZKUDŁAPSKA-ĆWIK, SO w Koszalinie
23. Ewa Marta TALARCZYK, SO w Warszawie
24. Wiesław ŻYWOLEWSKI, SO w Białymstoku

Sędziowie sądów rejonowych:

25. Bożena ADACH, SR Katowice-Zachód w Katowicach
26. Anna BOJANOWSKA-WYSMOŁEK, SR w Częstochowie
27. Żaneta CEBULA, SR w Ostrowie Wielkopolskim
28. Izabela CETKOWSKA, SR w Ostródzie
29. Katarzyna GMITROWSKA-HALLA, SR w Legnicy
30. Olga HIBNER, SR w Wodzisławiu Śląskim
31. Dorota JACECZKO, SR w Elblągu
32. Aleksandra JAMRÓZ, SR dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi
33. Monika KAWECKA-STĘPIEŃ, SR dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi
34. Dorota KOPERSKA, SR w Częstochowie
35. Aleksandra KOZAK-LEWANDOWSKA, SR w Elblągu
36. Monika MARZEC, SR Katowice-Zachód w Katowicach
37. Katarzyna MICHALAK-ABRAM, SR Katowice-Zachód w Katowicach
38. Anna PRUCNAL, SR w Miastku

39. Marzena STOCES, SR dla Krakowa-Podgórze w Krakowie

40. Dominika WALCZAK, SR w Żyrardowie

41. Urszula WRÓBEL, SR w Elblągu

Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego 18.09.2012 r. powołani zostali:

Sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

1. Anna FALKIEWICZ-KLUJ
2. Marek LESZCZYŃSKI
3. Iwona MACIEJUK
4. Grzegorz NOWECKI
5. Patrycja SUWAJ
6. Dariusz ZALEWSKI
7. Tomasz ZAWIŚLAK

Sędziowie sądów okręgowych:

8. Izabela FOUNTOUKIDIS, SO w Krakowie
9. Katarzyna FRYDRYCH, SO w Katowicach
10. Jerzy KOSIELA, SO w Radomiu
11. Rafał KRACIUK, SO w Gorzowie Wielkopolskim
12. Barbara KURSA, SO w Krakowie
13. Sylwia KWAŚNIEWSKA, SO w Krakowie
14. Weronika OKLEJAK, SO w Krakowie
15. Michał PIENKOWSKI, SO w Ostrołęce
16. Grażyna SZYMAŃSKA-PASEK, SO w Ostrołęce
17. Mariusz TCHÓRZEWSKI, SO w Lublinie

Sędziowie sądów rejonowych:

18. Joanna BEDNAREK, SR w Szubinie
19. Bartosz BYSTREK, SR w Malborku
20. Rafał FLISIKOWSKI, SR w Tczewie
21. Sebastian GRABAN, SR Gdańsk-Północ w Gdańsku
22. Dorota JANUSZEWSKA, SR w Tucholi
23. Karolina KALINOWSKA-KAPELCZAK, SR w Choszczynie
24. Sylwia KOLARZ-KLEKOWSKA, SR dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie
25. Anna KUSIO-MŁODKOWSKA, SR w Bolesławcu
26. Ewa LANGER, SR w Rybniku
27. Bartosz ŁOPALEWSKI, SR w Limanowej
28. Kamila MAZUR, SR w Gliwicach
29. Elżbieta OPAŁACZ, SR w Mielcu
30. Marcin PERLIŃSKI, SR w Nowym Mieście Lubawskim
31. Maciej RZEWUSKI, SR w Lidzbarku Warmińskim
32. Agnieszka STACHNIAK-ROGAŁSKA, SR dla Warszawy-Woli w Warszawie
33. Piotr SYSIK, SR dla Warszawy-Woli w Warszawie
34. Monika SZCZEPAŃSKA, SR w Łobzie
35. Agnieszka WESTWAŁ, SR w Rybniku

Sędziowie Wojskowego Sądu Garnizonowego w Warszawie:

36. Katarzyna KOĆ
37. Joanna TRĘBICKA

WYBRANE SYLWETKI NOWYCH SĘDZIÓW

ORZECZNICTWO SZCZEGÓLNEJ RANGI



Krzysztof Staryk, SSN

Na czym polega praca sędziego, Krzysztof Staryk zorientował się po raz pierwszy podczas praktyki studenckiej, którą odbywał w sądzie w Olsztynie. Wtedy też zrozumiał, że w takim właśnie zawodzie chciałby pracować. Przyszłemu prawnikowi zaimponowa-

ła sędziowska niezależność i znajomość meandrów prawa.

Sędzia Krzysztof Staryk ukończył Wydział Prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu w 1981 r. Pracę magisterską pisał u prof. Krzysztofa Kolasińskiego, późniejszego sędziego SN. Aplikację sądową odbył w Sądzie Wojewódzkim w Olsztynie. Pracował w Wydziale Ubezpieczeń Społecznych, z którego dwóch sędziów również trafiło do SN. Nic dziwnego, że praca w SN stała się jego marzeniem. – Sędziowie, których poznałem, zanim zostali sędziami SN, to moim zdaniem, osoby wyjątkowo cenione

w środowisku prawniczym. Najlepsze towarzystwo, jakie mi się przytrafiło w pracy zawodowej – twierdzi Krzysztof Staryk. W 1984 r. zdał egzamin sędziowski i pracował jako asesor w sądzie w Olsztynie; początkowo w wydziale karnym. W 1991 r. został przewodniczącym Sądu Pracy w Olsztynie. Od 2007 r. aż do powołania na stanowisko SSN pracował w Sądzie Apelacyjnym w Białymstoku.

Praca w SN jest szczególna i taką też ma rangę. Orzeczenia tego sądu są inspiracją i w pewnym zakresie wytyczną dla pozostałych sądów. Fakt, że tak wiele osób jest niezadowolonych z wyroków sądu, zdaniem sędziego, stanowi wyzwanie dla całego sądownictwa do bardziej szczegółowego przedstawienia obywatelom w przystępny sposób uzasadnień tych wyroków. – Zwłaszcza, że od wejścia Polski do Unii Europejskiej istnieje konieczność stosowania obok prawa krajowego również przepisów unijnych, które są bardzo rozbudowane. Polskie prawo wygląda inaczej, kiedy patrzy się na nie przez pryzmat przepisów unijnych – dodaje sędzia Staryk.

Sędzia lubi sport (jogging, jazdę na nartach), teatr, taniec towarzyski oraz operę. Pozostaje pod urokiem muzyki Pucciniego i Verdiego. Ma syna, studenta prawa. KW

CENNE WSKAZÓWKI DLA URZĘDÓW



Barbara Stukan-Pytlowany, SNSA

– Sędzia powinien być niesamowicie rzetelny i pracowity. Powinien go cechować obiektywizm. Powinien podchodzić do swych obowiązków tak, jak do służby – uważa Barbara Stukan-Pytlowany. Dzięki temu, kiedy przedstawia swoje opinie, można mieć pewność,

że nie są one wyczytanymi z podręczników sloganami.

Sędzia ukończyła Uniwersytet Jagielloński w 1975 r., do 1977 r. odbyła aplikację sędziowską w sądzie w Katowicach. Została asesorem Sądu Okręgowego w Przemyślu, a następnie powołano ją na sędziego Sądu Rejonowego w Jarosławiu, gdzie pełniła funkcję wiceprezesa, a następnie prezesa sądu. W 2003 r. odebrała nominację na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Krośnie, a w 2005 r. – w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Rzeszowie, gdzie pracowała przez siedem lat.

Długie lata orzekała w sądownictwie powszechnym w wydziale cywilnym, w sprawach rodzinnych, karnych

i gospodarczych. – Najwięcej satysfakcji dawało orzekanie w sprawach rodzinnych. Widziało się niemal natychmiast efekty własnych orzeczeń, a czasem nawet wdzięczność ludzi za pomoc – opowiada sędzia Stukan-Pytlowany.

Kiedy studiowała, nie było jeszcze w Polsce sądownictwa administracyjnego, a właśnie prawem administracyjnym się interesowała. Jako jedyna seminarzystka pisała z niego pracę magisterską. Kiedy takie sądownictwo zaczęto tworzyć, mimo że była już sędzią od wielu lat i orzekała w sądzie powszechnym, w 2005 r. przeszła do sądownictwa administracyjnego.

W WSA orzekała w Wydziale Finansowym w sprawach podatkowych, celnych, pomocy unijnej. Do NSA przeszła z Izby Gospodarczej, której właściwością są m.in. sprawy celne, pomocy unijnej, podatku akcyzowego. – Orzeczenia i uzasadnienia, które wydajemy w NSA do konkretnych rozstrzygnięć, stosują się również do obrotu gospodarczego. Są wskazaniem dla izb celnych, urzędów skarbowych, jak w danej sprawie należy postępować w przyszłości – twierdzi pani sędzia.

Sędzia jest mężatką. Interesuje się literaturą, sztuką, lubi podróżować. KW

UKORONOWANIE KARIERY PRAWNICZEJ



Nina Półtorak, SWSA w Krakowie

Coraz częściej do zawodu sędziego trafiają kandydaci, których kariera zawodowa przebiega dwukierunkowo – droga akademicka łączy się z praktycznym wykonywaniem zawodu prawniczego. Do tego grona należy dr hab. Nina Półtorak. Ukończyła studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu

Jagiellońskiego w 1995 r. Pracę na uniwersytecie rozpoczęła w nowo powstającej wówczas Katedrze Prawa Europejskiego.

– Nasza katedra była jedną z pierwszych w Polsce zajmujących się prawem europejskim – mówi sędzia. W 2001 r. obroniła doktorat, który został opublikowany w formie książki i otrzymał trzy nagrody, m.in. nagrodę Prezesa Rady Ministrów. W 2011 r. uzyskała stopień doktora habilitowanego. Jej rozprawa dotyczyła wykonywania uprawnień unijnych w postępowaniach krajowych i nakierowana była na ukazanie mechanizmów sądowego wykonywania tych uprawnień. Sędzia kontynuuje pracę naukową jako adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego UJ i kierowniczka studiów podyplomowych prawa UE, a przedmiotem jej

zainteresowań naukowych są przede wszystkim zagadnienia związane z sądowym stosowaniem prawa europejskiego.

Oprócz pracy naukowej po ukończeniu aplikacji radcowskiej przez wiele lat pracowała jako radca prawny.

– Wielokrotnie miałam okazję stosować prawo UE w praktyce, m.in. doradzając jako radca prawny w sprawach z aspektem unijnym, w tym reprezentując strony w postępowaniach sądowych – wspomina sędzia Półtorak. Ma też doświadczenia związane z postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości. Reprezentowała tam podatników w sprawach podatkowych w ramach postępowań prejudycjalnych. Miała także okazję reprezentować strony w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach skarg konstytucyjnych i pytań prawnych sądów.

Nina Półtorak uważa, że stanowisko sędziego jest ukoronowaniem kariery prawniczej. Orzekanie w sądzie administracyjnym to dla prawnika ogromna szansa i wyzwanie. I duża odpowiedzialność. Będzie bowiem rozstrzygać o sprawach mających wymiar finansowy, lecz także wielokrotnie decydujących o życiowych losach podatników. Sędzia chciałaby, aby wydawane przez nią orzeczenia były zgodne nie tylko z literą prawa, lecz również ze społecznym poczuciem sprawiedliwości. W jej opinii, pomaga w tym doświadczenie życiowe i zdobyte dotychczas doświadczenie w stosowaniu prawa.

Lubi podróże oraz literaturę współczesną. KW

POŁĄCZENIE TEORII Z PRAKTYKĄ



Patrycja Joanna Suwaj, SWSA w Warszawie

Droga Patrycji Joanny Suwaj do zawodu różni się nieco od tej, którą przeszła większość sędziów. Na stanowisko sędziego trafiła z uczelni. Skończyła Wydział Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku. Tam też zrobiła doktorat oraz habilitację. Jest profesorem prawa administracyjnego.

Mimo że pierwszą jej miłością i pasją była kariera naukowa, zawód sędziego był świadomym wyborem. – Po habilitacji stwierdziłam, że najwyższy czas połączyć miłość i pasję do teorii z praktyką. Dla mnie najlepszym na to miejscem była praca w sądownictwie – wspomina sędzia Suwaj. Przez 15 lat sędzia Suwaj pracowała na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Obecnie jest profesorem i Dyrektorem Instytutu Nauk Administracyjnych Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku

Decyzję podjęła ponad rok temu. By zostać sędzią sądu administracyjnego, konieczna jest znajomość administracji i prawa

administracyjnego, czyli wiedza, z którą ma do czynienia na co dzień. Udało się i uważa, że była to dobra decyzja. Zadowolenia z mianowania nie zmniejsza nawet wiedza o tym, że SWSA to trudna, odpowiedzialna i wymagająca praca.

– Praca sędziego jest ważna, trudna i co najważniejsze – niezmiennie odpowiedzialna, jeśli rzetelnie wykonuje się swoje obowiązki. Każdy zawód można wykonywać w zgodzie ze swoją najlepszą wiedzą i wolą albo bez specjalnego zaangażowania jednej i drugiej. Ale to ogólna uwaga dotycząca wszystkich zawodów, a nie konkretnie sędziego – twierdzi Patrycja Suwaj.

Do sądownictwa przyszła z zamiarem wykonywania obowiązków najlepiej jak potrafi. – Jeśli ktoś ma swoje plany i wizje związane z tym zawodem, to lepiej o nich szczegółowo nie mówić – uważa sędzia. Mianowaniem czuje się wyróżniona, to dla niej zaszczyt; z pracy jest zadowolona. W końcu zmaterializowały się jej plany. Pracę tę zamierza nadal łączyć z nauką. Zgadza się z opinią, że sędzia musi się uczyć całe życie. Łączenie teorii pracy naukowej z praktyką pracy w sądownictwie uważa za znakomity pomysł na drogę swojej kariery zawodowej.

Sędzia uwielbia gotować i uprawiać ogród. Jest mężatką, ma troje dzieci. KW

NIETUZINKOWE SPRAWY I WYZWANIA



Tomasz Kobus, SSO w Warszawie

Ukończył Wydział Prawa na UMCS w 1997 r. Potem była aplikacja. A raczej dwie do wyboru. Sędzia zdawał bowiem egzaminy na aplikację prokuratorską i sędziowską. Na obydwie się dostał. Wybrał sędziowską. – Zawód sędziego zawsze mnie

interesował, zwłaszcza możliwość orzekania w sprawach karnych – twierdzi sędzia Kobus.

Jako asesor rozpoczął pracę w II Wydziale Karnym w Sądzie Rejonowym w Pruszkowie. W 2003 r. został mianowany na stanowisko sędziego, a w kilkanaście dni później został kierownikiem Sekcji Wykonawczej tegoż wydziału. Od 2005 r. był przewodniczącym V Wydziału Karnego ówczesnego V Wydziału Grodzkiego w Pruszkowie, który po kilku latach przekształcił się w V Wydział Karny. Delegowany orzekał przez pewien czas w Sądzie Odwoławczym w Warszawie. W 2011 r. w ramach stałej delegacji rozpoczął pracę w XVIII Wydziale Karnym tego sądu.

– Orzekanie w sprawach karnych ma wyjątkowy wręcz ciężar. Decyduje się przecież o losie człowieka. Karnista przyjmuje na siebie odpowiedzialność za podejmowanie często bardzo trudnych decyzji, zgodnie z prawem i własnym sumieniem. Musi być niezależny i równo traktować strony postępowania – uważa sędzia Kobus.

W procesie karnym, z reguły, zawsze jedna ze stron będzie niezadowolona z wyroku. Sędzia uważa, że niedawna krytyka pracy sędziów przez niektórych polityków była nieuprawniona. Takie opinie zapadają najczęściej na podstawie relacji przedstawionej jedynie przez jedną stronę, bez żadnej analizy prawnej i bez zapoznania się z aktami i uzasadnieniem. – Po 12 latach pracy w zawodzie uważam, że sędziowie dużo i sumiennie pracują. Nie tylko na salach sądowych, lecz także w gabinetach, przygotowując się do spraw oraz sporządzając uzasadnienia wyroków, które w sprawach karnych mogą liczyć nawet kilkaset stron, pisząc je często w weekendy, a nawet w czasie urlopów – mówi Tomasz Kobus.

Z pracą na nowym stanowisku wiąże duże nadzieje. – W sądzie rejonowym nigdy nie mógłbym rozstrzygać takich spraw, jak w sądzie okręgowym. Tu są naprawdę nietuzinkowe sprawy i wyzwania – podkreśla.

Jest żonaty, ma 11-letnią córkę. W wolnym czasie czyta beletrystykę, czasem gra z kolegami w piłkę nożną. **KW**

NAJWAŻNIEJSZE JEST DOBRO DZIECKA



Grażyna Szymańska-Pasek, SSO w Ostrołęce

Sędzia Grażyna Szymańska-Pasek wybór zawodu zawdzięcza w dużej mierze nauczycielom liceum ogólnokształcącego w Wyszkowie, którzy biorąc pod uwagę predyspozycje, starali się zachęcać swoją uczennicę, by rozpoczęła studia prawnicze. Tak się

też stało. Podczas studiów, analizując wymogi pracy w poszczególnych zawodach prawniczych, uznała, że najlepszym wyborem dla niej będzie praca sędziego. Najbardziej w tym zawodzie urzekła Grażynę Szymańską-Pasek niezawisłość w podejmowaniu wszelkich decyzji.

– Wiedziałam, że to praca odpowiedzialna, wymagająca samodzielnego myślenia, podejmowania często decyzji, bez uwzględniania jakichkolwiek nacisków czy ingerencji osób trzecich. Do wykonywania zawodu sędziego trzeba mieć charakter i mocny kręgosłup moralny – uważa pani sędzia. Przez całą dotychczasową swoją karierę sądową pracowała w wydziale rodzinnym i dla nieletnich. Orzekała często

w sprawach decydujących o przyszłości wielu rodzin i dzieci, ludzi z najróżniejszymi problemami. Ma satysfakcję, że wielu z nich pomogła. Zwłaszcza dzieciom. – Zawsze cieszył mnie uśmiech na twarzy dziecka – mówi pani sędzia.

Sędzia wciąż się uczy. Ukończyła m.in. studia podyplomowe z prawa rodzinnego i psychologii dla sędziów rodzinnych prowadzone przez PAN. Podczas tych zajęć profesorowie i prawnicy zawsze podkreślali szczególną wagę stanowiska sędziego rodzinnego w systemie prawnym. – Praktyka, niestety, nie wygląda tak dobrze. Zawód sędziego rodzinnego wciąż jest niedowartościowany. Jest za to bardzo absorbujący oraz czasochłonny. Zwłaszcza w tych okręgach, gdzie w sądach okręgowych wydziałów rodzinnych nie ma – twierdzi sędzia Szymańska-Pasek.

Studia prawnicze zrobiła na Uniwersytecie Warszawskim. Aplikację odbyła w Sądzie Okręgowym w Ostrołęce. Później była asesura w tym samym sądzie na Wydziale Rodzinnym i do 1992 r., kiedy przeszła do Sądu Rejonowego w Wyszkowie. Obecnie pełniąc obowiązki SSO w Ostrołęce, jest również prezesem Sądu Rejonowego w Wyszkowie, więc musi ograniczyć orzecznictwo w sądzie rodzinnym.

Sędzia ma męża oraz dwoje dzieci. Lubi piosenkę aktorską, często bywa na koncertach i w teatrze. **KW**

NIE WYNOŚIĆ PRACY DO DOMU



Anna Bojanowska-Wysmołek, SSR w Częstochowie

Sędzia Anna Bojanowska-Wysmołek wychowała się w rodzinie prawniczej. Studia prawnicze wynikały z chęci podtrzymywania zawodowych tradycji rodzinnych. Skończyła Wydział Prawa i Administracji na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu w 2004 r. Następnie, po zrobieniu aplikacji sądowej w Sądzie Okręgowym we Wrocławiu i złożeniu egzaminu sędziowskiego w 2007 r., pracowała jako asystent sędziego w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu.

Sędzia uważa, że do tego zawodu nadają się osoby mające dużo cierpliwości, wytrwałości oraz wewnętrzne przekonanie, że chcą pełnić urząd na stanowisku sędziego bez względu na trudności i wyrzeczenia. Aby zostać sędzią, trzeba sumiennie pracować, nieustannie się kształcić i... cierpliwie czekać na swoją kolej. Kandydatów na każde stanowisko sędziego, bez względu na to, jaki to sąd, jest bowiem bardzo dużo.

Anna Bojanowska-Wysmołek uważa, że system wyboru sędziów pozostawia wiele do życzenia. Ocena doświadczenia

zawodowego wszystkich kandydatów, także z innych zawodów prawniczych, jest często pobieżna, nie daje uzasadnionej pewności, że wybrana osoba da sobie radę ze stresem na sali sądowej i nie będzie miała problemów z właściwym orzekaniem. Przy obecnej procedurze wyboru kandydata na urząd sędziego nie powinno budzić zdziwienia, że najczęściej kandydatów wybieranych jest spośród osób po aplikacji sądowej, które świadomie podjęły decyzję o zostaniu sędzią i trwają przy niej, pracując w sądownictwie i nabywając odpowiednie doświadczenie zawodowe.

Na nowym stanowisku sędzia musi szybko nauczyć się tak planować pracę, by mieć możliwość zarówno zapoznania się z merytoryczną zawartością akt prowadzonych spraw, jak i podejmowania innych czynności sędziowskich, np. terminowania rozpraw, przygotowania uzasadnień. Przy wykonywaniu zadań sędziego najbardziej uciążliwe jest duże obciążenie pracą. – Mam nadzieję, że wkrótce tak będę organizowała sobie czas pracy, by nie trzeba było wynosić jej do domu, choć zewsząd słyszę, że nawet u doświadczonych sędziów jest to rzecz nie do uniknięcia – mówi pani sędzia.

Sędzia jest mężatką, ma dwójkę dzieci. Lubi kino, długie wędrówki, najchętniej po górach, i beletrystykę, chociaż ostatnio na książki zupełnie brakuje jej czasu. **KW**

TO NIE JEST ZAWÓD DLA KAŻDEGO



Elżbieta Opałacz, SSR w Mielcu

O karierze sędziowskiej Elżbiety Opałacz zdecydował przypadek, który wcale przypadkiem być nie musiał. Gdy dojeżdżała do szkoły muzycznej, w autobusie często spotykała panią sędzię, która do dziś orzeka w Sądzie Rejonowym w Mielcu. Wówczas w głowie uczennicy zakie-

kował pomysł, aby zostać sędzią. Zdecydował on wszystkie jej poczynania, aż po dziś dzień.

Ukończyła Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2003 r. Aplikację sądową odbywała w okręgu tarnobrzeskim i w 2006 r. zdała egzamin sędziowski. Następnie, nie chcąc tracić szerokiej wiedzy zdobytej na aplikacji, podczas oczekiwania na etat w sądzie krótko pracowała jako radca prawny. Od 2007 r. aż do czasu nominacji sędziowskiej pracowała jako asystent sędziego w Sądzie Rejonowym w Mielcu. Pracowała rzetelnie, z pełnym zaangażowaniem. Jej wysiłek został doceniony.

– Wśród ubiegających się o stanowisko sędziego jest obecnie ogromna konkurencja. Przez gęste sito wymogów przechodzą jedynie osoby z dużym zasobem wiedzy i umiejętności. Każdy też stara się podnosić swoje kwalifikacje i uczyć się jak najwięcej. To wyzwanie na całe zawodowe życie – uważa sędzia Opałacz. Zdaniem pani sędzi weryfikacja wiedzy i umiejętności kandydata na sędziego jest na tyle dokładna, że trudno o pomyłkę przy wyłonieniu właściwej osoby.

Dla Elżbiety Opałacz wzorcowy sędzia, oprócz wiedzy merytorycznej, powinien mieć odwagę cywilną, być sprawiedliwy, skrupulatny, sumienny i pracowity, umieć pochylić się nad ludzkim nieszczęściem i zapanować nad swoimi emocjami. Sędzia Opałacz kieruje się mottem: „Sądz tak, jakbyś chciał, aby Ciebie sądzono”. Na nowym stanowisku poznaje dopiero swoje obowiązki. Pracując jednak jako asystent sędziego, wiedziała wcześniej, jak ich jest dużo. Hołduje jednak zasadzie, że im więcej ma się obowiązków, tym lepiej zarządza się czasem potrzebnym do ich wykonania.

Uwielbia dobre kino, książki, podróże. Zawsze też znajduje czas dla rodziny. **KW**

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Współpraca w ramach sieci ENCJ

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) postanowiła kontynuować w latach 2012–2013 swoje działania przy tworzeniu i wprowadzaniu w życie planu strategicznego, czyli planu definiującego najistotniejsze cele strategiczne tej organizacji. Każdemu takiemu celowi odpowiadają cele operacyjne realizowane poprzez konkretne projekty. Jak w poprzednim roku, każdy projekt trwa przeciętnie 3–12 miesięcy i, co do zasady, jest realizowany przez grupę roboczą składającą się ze specjalistów z różnych dziedzin.

Komitet Sterujący ENCJ zdecydował, że w latach 2012–2013 członkowie i obserwatorzy implementują następujące projekty:

- „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Europie”, kontynuacja prac grupy 20011/2012,
- „Rozwój i standardy w sądownictwie”, kontynuacja prac grupy 2011/2012,
- „Przegląd Wytocznych, Rekomendacji oraz Standardów ENCJ”.

Każdy zespół zajmujący się danym projektem przygotowuje i aprobeje kartę projektu, która umieszczana jest w aktach projektu (zawierają one m.in. cel projektu, ramy czasowe, krótki opis metodologii i działania).

Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa reprezentują interesy polskiego wymiaru sprawiedliwości w następujących projektach: Wiceprzewodnicząca KRS sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek uczestniczy w pracach grupy ds. projektu „Reformy wymiaru sprawiedliwości w Europie”, a sędzia Katarzyna Gonera uczestniczy w pracach grupy ds. projektu „Rozwój i standardy w sądownictwie”.

Pierwsze spotkanie integracyjne, wspólne dla wszystkich projektów, odbyło się 17–18.09.2012 r. w Brukseli. Na spotkaniu Radę reprezentowała Karolina Janson-Ernert z Wydziału Współpracy Międzynarodowej Biura KRS.

9.07.2012 r. w Brukseli odbyło się spotkanie Komitetu Sterującego Sieci, w którym udział wzięły: sędzia Barbara Godlewska-Michalak oraz Karolina Janson-Ernert z Wydziału Współpracy Międzynarodowej Biura KRS. Na spotkaniu padła propozycja połączenia Komitetu Sterującego i Rady Wykonawczej oraz powstania Rady Wykonawczej o powiększonym składzie: 6–8 osób. Celem takiej zmiany miałyby być usprawnienie funkcjonowania sieci i uniknięcie podwójnego omawiania tych samych kwestii, najpierw przez Radę, następnie przez Komitet. Co do zasady, zgodzili się na nią wszyscy uczestnicy spotkania. Postanowiono powołać małą grupę roboczą do przygotowania projektu zmian Statutu, mającą pracować przed następnym spotkaniem Komitetu Sterującego. Zaproponowano, aby udział w pracach grupy brała również Polska. Ze strony uczestniczących padła propozycja, by w tych pracach uczestniczyła sędzia Katarzyna

Gonera, reprezentująca KRS. Prace grupy koordynuje Erick van Emster z Holenderskiej Rady, a pierwsze spotkanie grupy odbyło się 11.09.2012 r. w Hadze.

Dodatkowo zastanawiano się nad wcześniejszym zorganizowaniem Zgromadzenia Ogólnego w celu akceptacji wyżej wspomnianych zmian oraz nad wprowadzeniem na stałe drugiego Zgromadzenia Ogólnego, tylko dla członków Sieci.

Planuje się ponadto zmianę regulacji, w myśl której przewodniczący-elekt czeka ponad pół roku na objęcie swojej funkcji.

13.07.2012 r. w Warszawie odbyło się spotkanie robocze dotyczące przygotowania listopadowego seminarium regionalnego dotyczącego terminowości dla państw nordyckich i bałtyckich, jako kontynuacji prac Sieci, dotyczącej problemu terminowego wydawania orzeczeń. W 2011 r. ENCJ opublikowała raport na temat terminowości. Raport zajmuje się problemami związanymi z opóźnieniem i zaległościami przy wydawaniu orzeczeń. Problemy te są w większości krajów europejskich poważnym zagrożeniem dla skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym dla praworządności. Raport analizuje przeszkody terminowego wydawania orzeczeń i środki zaradcze, które mogą być użyte w celu przezwyciężania tych przeszkód. W raporcie zawarto zbiór dobrych praktyk zalecanych przez ENCJ.

W celu zwiększenia świadomości istnienia problemu oraz aby pogłębić zrozumienie przyczyn i znaleźć środki zaradcze, ENCJ postanowiła zorganizować seminarium dotyczące terminowości i zaprosić przedstawicieli wszystkich zainteresowanych stron. Podjęto decyzję, że seminarium powinno być zorganizowane na szczeblu regionalnym z uczestnikami z krajów regionu o porównywalnych kulturach i tradycjach prawnych. Na takim regionalnym seminarium uczestnicy mogą podejść do problemów w sposób bardziej konkretny i operacyjny. Regionalne seminarium dotyczące terminowości dla krajów bałtyckich i nordyckich zostało zaplanowane na 20–21.11.2012 r. w Warszawie, a jego gospodarzem będzie KRS. Uczestniczyć w nim będą przedstawiciele Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Norwegii, Polski, Szwecji. Celami seminarium są: zwiększenie świadomości problemu terminowości; pogłębienie zrozumienia przyczyn i środków zaradczych; dyskusja nad zaleceniami dotyczącymi terminowości i równoważenia ich z niezawisłością; omówienie współpracy między zainteresowanymi stronami w zakresie poprawy terminowości. Zaproszeni uczestnicy z poszczególnych państw to: członkowie i obserwatorzy ENCJ, przedstawiciele stowarzyszeń sędziowskich, stowarzyszeń prokuratorów, stowarzyszeń adwokatów i radców prawnych, przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości oraz politycy (komisje parlamentarne wymiaru sprawiedliwości).

Karolina Janson-Ernert

Spotkania, wizyty i konferencje



Spotkanie członków KRS z delegacją Łotewskiej Rady Sądownictwa

W ramach stałej współpracy z radami sądownictwa oraz ich odpowiednikami w innych krajach w trzecim kwartale 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa otrzymała pięć różnego rodzaju zapytań, m.in. z Rumunii, Turcji, Węgier i Anglii. KRS konsultowała się także z członkami Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa w kwestii przebiegu kariery sędziowskiej i drogi dojścia do zawodu sędziego. Rada utrzymuje również kontakty ze swoimi europejskimi odpowiednikami w sprawach bieżących. Szczególnie ożywiona była w ostatnim okresie współpraca z radami Bułgarii, Turcji, Francji czy Rumunii. Rady sądownictwa dwóch ostatnich państw wystosowały do KRS zaproszenie do złożenia wizyty w dogodnym terminie w celu bezpośredniego omówienia interesujących obie strony kwestii.

Na zaproszenie Przewodniczącego KRS 17–19.09.2012 r. przebywała w Polsce z roboczą wizytą trzyosobowa delegacja łotewskiej Rady Sądownictwa w składzie: Przewodniczący Rady (a zarazem Prezes Sądu Najwyższego) Ivars Bičkovičs, Prezes Sądu Rejonowego w Łatgalii Andris Strauts oraz Przewodnicząca Administracyjnego Sądu Rejonowego Ilze Freimane. Na spotkaniu w siedzibie Rady członkowie delegacji mogli się zapoznać z kompetencjami i codzienną pracą KRS oraz organizacją polskiego sądownictwa. Przedmiotem zainteresowania gości z Łotwy, gdzie rada sądownictwa istnieje dopiero od 2010 r., były także funkcjonowanie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, szczegółowe kwestie związane z procedurą powoływania na stanowiska sędziowskie czy protokolowaniem posiedzeń składu sędziowskiego. Natomiast przedstawiciele KRS interesowali obowiązujący na Łotwie model szkolenia sędziowskiego i droga dojścia do zawodu sędziego, gdyż sędziów powołuje tam parlament. Tematem dyskusji były również wynagrodzenia w wymiarze sprawiedliwości i na poszczególnych szczeblach sądownictwa oraz kryteria oceny pracy sędziów. Delegacja łotewska odbyła jeszcze spotkania w Ministerstwie Sprawiedliwości, Trybunale Konstytucyjnym, Sądzie Najwyższym i Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

SSN Katarzyna Gonera, członek KRS, we współpracy z Biurem Rady uczestniczyła w przygotowywaniu opublikowanej w listopadzie 2012 r. corocznej opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE), poświęconej specjalizacji sądów i sędziów. Sędzia Gonera została wyznaczona przez KRS jako polski członek tej afiliowanej przy Radzie Europy organizacji.

Kontynuując prowadzone we współpracy z Radą Europy i Ministerstwem Sprawiedliwości działania związane z pracami IV rundy oceny Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), KRS zaopiniowała i przedstawiła swoje uwagi do wstępnego projektu raportu dotyczącego sytuacji w Polsce. Szczególną wagę Rada przywiązała do kwestii etyki, przejrzystości procedur powołań sędziowskich oraz sposobu finansowania sądów i szkolenia sędziów.

28.08.2012 r. na sali posiedzeń KRS odbyło się spotkanie Przewodniczącego Rady SSN Antoniego Górskiego z przebywającą w Polsce z oficjalną wizytą na zaproszenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego sześćosobową delegacją Sądu Najwyższego Korei Południowej, na czele z Prezesem Yang Sung-tae. Goście zapoznali się ze specyfiką organizacji polskiego sądownictwa, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji ustrojowej KRS. Byli również zainteresowani polskimi rozwiązaniami w kwestii powołań sędziowskich, funkcjonowania wydziałów rejestrowych w sądach, postępowania przygotowawczego czy wreszcie reform w zakresie procedury karnej.

Natomiast 10–12.09.2012 r. SSO Waldemar Żurek, członek KRS, uczestniczył w Kijowie w zorganizowanej przez Państwową Administrację Sądową Ukrainy międzynarodowej konferencji „Innowacyjne podejścia w administracji sądowej”, na której można było zapoznać się z najnowszymi rozwiązaniami dotyczącymi strategicznego planowania działań i budżetu sądownictwa, polityki komunikacyjnej i kadrowej sądów, czy też zastosowania nowoczesnych technik w procesie sądowym na Ukrainie i w innych krajach europejskich.

Rafał Michalczewski



WYWIAD

„BO ŻYĆ TRZEBA Z PASJĄ”

Wywiad z SSR Lechem Wiśniewskim

Alicja Seliga



L. Wiśniewski: Sędzia nie może żyć w wieży z kości słoniowej. Są koledzy, którzy tak robią, ale ja tego nie rozumiem.

Ile sędzia ma wolnego czasu?

Wystarczająco dużo, żeby daleko pływać. Wszystko sprowadza się do organizacji pracy i wyboru miejsca, gdzie chce się żyć i pracować.

Pan mieszka i pracuje w Kozienicach z wyboru czy z konieczności?

Absolutnie z wyboru. Mój ojciec przez wiele lat był w Kozienicach dyrektorem lecznicy weterynaryjnej i mieszkam tu od 7. roku życia. Kozienice są piękne, zawsze chciałem tu mieszkać, na studiach wiedziałem, że tu wrócę, choć nie wiedziałem, że będę sędzią. Praca sędziego wydawała mi się bardzo statyczna, zabierająca dużo czasu. I na pewno taka jest na początku, nim nabierze się doświadczenia i pewnej dobrze rozumianej rutyny.

A czy jako student czy uczeń szkoły średniej też miał Pan jakieś pasje?

Lepiej o nich nie mówić. To były czasy hippisowskie, miałem włosy do ramion i prowadziłem dosyć wesołe życie. Po studiach zacząłem pracę w budownictwie i pewnie dlatego zostałem szybko prezesem sądu, ale najpierw wybudowałem ten gmach...

W budownictwie pracował Pan jako radca prawny?

Nie, od razu po studiach pracowałem jako starszy referent prawno-ekonomiczny. W tym czasie powstawała elektrownia Kozienice. Budował ją Józef Zieliński – legendarna postać polskiego budownictwa energetycznego, przedwojenny inżynier i wybitny organizator. Co ciekawe, całe życie był bezpartyjny, nawet należał do AK,



Lech Wiśniewski na nabrzeżu w Kenii

za co zaraz po wojnie siedział w więzieniu, ale był wysokiej klasy specjalistą i to nie przeszkodziło, by miał rangę wiceministra. Gromadził wokół siebie zdolnych młodych ludzi. Pracowałem u niego dwa lata przy budowie elektrowni Kozienice. Wtedy też dyrektor ekonomiczny powiedział mi, że muszę zrobić aplikację, bo jestem prawnikiem, a nie budowlancem, i zasugerował mi aplikację sądową. Gdy zostałem asesorem w Sądzie Rejonowym w Kozienicach, był problem z budową nowego gmachu sądu. O dziwo, nie było problemu z pieniędzmi, tylko z ludźmi, sprzętem i materiałami budowlanymi. Wszystko szło na budowę mieszkań. Ponieważ miałem doświadczenie w budownictwie, to zostałem „kierownikiem budowy” i wybudowałem ten gmach w ciągu 4 lat, co jak na ówczesne standardy było bardzo szybko.

Jak słyszę, podchodzi Pan z pasją do różnych zadań...

Tak, bo żyć trzeba z pasją...

Jakie są Pana pasje pozazawodowe?

Żeglowanie, praktycznie jestem trzy razy w roku na morzu. To się zaczęło w końcu lat 70. ub.w., kiedy kolega namówił mnie na wyjazd na Mazury. Każdy żeglarz zaczyna od Mazur, tam jest 300 km szlaku wodnego, to przepiękne miejsce, cud natury, ale po paru latach, jeśli lubi się pływać, robi się ciasno, bo praktycznie w 4 dni przepływa się z Giżycka do Rucianego. Wtedy przychodzi czas na morze i dopiero tam można się sprawdzić jako żeglarz, także fizycznie, bo często doskonałych żeglarzy lądowych pokonuje choroba morska. To wszystko zależy od psychiki i błędnika. Ja mam „chory” błędnik, bo nie mam w ogóle problemów z chorobą morską. Na morzu czuję się dobrze nawet w najcięższych warunkach. Gdy jacht czy żaglowiec powoli wychodzi w morze i nie ma silnego wiatru, to nie ma problemu, gorzej jest, gdy wieje. Zwykle każdy, zanim przyzwyczai organizm, doświadcza choroby morskiej. Mój błędnik pozwala także, bym, nawet na największych żaglowcach, jak Pogoria, chodził po rei bez trzymania.

Czyli jest Pan niezastąpiony?

Można tak powiedzieć, bo w ciężkich sztormach, kiedy ludzie „umierali” od morskiej choroby, ja czułem się jakbym chodził po równym. Najlepszą szkołą żeglarstwa morskiego jest pływanie po Morzu Bałtyckim i Północnym, morza południowe są spokojniejsze. Na Bałtyku i Morzu Północnym wieje i rzadko się zdarza, żeby przez dwa tygodnie nie było sztormu.

Jaka była najbardziej niebezpieczna sytuacja, którą Pan przeżył na morzu?

Gdy się dużo pływa, tak jak ja, to niebezpiecznych sytuacji także jest dużo, coś się zawsze wydarzy, bo takie jest morze. Kiedyś za Bornholmem wpłynęliśmy w kanały Gotta i w sztormie urwało nam ster, wtedy jacht zachowuje się jak piłka pingpongowa, obraca nim w każdą stronę...

A czy zdarzyło się, że znalazł się Pan za burtą?

Gdybym znalazł się w morzu za burtą, to byśmy dzisiaj tutaj nie rozmawiali. Nawet podczas sztormu o średniej sile nie można liczyć na wydostanie się z wody. W Bałtyku po pół godzinie się umiera się z zimna, nawet w środku lata woda ma 13, 14 stopni Celsjusza i następuje wychłodzenie organizmu. Dodatkowo dusi fala, bo ma dwa, trzy metry, a głowa dwadzieścia centymetrów. Nie znajduje się ludzi, którzy wypadają, dlatego nie można wypaść. Widziałem parę takich wypadków, nawet blisko brzegu, i nikt nie przeżył.

Na szczęście nie był Pan ich uczestnikiem...

Uczestnikiem byłem, bo kiedyś na Morzu Północnym płynęliśmy na Wyspy Owce i weszliśmy na skalistą mieliznę zwaną „mielizną czarownic”. Teraz pływa się przy

Dossier

Lech Wiśniewski – sędzia, Przewodniczący II Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Kozienicach.

użyciu GPS-u, mapa jest w komputerze, który leży przed nawigatorem, a kiedyś pływało się na „zliczeniówkę”, to były dane przybliżone. Wtedy zawiodły obliczenia, to był ludzki błąd. Warunki nawigacyjne były bardzo trudne, środek morza, nie widać lądu. Od razu pękła nam burta, mogliśmy tylko wystrzelić raketę i modlić się, żeby pomoc zdążyła przybyć. Zdejmowała nas duńska służba morska za pomocą helikoptera. Cała akcja w rzeczywistości wygląda inaczej niż na filmach, na których człowiek unosi się prosto do góry, a tak naprawdę to helikopterem rzuca we wszystkie strony, człowiek jest podczepiony na siedemdziesięciometrowej linie, której amplituda dochodzi do 40 metrów. Jednak przedtem trzeba skoczyć do wody, bo nie podnosi się ludzi z pokładu. I jak ratowany zbliża się do helikoptera, jest bardzo niebezpiecznie. Wydaje się, że tylne śmigło zaraz utnie nogi albo ręce. Wszyscy byliśmy przemoknięci, bo parę godzin spędziliśmy w wodzie. Dlatego w moim gabinecie wisi mapa z połowy XVII w. z zaznaczoną „mielizną czarownic”, na którą mimo postępu technicznego i nowoczesnych urządzeń nawigacyjnych i tak co roku ktoś wpada.

Co człowiek myśli, czekając w takiej sytuacji na pomoc?

Przede wszystkim czuje się respekt do morza, bo nie można tego nazwać strachem, i czeka...

Jaka to była pora roku?

Czerwiec, ale na Morzu Północnym i Bałtyku jest bardzo zimno. Nawet w letnią noc zakłada się tam sztormiak, a pod niego swetry, polary, a i tak jest zimno. Najzimniej było, gdy płynęliśmy za krąg polarny, po dwóch godzinach wachty człowiek się trząsł, mimo że miał na sobie wszystkie ubrania, wiatr strasznie wiewiał.

Proszę, było tyle zagrożeń i niedogodności, a pasja wciąż jest!

Rekompensatą są widoki. Widzi się takie rzeczy, których z lądu nigdy się nie zobaczy. Na przykład płynęliśmy między Finlandią a Szwecją przez archipelag Kwarki, to są wody, po których rzadko się pływa, jest zimno i niebezpiecznie, dużo wysp, skał, to rejs dla wytrawnych, doświadczonych żeglarzy. Ale za to widoki bajkowe, brzegi obrosnięte sosnami polarnymi, na brzegach stada reniferów. To można zobaczyć tylko z pokładu od strony morza. Podobnie jest na Karaibach, bo płynamy tylko po wodach, gdzie nie wpłynie żaden wielki, turystyczny statek. Do najpiękniejszych miejsc można dopłynąć tylko jachtem lub dolecieć helikopterem. W lutym tego roku prowadziłem katamaran po Karaibach i byliśmy na Tobago Cays. Bajkowa laguna to jest jeden z cudów przyrody, jest płytka i można wpłynąć tylko jachtem. Całe Karaiby są przepiękne, ludzie są raczej biedni, ale szczęśliwi i przyjaźni. Nie lubią Amerykanów, a z resztą świata są zaprzyjaźnieni.

To ile już razy odwiedził Pan Karaiby?

Trzy razy.

Czy wraca Pan tam z największym sentymentem?

Na pewno jest to bardzo przyjemne miejsce i bajkowe pływanie. Woda przezroczysta na trzydzieści metrów, wszędzie błękit wody i nieba. Widać płaszczki i rekiny, notabene rekiny nie są takie groźne, członkowie załogi ciągle pływali w wodzie i nic się nie działo, rekiny bez powodu nie atakują. Cztery lata temu spotkał się stado kaszalotów, to ogromne zwierzęta jak stodoły, sternik musiał się porządnie napracować, by je ominąć.

Płynął Pan katamaranem czy normalnym jachtem?

To był jacht. Ja nie lubię katamaranów. Lubię normalne jachty jednokadłubowe. Na Karaibach pływa się przyjemnie, bo tam są stałe wiatry jednokierunkowe, warunki żeglowania są przewidywalne, a sezon trwa od listopada do marca, bo później zaczynają się huragany. Lecimy samolotem na Martynikę lub Gwadelupę, czarterujemy jacht na dwa, trzy tygodnie i płyniemy od wyspy do wyspy.

Czy stale żegluguje Pan w tym samym składzie?

Tak, bo gdy człowiek żyje przez kilka tygodni na niewielkiej powierzchni, to musi co najmniej akceptować pozostałych członków załogi i mieć zaufanie do ich umiejętności żeglarskich. Przeważnie dwie, trzy osoby są nowe, dopiero wchodzi w świat żeglarski, ale pozostali to już sprawdzona ekipa. Można spokojnie iść spać i być pewnym, że ten, kto stoi za sterem, nie właduje się



Zatoka Kotorska

na mieliznę czy skałę. Tutaj muszę dodać, że jestem pełnym kapitanem jachtowym, czyli mam patent kapitański i pełne uprawnienia na wszystkie jachty, także te największe. Pływam trzydzieści lat w różnych warunkach pogodowych, na różnych jachtach, także po morzach, gdzie są odpływy i przypływy, jak na północnym Atlantyku, gdzie przypływy i odpływy sięgają 12 metrów.

A jaki był największy jacht, na którym Pan płynął?

Żaglowiec Pogoria, płynąłem na nim jako asystent oficera, i Wodnik, na którym płynąłem jako członek wynajętej załogi. Wodnik to własność szwedzkiego milionera, stał w Aqua Dulce na Costa del Sol pod polską banderą, bo został przerobiony z dużego kutra na wzór Santa Marii w polskim porcie. Jego zdjęcie wisi na ścianie w moim gabinecie. Właściciel Wodnika w drodze do portu miał wypadek, połamano nogi i ponad miesiąc pływaliśmy sami w okolicach Gibraltaru i Tangeru. Gdy w dzień zawijaliśmy do portu, to od razu pojawiały się tłumy turystów chcących zwiedzać ten piękny jacht, a my wybieraliśmy najładniejsze dziewczyny (śmiech).

A jakie są Pana marzenia związane z żeglarstwem?
Nie mam takich marzeń!

Nie marzy Pan o rejsie wielkim jachtem dookoła świata jako kapitan?...

Kapitan to nie jest dobra funkcja, najlepiej się czuję, gdy nie jestem kapitanem. W tym roku pływałem po Bałtyku w rejsie sentymentalnym, bo z kolegami, z którymi zacząłem pływać na morzu jako młody żeglarz. Dzisiaj średnia wieku tej załogi to 70 lat. Jeden z nich był kapitanem, więc mogłem cieszyć się pływaniem. Bycie kapitanem to wielka odpowiedzialność. Odpowiedzialność sędziego i kapitana są nieporównywalne. Kapitan odpowiada za wszystko, a przede wszystkim za ludzi, z którymi płynie. Jest się w pełnym pogotowiu przez 24 godziny, dlatego najlepiej pływać jako członek załogi lub jako oficer.

A nie marzyła się Panu całoroczna wyprawa?

Kiedyś to zrobię, jeszcze nie opłynąłem Przylądka Horn, a chciałbym, bo to jest prawdziwe wyzwanie żeglarskie. Jednak na taki rejs trzeba mieć bardzo dużo czasu, pewnie będę go miał dopiero na emeryturze. Zdarzały mi się dwu-, trzymiesięczne wyprawy, ale nie dłuższe, bo praca wzywa. Jestem przewodniczącym wydziału od 1978 r., tam skupia się cała praca, trzeba tak ją zorganizować, by wszystko działało jak najlepiej. Mimo że podróżuję, mój wydział nigdy nie miał wyników poniżej średniej krajowej.

A jaki jest najdalszy punkt, do którego Pan dopłynął?

Na północy to krąg polarny, a na południu dopłynęliśmy pod równik. Najczęściej teraz pływam po Morzu Śródziemnym, bo jest stosunkowo blisko, można dojechać samochodem, a Chorwacja to teraz prawie jak Mazury, bo tak jak kiedyś skrzykiwało się, żeby pojechać na Mazury, tak teraz do Chorwacji. W ciągu 16 godzin jest się na jachcie np. w Zadarze.

Jakie powinny być cechy charakteru dobrego żeglarza?

Musi być twardy, nie ma znaczenia, czy jest duży, czy mały, choć dużego łatwiej może zabrać fala, musi być wytrzymały, a przede wszystkim odpowiedzialny. Jak masz wachtę, to odpowiadasz za cały jacht, za ludzi i sprzęt.

Czy kiedykolwiek zawiódł się Pan na ludziach na morzu?

Nie to, że się zawiodłem, to za duże słowo, zazwyczajnie są osoby, którym nie proponuje się ponownego rejsu, które do nas nie pasują. Pływamy w dwóch składach – jeden na trudniejsze wody północne i drugi na południowe, bardziej rekreacyjne, dodatkowo bierzemy jedną, dwie osoby. Musimy sobie ufać, bo ostatnio nawet w Chorwacji, gdzie wydaje się, że morze jest łatwe do pływania, przechodził front i na niego nałożyła się



Z przyjaciółmi w szwedzkich szkiełach

mocna bora, czyli chłodny, wilgotny wiatr. Zrobiło się 9 stopni w skali Beauforta i ciężki kilkugodzinny sztorm. Nigdy nie wiadomo, kiedy taki wiatr się pojawi, bo nagle robi się bąbel powietrza, który spływa z gór nad zimniejsze morze i robi się potężna wichura. Sternicy muszą być przygotowani na takie sytuacje, muszą umieć wejść na falę i z niej zejść, bo z morzem się nie walczy, morzu trzeba się poddać, bo inaczej może zniszczyć. Te umiejętności zdobywa się tylko poprzez wieloletnie pływanie.

A jaki był Pana najdłuższy rejs?

Bez zawijania do portu to około dwóch tygodni.

I tylko woda, woda, woda...

Tak. To było na Morzu Śródziemnym. Rozwalił nam się silnik i weszliśmy w potężny sztorm, czyli wyż, zupełnie bez wiatru, nie mogliśmy płynąć na żaglach, a silnik zepsuty. Bujaliśmy się na środku morza. Jak płyniemy, to zawsze coś się dzieje, każda fala jest inna, ciągle trzeba coś robić przy żaglach, ten popuścić, tamten poluzować, a tu nic, nuda. Bardzo chcieliśmy, żeby zaczęło się coś dziać.

Czy to, że jest Pan żeglarzem, w jakiś sposób wpłynęło na Pana pracę zawodową?

Bardzo, żeglowanie daje odpowiedzialność. Sędzia także musi być odpowiedzialny za los innych ludzi. Na jachcie każdy jest inny, przez dwa tygodnie jest się członkiem załogi, której życie toczy się na niewielkiej powierzchni, żyje się w zespole. Sędzia także nie może żyć w wieży z kości słoniowej. Są koledzy, którzy tak robią, ale ja tego nie rozumiem. Tak jak nie rozumiem, dlaczego teraz źle się patrzy na kontakty towarzyskie sędziego z prokuratorem czy adwokatem. Jestem Prezesem Towarzystwa Miłośników Ziemi Kozienickiej, które działa bardzo prężnie. Ta działalność pozwala widzieć społeczeństwo lokalne z innej strony i uważam, że sędziowie powinni angażować się w działania społeczne, a zbyt rzadko to robią. Przeczytałem w wywiadzie z Ministrem Sprawiedliwości, że nie jest zwolennikiem pracy sędziów w jednym miejscu, bo jego zdaniem grozi to tworzeniem się układów. To nie tak, bo jak ma się charakter, to zawsze jest się niezależnym, ale ma się też szansę dobrze poznać środowisko, w którym się żyje i pracuje. Już przed wojną stwierdzono, że sędzia powinien mieszkać tam, gdzie pracuje, to był mądry przepis. Dzisiaj prawie połowa sędziów dojeżdża do miejsca pracy. Jeśli sędziowie działają na rzecz lokalnego społeczeństwa, cieszą się większym autorytetem. Kiedy zaczynałem pracę jako sędzia, było dobrze widziane prospołeczne działanie sędziów. Na przykład mój prezes udzielał się w Towarzystwie Wiedzy Powszechnej. I tak powinno być, dzisiaj jest to źle widziane, a przecież my, sędziowie, z racji swojej wiedzy, wykształcenia i doświadczenia mamy wiele do przekazania innym ludziom.



Przy sterze w sztormie na Morzu Północnym

A gdyby nie miał Pan swojej pasji żeglarskiej, to co byłoby w zamian?

Żeby mieć kondycję na morzu, zacząłem dwanaście lat temu chodzić po górach, głównie na Bałkanach, Ukrainie, czasami w Polsce. Na małej przestrzeni jachtu nie ma gdzie ćwiczyć, kiedyś były jeszcze liny do ciągnięcia, a teraz ciągną je urządzenia elektryczne, a ja jako kapitan czasami przez dwa tygodnie nie dotykam steru czy lin, bo moim zadaniem jest organizacja pracy na jachcie, wskazanie kursu i kierunku. To wprowadza nie jest wspinaczka alpejska, ale wchodzimy dosyć wysoko, aż do punktu, gdzie nie można się dalej wspinać bez lin i poręczówek. Robimy 10-godzinne szlaki w Rumunii, Czarnogórze, Bułgarii. Kierownikiem tej grupy górskiej, przewrotnie nazwanej „Altana”, jest Stanisław Jaźwiński, sędzia z Radomia. Każdy rajd jest świetnie przygotowany – są specjalne odznaki, przewodniki. Dzięki temu pracujemy nad naszą kondycją, a do tego są niezapomniane wrażenia. Niedawno wróciłem z Jesenik, to jest przedłużenie masywu śnieżnika w Czechach, wspaniałe widoki, strome kotliny, szczyty po 1600 m n.p.m. A nim zacząłem pływać, to trochę udzielałem się w klubie wysokogórskim, który prężnie działał przy Elektrowni Kozienice. Jeździliśmy w Tatry, kolega namawiał mnie na wyprawę w Himalaje. Gdybym nie zaczął żeglować, to być może zacząłbym nie tylko chodzić po górach, lecz także się wspinać. Wybrałem żeglowanie, bo nie mogłem czasowo pogodzić jednego i drugiego. Woda to wspaniały odpoczynek od wszystkiego, nie ma gazet, radia. A gdybym nie żeglował i się nie wspinał, to na pewno coś bym jeszcze robił, człowiek musi mieć jakiś sposób na oderwanie się od sali sądowej, bo niedobrze jest, jak zamyka się w takiej wieży z kości słoniowej. To nie ja.



NAJWAŻNIEJSZE OPINIE, STANOWISKA I UCHWAŁY PODJĘTE W OKRESIE: 1.07–30.09.2012 r.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.07.2012 r.

w sprawie zobowiązania sędziów zamieszkujących poza siedzibą sądu, w którym pełnią służbę, dojeżdżających do siedziby sądu prywatnymi pojazdami, do przeprowadzania badań przewidzianych dla osób prowadzących pojazdy dla celów służbowych

Krajowa Rada Sądownictwa nie znajduje podstaw prawnych do zobowiązania sędziów, którym prezesi sądów wyrazili zgodę na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba sądu, w którym pełnią służbę, dojeżdżających do siedziby sądu

prywatnymi pojazdami osobowymi, do przeprowadzania badań przewidzianych dla osób prowadzących pojazdy dla celów służbowych.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.07.2012 r.

w sprawie wniosku Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” w kwestii wykładni przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z wnioskiem Zarządu Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” wyraża poniższe stanowisko w zakresie reguł głosowań organów sądów i samorządu sędziowskiego w kontekście zmian wprowadzonych ustawą z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (dalej jako zm.p.u.s.p.2011).

1. Wymóg bezwzględnej większości głosów dla podjęcia uchwały zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu

Art. 10 zm.p.u.s.p.2011 stanowi, że kadencje kolegiów sądów apelacyjnych i okręgowych, działających w dotychczasowym składzie, wygasają z upływem 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 29.09.2012 r.).

Art. 12 ust. 4 zm.p.u.s.p.2011 stanowi, że zgromadzenia ogólne sędziów okręgu i zgromadzenia przedstawicieli sędziów okręgu, utworzone na podstawie przepisów dotychczasowych, działają w dotychczasowym składzie do czasu upływu kadencji ich obecnych wybranych członków.

Z art. 35 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako p.u.s.p.) wynika, że do podjęcia uchwały przez zgromadzenie ogólne sędziów okręgu jest wymagana obecność co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów.

Uchwalone przepisy stwarzają zatem możliwość funkcjonowania jednocześnie kolegium i zgromadzenia ogólnego w sądzie okręgowym, wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych bądź nowych. Tym samym niezachowana zostanie zasada wynikająca ze zm.p.u.s.p.2011, iż organy te składać się mają po 1/2 z sędziów sądów okręgowych i sędziów sądów rejonowych.

Stowarzyszenie w swoim wniosku poruszyło kwestię wyboru: członków kolegium, członków zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji i członków zebrania przedstawicieli sędziów

okręgow. W wypadku przyjęcia, że dla dokonania wyboru konieczne jest podjęcie uchwały, to, zdaniem wnioskującego, przy wymogu bezwzględnej większości, będzie to utrudnione z racji nieprzewidywania przez ustawę zasad ewentualnych kolejnych tur wyborów do uzyskania odpowiedniej większości.

Słusznie wskazuje pytający, że opiniowanie kandydata na prezesa sądu jest uchwałą, albowiem ustawa wprost przewiduje sytuację niemożności osiągnięcia wymaganej większości – niewydania opinii – zob. art. 23 § 3 p.u.s.p. Redakcja tego przepisu wydaje się dopuszczać możliwość przeprowadzenia kolejnych tur głosowań z zachowaniem ustawowego terminu. Także zasadnie pytający twierdzi, że ocena kandydata na sędziego nie wymaga żadnej konkretnej większości – wymagane jest tylko przegłosowanie danej kandydatury zgodnie z art. 58 § 2 p.u.s.p.¹

W tym kontekście jednak brak jest podstaw dla przyjęcia, że dla dokonania wyboru nie jest konieczne podjęcie uchwały, czy też nie jest konieczne jej podjęcie poprzez uzyskanie bezwzględnej większości. Rada wyraża przekonanie, że zaistniałe wątpliwości interpretacyjne czy dostrzeżone przez pytającego nieuregulowane na poziomie ustawowym obszary dotyczące sposobu przeprowadzenia głosowań mogą zostać objęte szczegółowymi regulaminami organów sądów i samorządu sędziowskiego.

2. Wymóg tajności głosowania

Głosowanie zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu jest tajne m.in. w sprawach, o których mowa w art. 24 § 1 (opiniowanie kandydata na prezesa sądu okręgowego), art. 33 § 7 (wybór przedstawicieli sędziów okręgowych i przedstawicieli sędziów sądów rejonowych do zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji) i art. 58 § 2 (ocena kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie) p.u.s.p.

1 „Zgromadzenie ogólne sędziów apelacji albo zgromadzenie ogólne sędziów okręgu ocenia zgłoszonych kandydatów w drodze głosowania i przekazuje prezesowi odpowiednio sądu apelacyjnego albo sądu okręgowego wszystkie zgłoszone kandydatury, ze wskazaniem liczby uzyskanych głosów”.

Z art. 33 § 5 p.u.s.p. wynika, że do podjęcia uchwały przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji jest wymagana obecność co najmniej połowy wszystkich członków zgromadzenia. Uchwały zapadają bezwzględną większością głosów. Głosowanie jest tajne m.in. w sprawach, o których mowa w art. 34 pkt 1, 2 i 4 (ocena kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego i sędziów sądów okręgowych, opiniowanie kandydatów na prezesa sądu apelacyjnego, opiniowanie rocznego sprawozdania dyrektora sądu apelacyjnego) i art. 112 § 3 (wybór kandydata na rzecznika dyscyplinarnego).

Na gruncie tak ukształtowanego stanu prawnego, zdaniem wnioskującego, ustawa nie przewiduje wymogu przeprowadzenia tajnego głosowania, jeśli chodzi o wybór członków kolegium i przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów (zarówno na szczeblu sądu okręgowego, jak i apelacyjnego).

Pytający wydaje się, odnośnie do wymogu tajności głosowań dotyczących wyboru członków kolegium, nie dostrzegać przepisów art. 28 § 1 zd. 1 i art. 30 § 2 p.u.s.p. Te przepisy

wprost wprowadzają wymóg przeprowadzania wyboru członków kolegium w głosowaniu tajnym.

Natomiast w kwestii tego aspektu głosowań dotyczących wyboru przedstawicieli: sędziów danego sądu apelacyjnego, sędziów sądów okręgowych i rejonowych z obszaru apelacji (do zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, a także do zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji) zastosowanie ma art. 33 § 12 zd. 1 (wymóg tajności głosowania) – podobnie tajność głosowania jest obligatoryjna na szczeblu sądu okręgowego (zob. art. 35 § 8b i § 9 zd. 3 p.u.s.p.).

Założono, że pytający używając sformułowania „zgromadzenie przedstawicieli sędziów sądów rejonowych i okręgowych (wybierających członków KRS)”, miał na myśli „zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów”, o którym mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w brzmieniu po zmianach wprowadzonych zm.p.u.s.p.2011 (zapytanie odnośnie do tajności głosowań podobnie nieprecyzyjne zdaje się dotyczyć zgromadzeń przedstawicieli, o których mowa w art. 33 § 10 zd. 1 i art. 35 § 9 p.u.s.p.).

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.07.2012 r.

w przedmiocie formy pytań prejudycjalnych kierowanych w postępowaniu karnym przez sądy krajowe do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz orzeczenia, na podstawie których pytania prejudycjalne sąd krajowy przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mogą zostać wydane w dowolnej formie przewidzianej przez prawo krajowe.

Mając jednak na uwadze konieczność przestrzegania krajowych regulacji wewnętrznych, w tym prawa do ochrony danych osobowych osób, przeciwko którym toczy się postępowanie

sądowe, Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega zasadność zawierania w pytaniach prejudycjalnych dodatkowych wniosków o anonimizację danych osobowych oskarżonych.

Zastrzeżenie o nieujawnianiu danych personalnych osób, przeciwko którym prowadzone są postępowania karne, nie jest sprzeczne z celem postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a jednocześnie pozwala na ochronę tożsamości oskarżonego, przewidzianą we właściwych przepisach prawa krajowego.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w sprawie wykładni i ujednolicenia praktyki dotyczącej stosowania art. 57 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Przepis art. 57 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) stanowi, że każdy, kto spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziego sądu powszechnego, może zgłosić swoją kandydaturę na jedno wolne stanowisko sędziowskie, w ciągu miesiąca od ukazania się obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Ponadto przepis ten stwierdza, że chodzi o możliwość kandydowania tylko na jedno stanowisko sędziowskie w konkretnym sądzie (rejonowym, okręgowym, apelacyjnym), wymienione w jednym obwieszczeniu. Prawo wyboru przez kandydata siedziby sądu, w którym ma zamiar pełnić swoją służbę, jest zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP jako wolność pracy, a w szczególności jako wybór miejsca pracy. Ponadto, art. 60 Konstytucji

RP gwarantuje każdemu obywatelowi równy dostęp do służby publicznej, na jednakowych zasadach.

Aktualność zachowuje stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa, wyrażone 20.02.2003 r. w zakresie odnoszącym się do braku uprawnień do konstruowania w drodze wykładni przeszkód na drodze kandydowania nieuregulowanych wyrażnie w ustawie. Wymagania i ograniczenia ustawowe powinny być wykładane ściśle, a nie rozszerzająco.

Rada stoi zatem na stanowisku, że kandydat do objęcia urzędu sędziego może zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie w więcej niż jednym z sądów wskazanych w danym obwieszczeniu, zarówno gdy sądy te mają swoją siedzibę w jednym okręgu, jak i w sytuacji, gdy mieszczą się w różnych okręgach.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks

postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wyraża pozytywne stanowisko, przedstawiając poniższe uwagi.

Z uwagi na objęcie przedstawionymi Krajowej Radzie Sądownictwa założeniami zmian w kodeksie postępowania cywilnego, kodeksie cywilnym i kodeksie pracy, ze względu na szczególną rangę kodeksów, tytuł ustawy powinien wymieniać wszystkie zmieniane kodeksy. Przewidziane zmiany obejmują także przepisy zmienione ustawą z 16.09.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381). Niewątpliwie istnieje potrzeba zmiany przepisów regulujących postępowanie cywilne. Jednakże częste zmiany ustawy o randze kodeksu nie są pożądane. Dotyczy to zwłaszcza kodeksu postępowania cywilnego, będącego ustawą bardzo obszerną i zawierającą skomplikowaną regulację. W toku dalszych prac nad projektowaną ustawą należy wnikliwie rozważyć potrzebę wprowadzenia innych jeszcze zmian służących realizacji celów, które legły u podłoża proponowanych zmian, tak żeby uniknąć konieczności kolejnej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego w nieodległym czasie.

Odpowiednie stosowanie przepisów o formie oświadczeń woli do innych oświadczeń (pkt I.6 założeń): Krajowa Rada Sądownictwa, podkreśla, że dopuszczając odpowiednie stosowanie przepisów o formie oświadczeń woli do innych oświadczeń niż oświadczenia woli, należy w pierwszej kolejności uporządkować terminologię przepisów dotyczących formy (analogicznie do zakresu powtarzanych częściowo w opiniowanych założeniach propozycji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z października 2008 r. – projektu Księgi pierwszej kodeksu cywilnego).

Zmiany w prawie procesowym dotyczące dokumentu (pkt I.8 założeń): Zdaniem Rady trafnym założeniem wprowadzenia nowej definicji „dokumentu” do kodeksu cywilnego powinny towarzyszyć zmiany przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących dowodów.

Zmiany dotyczące wdrażania protokołu elektronicznego (pkt II.3.a założeń): Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa błędne jest uzależnianie wydania zapisu obrazu z posiedzenia odbytego przy drzwiach zamkniętych od zgody strony przeciwnej lub innych uczestników postępowania. Brak jest uzasadnionych powodów, żeby różnicować zasady wydawania z akt sprawy zapisu dźwięku i zapisu obrazu.

Protokół skrócony (pkt II.3.b założeń): Negatywnie ocenić należy propozycję, aby protokół skrócony (sporządzany wraz z zapisem elektronicznym) zawierał wszystkie elementy protokołu tradycyjnego. Zdaniem Rady ten rodzaj protokołu powinien zawierać elementy wskazane przez przewodniczącego, decydującego na bieżąco o takiej potrzebie.

Forma ugody sądowej (pkt II.3.d założeń): Projektodawca powinien rozważyć wprowadzenie możliwości zawarcia ugody w każdym postępowaniu sądowym, niezależnie od sposobu rejestrowania przebiegu posiedzenia, przez przedstawienie sądowi pisma zawierającego treść ugody z podpisami stron urzędowo poświadczonymi.

Ustne uzasadnienie orzeczenia (pkt II.3.e założeń): W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa dyskusyjna jest propozycja wprowadzenia możliwości ustnego uzasadnienia wyroku.

Przeprowadzenie dowodu za pomocą urządzeń umożliwiających dokonanie czynności na odległość (pkt II.4 założeń): Zmiany w art. 235 § 1 zd. 2 k.p.c. powinny uwzględniać potrzebę precyzyjnego określenia jednostki organizacyjnej bądź innego podmiotu właściwego do wykonania zleconych czynności związanych z przeprowadzeniem dowodu za pomocą urządzeń umożliwiających dokonanie czynności na odległość.

Omawianie możliwych podstaw prawnych żądania (pkt III.4 założeń): Wątpliwość Krajowej Rady Sądownictwa budzi proponowany sposób wykluczenia sytuacji „zaskoczenia” stron przyjętą przez sąd podstawą prawną poprzez „omawianie przez sąd ze stronami (uczestnikami postępowania) możliwych podstaw prawnych żądań stanowiących przedmiot postępowania”, czy też uprzedzenie stron przez sąd o możliwości rozstrzygnięcia sprawy na podstawie prawnej niepowołanej przez powoda (a wskazanej przez sąd). Zdaniem Rady niezbędne jest wykluczenie zastosowania powyższych formuł do sprawy, w której powód nie powołał podstawy prawnej swego żądania. Należałoby

postulować, żeby rozwiązanie to było wykorzystywane na pierwszej rozprawie po powołaniu przez powoda podstawy prawnej żądania. Wydaje się, że jest zrozumiałe, iż skorzystanie z niego przez sąd otwierałoby stronom drogę do powołania nowych twierdzeń i dowodów. Zaniechanie sądu realizacji przewidzianego w nim obowiązku powinno być traktowane jako uchybienie procesowe mogące mieć wpływ na wynik sprawy.

Rezygnacja ze sprawozdania sędziego podczas rozprawy apelacyjnej (pkt III.5 założeń): Ustawa w wypadku rezygnacji ze sprawozdania, w razie odbycia przez skład orzekający narady wstępnej, powinna zobowiązywać przewodniczącego do poinformowania uczestników rozprawy o tej okoliczności.

Ograniczenie kognicji sądów powszechnych w sprawach spadkowych (pkt III.6 założeń): Zdaniem Rady przepisy po zmianach w projektowanym kierunku powinny utrzymywać możliwość zabezpieczenia spadku i spisania inwentarza z urzędu (art. 635 § 1 i art. 637 § 2 k.p.c.). Podjęcie decyzji w tym przedmiocie powinno być pozostawione sądowi. Także do sądu musi należeć prawo do nałożenia grzywny na osobę, u której znajduje się testament, bezzasadnie uchylającą się od obowiązku jego złożenia (art. 646 § 2 zd. 2 k.p.c.).

Egzekucja świadczeń pieniężnych w walutach obcych (pkt VI.2 założeń): Zdaniem Rady zbędne jest doprecyzowanie § 1 w art. 358 k.c. i wyjaśnienia regulacji zawartej w § 2 tego artykułu nie są potrzebne. Zastosowanie zwykłych metod wykładni pozwala bowiem na jednoznaczne odczytanie treści tych przepisów.

Liberalizacja przepisów dotyczących udziału pełnomocników w postępowaniu egzekucyjnym (pkt VI.3 założeń): Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 23.07.2008 r., III CZP 56/08 (OSNC 2009, nr 7–8, poz. 108), przepisy o pełnomocnictwie, w szczególności zawarte w art. 97 k.p.c., które ograniczają krąg osób mogących być pełnomocnikiem strony, mają odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym (art. 13 § 2 k.p.c.) tylko wtedy, gdy w grę wchodzi działanie przed sądem jako organem egzekucyjnym lub sprawującym nadzór nad egzekucją, w tym nadzór instancyjny. Oznacza to, że w postępowaniu przed komornikiem pełnomocnikiem strony – oraz innej osoby uczestniczącej w czynności egzekucyjnej (np. uczestnika przetargu prowadzonego w związku z licytacją zajętej rzeczy) – może być każda osoba zdolna do czynności prawnej.

Ponieważ pełnomocnictwo procesowe obejmuje z mocy samego prawa umocowanie, m.in. do dokonywania wszelkich czynności dotyczących egzekucji (art. 91 pkt 2 k.p.c.), nie zachodzi potrzeba składania osobnego pełnomocnictwa w postępowaniu egzekucyjnym przez pełnomocnika ustanowionego w postępowaniu rozpoznawczym. Brak jest więc także dostatecznych powodów do liberalizacji przepisów dotyczących obowiązku dołączenia pełnomocnictwa do wniosku o wszczęcie egzekucji.

Wobec powyższego nie wydaje się, by zachodziła potrzeba zmiany przepisów, powodująca poszerzenie grupy osób, które mogą być pełnomocnikami stron postępowania egzekucyjnego i innych osób uczestniczących w czynnościach egzekucyjnych.

Ograniczenie katalogu czynności komornika podlegających zaskarżeniu (pkt VI.4 założeń): Jako zasada powinna jednakże pozostać zaskarżalność czynności komornika do sądu rejonowego. Czynności niezaskarżalne powinny być wymienione w ustawie, przy czym może tu chodzić jedynie o czynność, która nie kończy postępowania egzekucyjnego i jest czynnością, której następstwem dokonania (niedokonania) jest inna czynność podlegająca zaskarżeniu, w ramach zaskarżenia której możliwe będzie zakwestionowanie zgodności z prawem uprzedniej czynności niezaskarżalnej.

Wątpliwości Rady budzi propozycja przyjęcia, że czynność komornika, polegająca na odprowadzeniu podatku od towarów i usług z tytułu sprzedaży egzekucyjnej, nie podlega zaskarżeniu do sądu, ponieważ sąd musiałby rozstrzygać o istnieniu lub zakresie obowiązku podatkowego, a decyzja w tym zakresie powinna należeć do organu podatkowego. Zaakceptowanie proponowanego rozwiązania byłoby możliwe, gdyby wprowadzona

została możliwość zaskarżenia czynności komornika do odpowiedniego organu podatkowego.

Poszukiwanie majątku dłużnika – art. 791¹ k.p.c. (pkt VI.9 założeń): Obowiązujący przepis art. 770 k.p.c. nie wymienia takich czynności i wymienienie w nim jednej spośród wielu możliwych czynności egzekucyjnych – poszukiwania majątku dłużnika, w sytuacji gdy w konkretnej sprawie ta czynność może być zbędna do celowego przeprowadzenia egzekucji – nie wydaje się właściwe. To od okoliczności sprawy zależy bowiem, jakie czynności są niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji.

Wniosek wierzyciela o wszczęcie postępowania egzekucyjnego a zakres egzekucji (pkt VI.10 założeń): Rezygnacja z obowiązku wskazywania przez wierzyciela we wniosku o wszczęcie egzekucji sposobu egzekucji może w niektórych przypadkach przyspieszyć postępowanie egzekucyjne, ale z drugiej strony spowoduje w wielu sprawach nałożenie na komorników dodatkowych obowiązków. Wprowadzenie takiego rozwiązania nie wydaje się uzasadnione.

Wyjaśnienia dłużnika dotyczące jego majątku – art. 801 k.p.c. (pkt VI.11 założeń): Celowe jest zagwarantowanie przez ustawę większej skuteczności wezwaniu komornika do złożenia przez dłużnika wyjaśnień co do przedmiotów służących do zaspokojenia wierzyciela (art. 801 k.p.c.). Spośród środków służących zapewnieniu tej skuteczności, które wymienia opiniowany projekt, uprzedzenie dłużnika o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych wyjaśnień i odpowiedzialność karna za ich złożenie mogą być przyjęte tylko wówczas, gdy w ustawie będzie przewidziana taka odpowiedzialność (art. 1 § 1 k.k. – por. w szczególności analizę podobnie skonstruowanych przepisów, przeprowadzoną przez Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt III KK 21/12).

Ograniczenia egzekucji (pkt VI.15 założeń): Propozycje ograniczenia egzekucji nie są konsekwentne, gdyż powinny obejmować również regulację zawartą w art. 20 ustawy z 14.12.1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), a obecnie – w art. 28

ustawy z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 855). Omawiane propozycje mają na uwadze podniesienie skuteczności egzekucji, a więc interes wierzycieli, a wolne od egzekucji powinny być środki pieniężne lub świadczenia pieniężne w wysokości, która nie powinna zależeć od tytułu, na podstawie którego one przysługują dłużnikowi.

Ponadto pamiętając o obecnie obowiązującej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, trudno zgodzić się ze stanowiskiem, że zwolnienie od egzekucji kwoty odpowiadającej jedynie 80% tego wynagrodzenia w dostateczny sposób chroni interes dłużnika.

Ciężary wynikające z zajęcia nieruchomości (pkt VI.18 założeń): Zawinione przez dłużnika niedopełnienie obowiązku przewidzianego w art. 847 § 2 k.p.c. już w obecnym stanie prawnym rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą (art. 415 k.c.). Brak jest innych argumentów przemawiających za umieszczeniem w przepisie sformułowania wskazującego na taką odpowiedzialność, poza tym, że może ono dodatkowo motywować dłużników do spełnienia ich obowiązku.

Ograniczenie czynności należących do właściwości sądu jako organu egzekucyjnego w ramach egzekucji z nieruchomości (pkt VI.20 założeń): Proponowany zakres przedmiotowego ograniczenia budzi zastrzeżenia. Wydawanie postanowienia o przybyciu, a zwłaszcza postanowienia o przysądzeniu własności ze względu na ich doniosłość powinno pozostać we właściwości sądu.

Plan podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości (pkt VI.22 założeń): W świetle art. 1028 § 1 k.p.c. wykonanie planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji należy do organu egzekucyjnego. Ponieważ organem egzekucyjnym w egzekucji z nieruchomości jest komornik (art. 921 § 1 k.p.c.), a sąd w tej egzekucji dokonuje tylko czynności wymienionych w ustawie, nie może ulegać wątpliwości, że – pomimo rozbieżnej praktyki – wykonanie planu podziału sumy uzyskanej przez egzekucję z nieruchomości należy do komornika, a nie do sądu, i zbędne jest dodatkowe wskazywanie na to w ustawie. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie wykładni przepisów znoszących awanse poziome, zawartych w ustawie z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 4)

Krajowa Rada Sądownictwa, w związku z zapytaniem dotyczącym wykładni art. 4 pkt 3 ustawy z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, stwierdza, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw pozwalających sędziemu na posługiwanie się tytułem nadanym przez Prezydenta, a wynikającym z uchylonych art. 65a i art. 65b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 8.05.2012 r. (sygn. akt K 7/10) stwierdził, m.in., że art. 4 pkt 3 ww. ustawy jest niezgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą dostatecznej określoności. Pisemne uzasadnienie tego orzeczenia wprost wskazało na wadliwość tego przepisu. Przepis ten bowiem stwarzał podstawę dla sędziego awansowanego poziomo „do posługiwania się tytułem nadanym mu

przez Prezydenta, a w świetle reguł wykładni funkcjonalnej jest to niedopuszczalne. Celem ustawy było bowiem zniesienie awansów poziomych. Sprzeczności tej nie da się usunąć w oparciu o przyjęte w polskim prawoznawstwie reguły wykładni” (OTK 2012/5A, poz. 48).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 10.05.2012 r. sygn. akt SDI 8/12 (niepublikowane) uznał, że posługiwanie się tytułami wynikającymi z awansów poziomych sędziów i prokuratorów, co najmniej po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wskazanego wyżej wyroku, nie może być akceptowane.

Krajowa Rada Sądownictwa w pełni podziela pogląd Sądu Najwyższego, w tym zakresie, uznając za niezasadne używanie przez sędziów tytułów sędziego sądu okręgowego w sądzie rejonowym i sędziego sądu apelacyjnego w sądzie okręgowym. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego

W związku ze zmianami ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98,

poz. 1070 ze zm.), wprowadzonymi na podstawie ustawy z 18.08.2011 r. (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), Krajowa Rada

Sądownictwa wskazuje następujące zasady, które będą podstawą procesu nominacyjnego przed Radą:

1. Oceny kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie należy sporządzać w sposób określony w art. 57 do art. 57i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych odnośnie do wszystkich zgłoszeń złożonych na wolne stanowiska sędziowskie ogłoszone w Monitorze Polskim po dacie 28.03.2012 r.
2. Ocena kwalifikacji kandydata dokonana przez sędziego wizytatora zachowuje aktualność przez rok od sporządzenia i może być wykorzystywana w tym czasie w kolejnych procedurach nominacyjnych.
3. W przypadku wskazania w tym czasie przez kandydata innych sygnatur spraw niż te, które były podstawą poprzedniej opinii, wizytator musi sporządzić opinię nową lub uzupełniającą, jeżeli kandydat wskazał tylko część nowych sygnatur.
4. Opinia wizytatora o pracy sędziów i referendarza sądowego zachowuje swoją aktualność przez rok z obowiązkiem każdorazowego jej uzupełniania o informacje wskazane w art. 57b § 3 w zw. z art. 57c § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
5. Zaświadczenia stwierdzające zdolność do pełnienia urzędu sędziego z uwagi na stan zdrowia powinny być wystawione nie wcześniej niż na 6 miesięcy przed zgłoszeniem kandydatury. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 26.09.2012 r.

w przedmiocie zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Krajowa Rada Sądownictwa z rosnącym niepokojem uważa, że ostatnie incydentalne wydarzenia, związane z działalnością sądów, w tym niestosownymi zachowaniami pojedynczych sędziów, sprowokowały nieadekwatne reakcje niektórych polityków i przedstawicieli części mediów, podważające zaufanie do sądów i sprawowanego przez nie wymiaru sprawiedliwości.

Niezależne sądy i niezawisli sędziowie są podstawą demokratycznego państwa prawa. Nieuzasadnione podważanie autorytetu władzy sądowniczej uderza w podstawy państwa.

Bezpieczeństwo państwa, ochrona praw i wolności obywatelskich, zapewnienie sprawnego funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej zależą od niezakłóconego, stabilnego, wolnego od nacisków politycznych działania sądów.

Poszukiwanie sensacji tam, gdzie powinna mieć miejsce pogłębiona i spokojna refleksja nad sprawnym i dającym

obywatelom poczucie bezpieczeństwa funkcjonowaniem wszystkich organów państwa, może doprowadzić do całkowitego zanegowania pozycji ustrojowej władzy sądowniczej. Strat społecznych z tym związanych nie będzie można naprawić przez wiele lat.

Organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach przepisów prawa, dokonując wszechstronnej jego wykładni, a wszelka jednostronność podejścia w tej kwestii zagraża praworządności.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega konieczność jak najpilniejszego podjęcia działań – także legislacyjnych – zmierzających do zmian ustrojowych, których skutkiem powinny być zmiana zasad sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami i umocnienie niezależności władzy sądowniczej. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 27.09.2012 r.

w przedmiocie sposobu uiszczenia opłat sądowych

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie ocenia zamiar likwidacji możliwości uiszczenia opłat sądowych w formie znaku opłaty sądowej.

Likwidacja znaków opłaty sądowej oraz możliwości uiszczenia opłat sądowych w tej formie i zastąpienie jej elektronicznym sposobem uiszczania opłat za pośrednictwem Platformy Elektronicznych Płatności utrudni, a nie ułatwi, pracę sądów powszechnych, przedłuży czas czynności sądowych związanych

z brakami fiskalnymi pism procesowych oraz ograniczy prawo obywateli do sądu, zwłaszcza osób występujących bez profesjonalnego pełnomocnika, które nie mają swobodnego dostępu do Internetu.

Uiszczanie opłat sądowych w formie znaków opłaty sądowej jest najbardziej uniwersalnym, dogodnym dla stron i ich profesjonalnych pełnomocników, akceptowanym powszechnie przez sądy sposobem uiszczania opłat. ■

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 27.09.2012 r.

w sprawie udostępniania akt sądowych przez prezesów sądów powszechnych w ramach nadzoru administracyjnego sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości

28.03.2012 r., na skutek nowelizacji z 27.07.2001 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) został istotnie zmieniony model nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi. W miejsce dotychczasowej regulacji, która przewidywała bezpośredni zwierzchni nadzór Ministra

Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów, wprowadzono podział nadzoru na wewnętrzny i zewnętrzny. W aktualnie obowiązującym art. 9a ustawy wewnętrzny nadzór nad działalnością sądów sprawują prezesi sądów, zaś zewnętrzny nadzór nad działalnością sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości.

W ramach kompetencji przewidzianych w art. 37g ustawy Minister Sprawiedliwości uprawniony jest do:

- 1) analizy informacji rocznych o działalności sądów,
- 2) ustalania ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych,
- 3) kontrolowania wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych oraz wydawania stosownych zarządzeń.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń, Minister Sprawiedliwości może zarządzić: przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu, przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Zarządzając przeprowadzenie czynności, o których mowa wyżej, Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia. W uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji.

Z przyznanych uprawnień wynika, że nadzór zewnętrzny Ministra Sprawiedliwości wykonywany jest przez prezesów sądów apelacyjnych.

Taki model nadzoru został wprowadzony z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości. W uzasadnieniu rządowego projektu

ustawy zmieniającej z 28.03.2012 r. ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych wskazano, że „nowelizacja dotychczasowych zasad sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów zmierza do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie toku i sprawności postępowania”.

W trybie zewnętrznego nadzoru administracyjnego ustawa nie zawiera upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do ządania przesyłania mu akt sądowych.

Ustawa zmieniająca ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych została uchwalona 18.08.2011 r., w części dotyczącej nadzoru administracyjnego weszła w życie 28.03.2012 r. Do chwili obecnej, pomimo upływu ponad roku od dnia uchwalenia zmian do ustawy, Minister Sprawiedliwości nie wydał rozporządzenia na podstawie art. 37i ustawy, które miało uregulować szczegółowy tryb sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi. Ponadto, nie dostosował rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.02.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249 ze zm.), do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca się o pilne wykonanie ciążącego na Ministrze Sprawiedliwości ustawowego obowiązku, przez wydanie i dostosowanie aktów wykonawczych do obowiązujących przepisów ustawy.

STANOWISKO KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 27.09.2012 r.

w kwestii wykładni przepisów przejściowych zawartych w ustawie z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

W związku z wątpliwościami dotyczącymi kompetencji zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu i zgromadzeń przedstawicieli sędziów okręgu Krajowa Rada Sądownictwa wyraża następujące stanowisko:

Krajowa Rada Sądownictwa przypomina, że w pierwotnej wersji projektu ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, wszelkie kompetencje zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu zostały przekazane nowo powołanemu organowi – zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji. Dopiero w końcowym etapie prac legislacyjnych przywrócono funkcjonowanie zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu oraz określono ich nowe kompetencje i skład.

Obecnie zgromadzenia te dokonują między innymi wyboru członków kolegiów sądów okręgowych, delegatów na zgromadzenie sędziów apelacji oraz delegatów na zebrania sądów okręgowych.

Ustawa w art. 12 ust. 4 wskazuje, że zgromadzenia ogólne powołane przed wejściem w życie cytowanej ustawy działają do czasu upływu ich kadencji. Wynika z tego, że w zależności od momentu, w którym upływa kadencja konkretnych zgromadzeń, są one jedynymi uprawnionymi organami samorządu sędziowskiego. Wykonują zatem wszelkie ustawowe kompetencje, w tym te, które zostały określone w ustawie z 18.08.2011 r.

Jeżeli kadencja zgromadzenia nie wygasła, to jest ono jedynym legitymowanym organem samorządu sędziowskiego do realizacji ustawowych kompetencji.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 19.07.2012 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt, uznając, że proponowanie tak daleko idących zmian po zaledwie dwóch latach od gruntownej reformy prokuratury jest przedwczesne.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi do projektu ustawy:

1. Zaniepokojenie budzi technika legislacyjna przedstawionego projektu. Bardzo daleko idące zmiany w sposobie działania prokuratury, likwidacja prokuratury wojskowej i przejście prokuratorów wojskowych do służby cywilnej, przyjęcie nowego modelu nadzoru nad pracą prokuratury i wreszcie system wytycznych władzy wykonawczej dla

bieżącej pracy prokuratury wymagają opracowania kompleksowej, nowej od podstaw ustawy o prokuraturze. Wymaga tego pozycja ustrojowa prokuratury jako instytucji odpowiedzialnej za ściganie przestępstw. Doraźne, pospiesznie wprowadzane i w istotny sposób zmieniające dotychczasowe funkcjonowanie prokuratury zmiany nie służą stabilności działania prokuratury, a w konsekwencji mogą negatywnie wpłynąć na jej skuteczność.

2. Sprzeciw budzi wprowadzony art. 3a, w którym zakłada się coroczne wydawanie przez Radę Ministrów zasadniczych kierunków polityki karnej, określających między innymi bieżące problemy ścigania przestępstw oraz przepisy

prawa, których stosowanie uznaje się za szczególnie istotne dla realizowanej polityki karnej.

Tego rodzaju wytyczne władzy wykonawczej stoją w sprzeczności z zasadą niezależności prokuratury, zasadniczo ją ograniczając. W przekonaniu Rady sprzeczne są także z obowiązującą w procedurze karnej zasadą legalizmu

nakładającą na organy ścigania jednakowe zaangażowanie w ściganie wszystkich przestępstw. Praktycznie nierealizowanie tych wytycznych w pracy prokuratury będzie mogło stanowić podstawę do negatywnej oceny Prokuratora Generalnego.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 20.07.2012 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z tekstem przedstawionego jej do zaopiniowania rządowego projektu ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, opiniuje projekt negatywnie.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzegając problem nieregulowania lub nieterminowego regulowania należności podmiotów zaangażowanych w charakterze podwykonawców w realizację procesów inwestycyjnych, zauważa, że jest to zjawisko szersze, którego nie można sprowadzać li tylko do procesu budowy dróg publicznych. Reakcją na ów niekorzystny stan rzeczy nie może być z pewnością doraźna, wyrównoważąca i źle przygotowana inicjatywa ustawodawcza, której przejawem, zdaniem Rady, jest przedłożony jej do zaopiniowania projekt ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

Projektowana ustawa, zgodnie z zamysłem projektodawcy, ma umożliwić mikro, małym oraz średnim przedsiębiorcom uzyskanie od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad spłaty niezaspokojonych należności, jakie przysługują im wobec wykonawcy zamówienia publicznego na roboty budowlane, udzielonego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Już tak sformułowane *ratio legis* projektowanej ustawy, zdaniem Rady, budzi poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Beneficjentem jej zapisów miałyby być bowiem wyselekcjonowana grupa przedsiębiorców – mikro, mali i średni przedsiębiorcy, natomiast poza zakresem jej normatywnego oddziaływania pozostaliby duzi przedsiębiorcy, a przecież nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że to nie wielkość prowadzonego przez przedsiębiorcę przedsiębiorstwa decyduje o jego kondycji finansowej. W tym kontekście trudno oprzeć się wrażeniu, że zapisy art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 projektu pozostają w sprzeczności z art. 32 i 64 Konstytucji RP, które wyrażają zasadę równości wszystkich wobec prawa, zakazu dyskryminacji kogokolwiek w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na budżet państwa z uwagi na wyposażenie Generalnego Dyrektora w roszczenie do wykonawców o zwrot środków wypłaconych na podstawie projektowanej ustawy. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 projektu Generalny Dyrektor będzie dokonywał spłaty zgłoszonych należności ze środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego. Wyposażenie zatem Generalnego Dyrektora w roszczenie zwrotne o wypłatą należność do wykonawcy nie daje żadnej gwarancji ochrony środków publicznych, zwłaszcza w sytuacji gdyby wykonawca był niewypłacalny.

W tym też kontekście do wyrażenia zasadniczych wątpliwości, co do sensu proponowanego rozwiązania, skłania

określona przez projektodawcę graniczna wartość spłacanych przez Generalnego Dyrektora należności, którą to projektodawca ustalił w wysokości udzielonego zamawiającemu przez wykonawcę zabezpieczenia, o którym mowa w art. 147 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Propozycja ta jest o tyle niezrozumiała, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy z art. 147 powołanej ustawy pozostaje bez związku z roszczeniami kontrahentów wykonawcy, bez względu na to, czy zostałyby one zaspokojone przez zamawiającego na zasadach określonych w projekcie. Zamawiający nie będzie mógł zatem przeznaczyć środków uzyskanych z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ponieważ odbyłoby się to kosztem niepokrycia szkód wyrządzonych mu przez wykonawcę. Przewidziane w związku z tym w ustawie wyłączenie przedmiotu zabezpieczenia z masy upadłości wykonawcy (art. 5 projektu) niewiele tu zmienia, gdyż nie prowadzi do zmiany istoty i charakteru samego zabezpieczenia. O możliwości realizacji roszczenia zwrotnego przez Generalnego Dyrektora z udzielonego zabezpieczenia projekt ustawy zresztą nie wspomina.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje także na brak konsekwencji ze strony projektodawcy, który w uzasadnieniu do projektu określił znacznie szerszy krąg podmiotów objętych działaniem ustawy, niż to wynika z jej zapisów. W uzasadnieniu do projektu wskazano, iż z dobrodziejstw ustawy skorzystają zwłaszcza ci przedsiębiorcy, którzy nie mogą być uznani za podwykonawców w rozumieniu art. 647¹ § 5 k.c. i co za tym idzie – nie mogą skorzystać z ochrony przewidzianej tą regulacją. Chodzić będzie zatem, zdaniem projektodawcy, w szczególności o dostawców maszyn i urządzeń potrzebnych do wykonywania robót budowlanych czy dostawców materiałów budowlanych. Jeśli jednak zważyć, że realizowane przez Generalnego Dyrektora należności mają wynikać ze „zrealizowanych i odebranych prac”, to poważne wątpliwości budzi możliwość stosowania pojęcia „praca” do świadczenia dostawcy czy zwłaszcza wynajmującego (np. maszyn czy urządzeń). Na tej też podstawie należy uznać, iż projektowana ustawa obejmuje swym zakresem znacznie węższą grupę usługodawców lub tych przedsiębiorców, którzy zawarli z wykonawcą umowę o dzieło.

Rada zwraca ponadto uwagę na błędy konstrukcyjne rozwiązań proponowanych w projekcie. W art. 3 ust. 5 projektu przewidziano, iż przedsiębiorcy wpisanemu na liście sporządzonej przez Generalnego Dyrektora, o której mowa w art. 3 ust. 3 projektu, zostanie wypłacona zaliczka na poczet należności, o ile przedstawi spis wierzycieli, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.). Należy zauważyć, że spis wierzycieli jest dokumentem, który wraz z wnioskiem o ogłoszenie upadłości przedkłada tylko dłużnik. Wierzyciel składający wniosek o ogłoszenie upadłości swojego dłużnika nie ma obowiązku dołączenia do wniosku takiego dokumentu, co jest racjonalne, zważywszy na fakt, iż wierzyciel

takim dokumentem zasadniczo nie dysponuje. Spełnienie zatem przez przedsiębiorcę – wierzyciela wspomnianej przesłanki uzyskania zaliczki będzie w istocie niemożliwe.

Podobny w swym charakterze zarzut można zgłosić wobec przesłanki uzyskania kwoty należności przewidzianej w art. 3 ust. 6 pkt 2. W powołanej regulacji mowa jest bowiem o konieczności przedstawienia ugody zawartej przed sądem w sprawie między przedsiębiorcą i wykonawcą, opatrzonej klauzulą wykonalności. W tym miejscu wypada nadmienić, że ugoda może być również zawarta przed mediatorem czy sądem polubownym i jeśli zostanie zatwierdzona przez sąd, to uzyskuje moc prawną ugody zawartej przed sądem. Brak uwzględnienia w projekcie tej okoliczności może skutkować brakiem wypłaty należności, co do których przedsiębiorca zawarł z wykonawcą ugody przed mediatorem czy sądem

polubownym, nawet gdyby taka ugoda została opatrzona klauzulą wykonalności.

W uzasadnieniu brak także odniesienia się przez projektodawcę do zapisu art. 1 ust. 1 projektu, iż Generalny Dyrektor spłaca jedynie należności główne przedsiębiorcy. Jeśli traktować literalnie ów zapis, to przedsiębiorca byłby pozbawiony możliwości realizacji na warunkach określonych ustawą świadczeń ubocznych, takich jak chociażby odsetki.

Z uwagi na fakt, iż ustawę stosuje się tylko do należności wynikających z umów zawartych z wykonawcami zamówień publicznych, udzielonych przez Generalnego Dyrektora przed wejściem w życie ustawy lub wszczętych przed tym dniem, brak przewidzianego w ustawie *vacatio legis* może budzić kolejny zarzut o braku jej konstytucyjności.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 4.09.2012 r.

w przedmiocie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z autopoprawką do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych opiniuje ją pozytywnie, zgłaszając następujące uwagi:

Powierzenie prezesom sądów okręgowych obowiązków w zakresie delegowania sędziów sądów rejonowych do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie równorzędnym na obszarze właściwości tego samego sądu okręgowego (...)

stanowiłoby, zdaniem Rady, pożądane uzupełnienie kompetencji prezesów w tym zakresie. Jednakże w kontekście obowiązującego art. 77 § 8 i § 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych konieczne wydaje się ujednolicenie przesłanek delegacji sformułowanych w obydwu tych przepisach (przesłanka racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów).

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 5.09.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego opiniuje przedstawioną zmianę art. 51 § 3 k.p.k. i dodanie art. 306 § 1a k.p.k. negatywnie.

Proponowana zmiana art. 51 k.p.k. została uzasadniona potrzebą dopuszczenia osób najbliższych pokrzywdzonych do wykonywania ich praw w postępowaniu karnym. Redakcja nowej treści przepisu wywołuje wątpliwości w zakresie kompetencji i uprawnień obu podmiotów, skoro „osoba najbliższa może wykonywać prawa pokrzywdzonego zamiast lub obok niego”. Wydaje się również zbyt dowolne stwierdzenie zawarte na stronie 4 uzasadnienia projektu, że to organy prowadzące postępowanie karne, a zwłaszcza prokurator, „nie mają czasu na dbanie o interes pokrzywdzonego”.

Prawa pokrzywdzonego nieporadnego ze względu na wiek lub stan zdrowia może – na podstawie dodanego przez ustawę nowelizującą z 10.01.2003 r. art. 51 § 3 – wykonywać osoba, pod której stałą pieczęć pokrzywdzony pozostaje. Powyższa nowelizacja, w pełni uzasadniona względami społecznymi, była konieczna, ponieważ wcześniej kodeks postępowania karnego nie przewidywał żadnych możliwości zastępstwa prawnego z urzędu takich osób. W uzasadnieniu projektu nie wykazano, żeby aktualna regulacja wadliwie funkcjonowała w praktyce i dochodziło do ograniczenia praw pokrzywdzonych.

Z pewnością nie budzi wątpliwości, że największe gwarancje ochrony praw osób pokrzywdzonych przestępstwem stwarza reprezentowanie przez profesjonalnego pełnomocnika.

Kodeks postępowania karnego daje możliwość ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu dla osoby, która nie jest w stanie ponieść kosztów świadczenia pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego we własnym zakresie, bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Dotychczasowa praktyka wskazuje na prawidłowe stosowanie tego przepisu przez organy prowadzące postępowanie karne.

Wątpliwości budzi również zasadność i celowość projektowanego w nowym art. 306 § 1a k.p.k. uprawnienia do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub o jego umorzeniu, zapewniającego wgląd do akt postępowania osobie zawiadamiającej o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały naruszone. Zrezygnowanie z założenia, że jedynie pokrzywdzony i instytucja państwowa, samorządowa lub społeczna mogą dokonywać powyższych czynności, i przyznanie tego uprawnienia również osobie składającej zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, której prawa zostały jedynie pośrednio naruszone, może prowadzić do instrumentalnego traktowania organów postępowania przez osoby składające zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Nie można wykluczyć zainteresowania niektórych osób jedynie ustaleniem pewnych informacji posiadanych przez organy ścigania (takich jak choćby personalia świadków lub osób wskazanych w zawiadomieniu o popełnieniu przestępstwa jako sprawców czynu przestępnego).

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z tekstem kolejnej wersji projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w opinii z 20.04.2012 r. wobec proponowanego w projekcie kierunku zmian w zakresie, w jakim odnoszą się one do regulacji zawodów prawniczych.

Krajowa Rada Sądownictwa ponownie zdecydowanie krytycznie ocenia zamiar projektodawcy poszerzenia dostępu do zawodu adwokata, radcy prawnego czy notariusza poprzez obniżenie wymagań stawianych osobom zainteresowanym wykonywaniem tych prawniczych profesji.

W aktualnie przedłożonej Radzie do zaopiniowania wersji projektowanej ustawy utrzymano skrócony z 5 do 3 lat okres praktycznego doświadczenia potrzebny do złożenia wniosku o dopuszczenie do egzaminu (adwokackiego, radcowskiego i notarialnego) bez konieczności odbycia aplikacji. Wpis na listę adwokatów lub radców prawnych bez konieczności składania egzaminów zawodowych przewidziano w projekcie także dla osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski lub notarialny oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych, łącznie przez okres co najmniej 3 lat, były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego. Osoby zaś, które wymienionych egzaminów zawodowych nie zdały, ale były zatrudnione we wspomnianych instytucjach i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego wedle treści projektu, będą mogły bez odbycia aplikacji przystąpić do egzaminu adwokackiego lub radcowskiego. Proponuje się również, aby osoby ze zdany egzaminem sędziowskim lub prokuratorskim oraz osoby posiadające stopień doktora nauk prawnych mogły uzyskać wpis na listę osób wykonujących zawód adwokata lub radcy prawnego, bez konieczności składania egzaminu zawodowego, jeżeli w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis, łącznie przez okres co najmniej 3 lat, „zatrudnione były w urzędach organów władzy publicznej lub państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego”. Ponadto umożliwia się przystąpienie do egzaminu zawodowego osobom, które po ukończeniu aplikacji legislacyjnej przez okres co najmniej 3 lat, w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa

miejscowego. Należy w związku z tym zauważyć, że czynności związane z legislacją w istotnym zakresie odbiegają od charakteru działalności podejmowanej przez adwokata czy radcę prawnego, która sprowadza się do udzielania pomocy prawnej i sporządzania pism procesowych.

Kolejnym rozwiązaniem, które prowadzić będzie do obniżenia poziomu wiedzy wymaganego dla podejmowania czynności w ramach wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego czy notariusza, jest rezygnacja z testu jako formuły egzaminacyjnej. Rada podkreśla, że egzaminy zawodowe mają na celu weryfikację nie tylko umiejętności praktycznych, ale również poziomu ogólnej wiedzy z zakresu prawa.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że zawarte w opiniowanym projekcie propozycje mogą mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Obniżone wymagania umożliwiające zdawanie egzaminu zawodowego i wpisanie się na listę bez aplikacji powodują w istocie obniżenie wymagań dla ubiegających się o stanowisko sędziego lub prokuratora, skoro wykonywanie zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza przez trzy lata umożliwia ubieganie się o urząd sędziego. W tym też kontekście, biorąc pod uwagę dynamizm prawa oraz złożoność regulowanych nim stosunków społecznych, Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega realne zagrożenie w zapewnieniu właściwego poziomu kwalifikacji sędziego. Uwagi te, zdaniem Rady, implikują konieczność ponownego rozważenia modelu dojścia do wykonywania poszczególnych zawodów prawniczych.

Krajowa Rada Sądownictwa w przedłożonym projekcie dostrzega także elementy godne aprobaty. Zdaniem Rady ostatecznie proponowany trzyletni okres aplikacji adwokackiej i radcowskiej, zamiast pierwotnie zgłoszonego w projekcie okresu dwuletniego, jest wystarczający, aby odpowiednio ukształtować umiejętności zawodowe aplikanta pretendującego do wykonywania wymienionych prawniczych zawodów zaufania publicznego.

Z satysfakcją należy także odnotować, że w toku prac nad niniejszym projektem ostatecznie zrezygnowano z proponowanego jeszcze w wersji projektu z 21.05.2012 r., w jego art. 5 pkt 37, zapisu art. 78a § 4 ustawy – Prawo o notariacie, zgodnie z którym Rada izby notarialnej mogłaby skreślić aplikanta notarialnego z listy aplikantów notarialnych w okresie roku i 6 miesięcy od dnia rozpoczęcia aplikacji, jeżeli stwierdziłaby jego nieprzydatność do wykonywania zawodu notariusza. Użycie w tym przepisie bardzo ogólnego sformułowania „nieprzydatność do wykonywania zawodu”, będącego jednocześnie przesłanką usunięcia aplikanta z listy, budziło oczywiste wątpliwości o zgodności projektowanej regulacji z konstytucyjną zasadą wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z kolejnym projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zmieniającym rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, w pierwszej kolejności zgłasza uwagi odnośnie do zmienionej treści § 119a.

Rada podziela wątpliwość wyrażoną przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w piśmie

z 22.08.2012 r. (DOLiS – 033 – 317/12/AFS/51178), odnoszącym się do opiniowanego projektu, co do uregulowania w akcie prawnym o randze rozporządzenia, nie zaś ustawą materii dotyczącej przetwarzania danych osobowych, w rozumieniu art. 6 ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Powierzenie czynności związanych z transkrypcją jednostkom

podległym Ministerstwu Sprawiedliwości lub innym sądom powinno w pierwszej kolejności zostać uregulowane aktem rangi ustawowej. Regulacja zawarta wyłącznie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości nie jest wystarczająca i nie mieści się w delegacji ustawowej, zawartej w art. 41 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Rada ponownie zwraca uwagę, że z dniem 1.01.2013 r. rola prezesa względem pracowników sądu zostanie ograniczona. Zwierzchnikiem służbowym pracowników sądu,

z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, będzie dyrektor sądu. Tę okoliczność powinien zatem uwzględnić projektodawca, formułując treść projektowanej regulacji § 119a ust. 5.

Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje swoją opinię z 20.04.2012 r. w zakresie, w jakim postulaty Rady w niej zgłoszone nie zostały uwzględnione w pracach nad niniejszym projektem.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia przysługującego lekarzowi sądowemu i trybu finansowania tego wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów dojazdu, a także wzoru zestawiania wystawionych zaświadczeń

Krajowa Rada Sądownictwa, mając na uwadze swoje kompetencje opiniodawcze, wyrażone w art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, opiniuje

powyższy projekt pozytywnie, z zastrzeżeniem, że proponowana wysokość wynagrodzenia dla lekarzy sądowych jest nadal zbyt niska.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uzgodnieniu płci

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy o uzgodnieniu płci, albowiem – jej zdaniem – jest to rozwiązanie zbędne. W tym zakresie Rada zgłasza następujące uwagi:

1. Uczestnictwo osoby małoletniej, której wynik tego postępowania bezpośrednio dotyczy, wymaga respektowania standardów konstytucyjnych (art. 72 ust. 3) i prawno międzynarodowych (por. m.in. art. 12 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami konieczne wydaje się, co uwzględnił ustawodawca w art. 576 § 2 k.p.c., wysłuchanie osoby małoletniej, czego ustawa nie przewiduje.
2. Ponadto przyznanie zdolności procesowej osobie, która ukończyła 13 lat, na gruncie kodeksu postępowania cywilnego (art. 65 i art. 453¹), budzi uzasadnione wątpliwości, czy 13-letnie dziecko może przesądzać o swojej sytuacji życiowej.

3. Wątpliwości budzi też art. 5 ust. 3 dający sądowi orzekającemu możliwość ograniczenia postępowania dowodowego do oświadczenia i orzeczenia lekarzy, jeżeli nie budzą one wątpliwości.

4. Następstwa, jakie wywołuje nieodwracalna interwencja medyczna (art. 11 projektu), podjęta wobec dziecka poniżej 13. roku życia, skłaniają do zgłoszenia postulatu, aby w tym artykule ust. 3 *in fine*, „że jej tożsamość płciowa jest dostatecznie ukształtowana”, zastąpić wymaganiem stwierdzającym, „że jej tożsamość płciowa jest trwale ukształtowana”. Rada nie podejmuje się oceny pkt 3 art. 11 projektu ustawy. Dla oceny bowiem, czy orzeczenie lekarzy nie budzi wątpliwości, potrzebna jest wiedza specjalistyczna, którą nie dysponuje sędzia. Zatem wydaje się konieczne – by oświadczenie i orzeczenie było oznaczone na potrzeby decyzji sędziego, niezbędny jest dowód z opinii biegłych.

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

dotycząca projektu rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu wykonywania nadzoru w zakresie czynnej służby wojskowej żołnierzy pełniących służbę w sądach wojskowych

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża krytyczną ocenę przedłożonego projektu.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przedstawione do zaopiniowania rozporządzenie jest konsekwencją zmiany ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, polegającej na zniesieniu departamentu sądów wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości, który dotychczas realizował w imieniu Ministra Obrony Narodowej zadania związane z nadzorem w zakresie czynnej służby wojskowej nad żołnierzami pełniącymi służbę w sądach wojskowych oraz w imieniu Ministra Sprawiedliwości w zakresie

organizacji i działalności administracyjnej sądów wojskowych. Zniesiony departament był swoistym pośrednikiem pomiędzy ministrami a prezesami sądów wojskowych, którzy bezpośrednio wykonują czynności nadzoru służbowego i administracji sądowej. W nowym stanie prawnym ustawodawca utrzymał w stosunku do prezesów sądów wykonywanie czynności nadzoru służbowego i administracji sądowej (nadzór wewnętrzny), a także w stosunku do ministrów sprawowanie (każdy w swoim zakresie) nadzoru zewnętrznego. Jednocześnie ustawodawca zdecydował, że Minister Sprawiedliwości wykonuje swoje uprawnienia za pośrednictwem prezesów

sądów, może także, w uzasadnionych przypadkach, wyznaczyć swojego przedstawiciela jako obserwatora, do udziału w czynnościach nadzorczych. Jednakże przedstawicielem ministra może być tylko sędzia sądu wojskowego delegowany do ministerstwa. W zakresie nadzoru Ministra Obrony Narodowej ustawodawca nie wskazał następcy zniesionego departamentu. W związku z tym niewątpliwie jest, że Minister Obrony Narodowej nadzór w zakresie określonym w ustawie realizuje za pośrednictwem prezesów sądów. Zdaniem Rady należy zwrócić uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przedstawiane w orzecznictwie, m.in. w wyroku z 15.01.2009 r. w sprawie K 45/07, że: „Minister, wydając rozporządzenie, nie może zatem regulować zawartych w nim kwestii arbitralnie, w oderwaniu od ustawy” (zob. OTK-A 2009/1/3 oraz Dz. U. Nr 9, poz. 57). Zaproponowane w projekcie realizowanie zadań nadzorczych za pośrednictwem dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej przekracza ustawowe upoważnienie. Ponadto wywołuje wrażenie naruszenia konstytucyjnej odrębności i niezależności sądów, albowiem ustawowy nadzór na czynną służbę wojskową żołnierzy zawodowych zostaje zamieniony na nadzór nad sądami wojskowymi, gdyż to sądy mają być poddane sprawdzeniu przez komórki Ministerstwa Obrony Narodowej.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w swoim stanowisku z 13.05.2011 r. w sprawie projektu zmiany ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych wskazała, że nadzór Ministra Obrony Narodowej powinien być wykonywany za pośrednictwem prezesów sądów wojskowych, a poszczególne elementy tego nadzoru powinny być wymienione enumeratywnie i określone w ustawie.

Tymczasem w przedłożonym projekcie posłużono się sformułowaniami niejasnymi i niepełnymi. Użyte w projektowanym § 2 ust. 1 stwierdzenie, że nadzór „obejmuje zagadnienia związane w szczególności”, sprawia, że katalog zagadnień objętych nadzorem nie jest zamknięty i w zasadzie nie wiadomo, jakie jeszcze elementy może dodatkowo obejmować.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że wskazany w projekcie katalog zawiera zagadnienia, które nie dotyczą sędziów żołnierzy. Na przykład zagadnienie dotyczące nadzoru nad dyscypliną wojskową zostało wyłączone na podstawie art. 18 ustawy z 9.10.2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. Nr 190, poz. 1474). Z kolei należy podnieść, że działalnością kadrową sądów wojskowych, z jednej strony, kieruje prezes sądu, a z drugiej – Minister

Sprawiedliwości, któremu ustawa dała uprawnienie do wydawania w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej rozporządzeń w zakresie określania ilości stanowisk sędziowskich w sądach wojskowych, czy też ogłaszania w Monitorze Polskim wolnych stanowisk sędziowskich, jak również delegowania sędziego do innego sądu wojskowego, powszechnego, administracyjnego czy też Sądu Najwyższego. W końcu to na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Minister Obrony Narodowej powołuje sędziów do zawodowej służby wojskowej oraz kieruje na przeszkolenie wojskowe kandydatów na stanowiska sędziowskie. Katalog nie jest zamknięty i niewątpliwie jest zakres spraw, które prezesi sądów wojskowych kierują bezpośrednio do Ministra Obrony Narodowej. Nie stwarza to jednak sytuacji uprawniającej do nadzoru nad działalnością kadrową bez wskazania konkretnych elementów tego nadzoru.

Podobne uwagi dotyczą nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ubiorczych. To Minister Sprawiedliwości ma ustawowe uprawnienie do określenia stroju urzędowego sędziego wojskowego i w tym zakresie wydaje stosowne rozporządzenie w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Natomiast na podstawie § 3 pkt 5a rozporządzenia z 29.03.2004 r. w sprawie przypadków, w których żołnierze zawodowi są zwolnieni od obowiązku noszenia umundurowania i oznak wojskowych (Dz. U. Nr 73, poz. 660 ze zm.) oraz rozporządzenia z 2.12.2004 r. w sprawie wzorów oraz noszenia umundurowania i oznak wojskowych przez żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 7, poz. 53 ze zm.), Minister Obrony Narodowej przekazał prezesom sądów uprawnienia w tym zakresie w stosunku do sędziów żołnierzy.

Reasumując, zdaniem Rady, katalog zagadnień związanych z nadzorem Ministra Obrony Narodowej powinien być zamknięty i obejmować dysponowanie:

- 1) etatem żołnierzy zawodowych sądów wojskowych,
- 2) działalnością mobilizacyjno-uzupełnieniową i gotowością bojową żołnierzy zawodowych sądów wojskowych oraz przygotowaniem do wykonywania zadań przez sądy wojskowe w czasie wojny,
- 3) wyszkoleniem wojskowym, fizycznym i działalnością sportową żołnierzy zawodowych sądów wojskowych,
- 4) działalnością społeczno-wychowawczą żołnierzy zawodowych sądów wojskowych, a wykonanie tego nadzoru powinno odbywać się za pośrednictwem prezesów sądów wojskowych. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 7.09.2012 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje poselski projekt zmiany art. 148 k.k.

Brak jest podstaw do wzmacniania ochrony prawnokarnej małoletniego przez wprowadzanie kwalifikowanego typu zbrodni zabójstwa z uwagi na wiek ofiary. Praktyka wymiaru sprawiedliwości w tej kwestii nie budzi kontrowersji. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje ponadto, że karalność przygotowania w kodeksie karnym obejmuje jedynie najpoważniejsze

przestępstwa, których skutki mogą zagrozić bezpieczeństwu państwa i ludności w poważnych rozmiarach. Zbrodnia zabójstwa jest wymierzona w najważniejsze dobro chronione prawem, jakim jest życie ludzkie, jednak następstwa tego przestępstwa odnoszą się do ograniczonego kręgu podmiotów.

Z tych względów przyjmowanie karalności przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w art. 148 § 1–3 k.k. nie jest zasadne. ■

OPINIA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 28.09.2012 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku

z podwyższeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, nawiązując do swojej opinii z 9.03.2012 r. dotyczącej projektu

ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, uznając, że nie jest organem, do którego kompetencji należy ocena prowadzonej przez Rząd RP polityki społecznej, konsekwentnie nie zajmuje stanowiska w przedmiocie zmian w ustawach: Karta Nauczyciela (art. 1 projektu), o pracownikach urzędów państwowych (art. 2 projektu), o podatkach i opłatach lokalnych (art. 3 projektu), o kontroli skarbowej (art. 4 projektu), o Najwyższej Izbie Kontroli (art. 5 projektu), o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 6 projektu), o komornikach sądowych i egzekucji (art. 7 projektu), Prawo własności przemysłowej (art. 8 projektu), o kuratorach sądowych (art. 10 projektu), Prawo farmaceutyczne (art. 11 projektu), Kodeks morski (art. 12 projektu), o pomocy społecznej (art. 13 projektu), o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 14 projektu), Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 15 projektu), o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 16 projektu), o służbie cywilnej (art. 17

projektu). Projektowane zmiany mają związek z podwyższeniem wieku emerytalnego pracowników.

Krajowa Rada Sądownictwa w swojej opinii odnosi się wyłącznie do projektu nowelizacji ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 9 projektu).

Krajowa Rada Sądownictwa ponownie wyraża stanowisko, że proponowanie zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinno pozostać w wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Pełna odrębna regulacja dotycząca stanu spoczynku sędziego powinna się znaleźć w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych jako ustawie ustrojowej dotyczącej statusu sędziego i nie powinny być w niej wprowadzane zmiany przy okazji nowelizowania ustaw dotyczących powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Wynika to z faktu, że stan spoczynku sędziego nie jest instytucją powszechnego ubezpieczenia społecznego, lecz instytucją szczególnego rodzaju gwarancji niezawisłości sędziego, mającą umocowanie w Konstytucji RP (art. 180). ■

UCHWAŁA Nr 197/2012 KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 17.07.2012 r.

w sprawie wniosku do Ministra Sprawiedliwości oraz do Ministra Obrony Narodowej o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i sądów wojskowych

Krajowa Rada Sądownictwa na podstawie art. 178 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej jako p.u.s.p.) oraz art. 4 § 4 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.) przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości oraz Ministrowi Obrony Narodowej wnioski o opracowanie projektu planu dochodów i wydatków sądów powszechnych i wojskowych na 2013 r., zgłaszając następujące uwagi:

1. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdza, że przedstawione projekty planów finansowych sądów powszechnych i sądów wojskowych zostały skonstruowane z uwzględnieniem konieczności racjonalizacji wydatków w dobie kryzysu finansowego. Krajowa Rada Sądownictwa akceptuje je więc, co do zasady, zaznaczając jednak, że wysokość przewidzianych środków nie pozwala, w przekonaniu Rady, na znaczące likwidowanie zaległości niezalutowanych dotychczas spraw.
2. Poważnym i niedopuszczalnym uchybieniem przedstawionych planów jest nieuwzględnienie regulacji wynagrodzeń sędziowskich w rozumieniu art. 91 § 1c p.u.s.p. Zaniepokojenie Krajowej Rady Sądownictwa budzi sytuacja finansowa urzędników, asystentów i pracowników obsługi. Po pierwsze, pomiędzy poszczególnymi apelacjami występują znaczące rozbieżności w wysokości wynagrodzeń w tych grupach zawodowych. Po drugie, od wielu lat następuje realne obniżenie wynagrodzeń, pomimo zwiększonego zakresu zadań wypełnianych przez urzędników sądowych, i zwiększenie wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych.

3. Krajowa Rada Sądownictwa apeluje o rozwiązanie palącej kwestii wynagrodzeń asystentów. Możliwość urealnienia ich wynagrodzeń, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 11.04.2012 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów, pozostaje pustą deklaracją wobec niezabezpieczenia na ten cel odpowiednich środków finansowych.

4. Zapowiedziane przez Ministra Sprawiedliwości znaczące zwiększenie zatrudnienia sędziów, asystentów i urzędników w okręgu apelacji Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie znalazło żadnego odzwierciedlenia w planie finansowym (zarówno w zakresie wydatków osobowych, jak i wydatków rzeczowych).

5. Niezrozumiałe i nieakceptowalne, w przekonaniu Krajowej Rady Sądownictwa, jest utrzymanie przy projektach nowych budynków wymiaru sprawiedliwości zakazów ich klimatyzowania i poważnych ograniczeń w zakresie budowy parkingów. Te ograniczenia bardzo negatywnie wpływają na warunki i wydajność pracy i ograniczają dostępność do sądów, w konsekwencji wydłużają tok rozpoznawania spraw. Zaniepokojenie budzi także nieuwzględnienie w planach wydatków kosztów związanych ze znaczącym rozbudowaniem w skali całego kraju struktury informatycznej.

Zgłaszając powyższe uwagi i zastrzeżenia, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o dołączenie niniejszej uchwały do planu budżetu sądów powszechnych oraz planu budżetu resortu obrony narodowej w zakresie sądów wojskowych na 2013 r. i skierowanie ich do Ministra Finansów oraz przedstawienie Radzie ostatecznej wersji budżetów na 2013 r. ■

UCHWAŁA Nr 215/2012 KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 19.07.2012 r.

w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją:

- 1) ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 2) art. 9 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 4 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),

- 3) art. 9a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 5 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 4) art. 1 pkt 14 lit. d ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania od 1.01.2013 r. nowego brzmienia § 3 w art. 21 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), a gdyby wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny miało nastąpić po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu ustawy z 18.08.2011 r. – art. 21 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym tą ustawą,
- 5) art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania od 1.01.2013 r. nowego brzmienia § 1 w art. 22 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), a gdyby wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny miało nastąpić po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu ustawy z 18.08.2011 r. – art. 22 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym tą ustawą,
- 6) art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania od 1.01.2013 r. nowego art. 31a § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), a gdyby wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny miało nastąpić po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu ustawy z 18.08.2011 r. – art. 31a § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym tą ustawą,
- 7) art. 1 pkt 24 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania od 1.01.2013 r. nowych art. 32b § 1 i § 3 oraz art. 32c § 1 i § 2 w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), a gdyby wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny miało nastąpić po wejściu w życie wymienionego wyżej przepisu ustawy z 18.08.2011 r. – art. 32b § 1 i § 3 oraz art. 32c § 1 i § 2 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym tą ustawą,
- 8) art. 37g § 5 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 9) art. 37h § 2, § 3 i § 4 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 31 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 10) art. 106c ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 11) art. 106e ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (dalej jako Konstytucja), oraz art. 42 ustawy z 1.08.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej jako ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

- 1) ustawa z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) została uchwalona przy niedochowaniu trybu wymaganego przepisami prawa dla przyjęcia takiego aktu w zakresie dotyczącym:
 - a) przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu komisji sejmowej zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu, przez co doszło do naruszenia art. 2 w zw. z art. 7 i art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32),
 - b) braku formalnego zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa projektu ustawy w postaci, którą Rada Ministrów przedłożyła Sejmowi, przez co doszło do naruszenia art. 2 w zw. z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.);
- 2) art. 9 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązujących od 28.03.2012 r., w zakresie rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy

– jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 3) art. 9a ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązujący od 28.03.2012 r., w zakresie rozszerzenia kompetencji nadzorczych organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów w zakresie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 1 tej ustawy

– jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

- 4) art. 1 pkt 14 lit. d ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia § 3 w art. 21 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w wyniku którego ograniczono uprawnienia prezesa sądu do kierowania podległym mu dyrektorem sądu, w szczególności pozbawiając go możliwości wydawania dyrektorowi sądu poleceń

dotyczących jego kompetencji, określonych w nowym art. 31a § 1 pkt 1–3 i 5 tej ustawy,

albo gdyby wniosek był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie ustawy z 18.08.2011 r. o stwierdzenie, że art. 21 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

5) art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia § 1 w art. 22 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w wyniku którego pozbawiono prezesa sądu kompetencji w zakresie działalności administracyjnej sądu, określonej w nowym art. 8 pkt 1 tej ustawy, powierzając je dyrektorowi sądu nadzorowanemu w tej dziedzinie przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, albo gdyby wniosek był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie ustawy z 18.08.2011 r. o stwierdzenie, że art. 22 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

6) art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym dodania nowego art. 31a § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w wyniku którego wyposażono dyrektora sądu, nadzorowanego przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w kompetencje do kierowania działalnością administracyjną sądu, określoną w art. 8 pkt 1 tej ustawy, a także nadano mu status zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sądów, z pominięciem w tym zakresie uprawnień prezesa sądu, albo gdyby wniosek był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie ustawy z 18.08.2011 r. o stwierdzenie, że art. 31a § 1 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

7) art. 1 pkt 24 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie dotyczącym dodania nowych przepisów w ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.):

a) art. 32b § 1 i § 3, w których przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków oraz

b) art. 32c § 1 i § 2, w których nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości,

albo gdyby wniosek był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny po wejściu w życie ustawy z 18.08.2011 r. o stwierdzenie, że:

• art. 32b § 1 i § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym przewidziano fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, w przypadkach negatywnej opinii zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji sprawozdania dyrektora z działalności sądów w zakresie powierzonych mu zadań (nowy art. 31a § 2) oraz wniosku prezesa sądu związanego z naruszeniem przez dyrektora sądu obowiązków,

• art. 32c § 1 i § 2 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym nie przewidziano żadnych uprawnień dla prezesa sądu w zakresie wynagradzania dyrektora sądu, wyposażając w takie kompetencje jedynie organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

8) art. 37g § 5 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 31 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązującym od 28.03.2012 r., w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości wniesienia środka zaskarżenia przez prezesa lub wiceprezesa sądu od uwagi na piśmie sporządzonej przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi on uchybienia w kierowaniu sądem lub sprawowaniu wewnętrznego nadzoru administracyjnego

– jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

9) art. 37h § 2, § 3 i § 4 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 31 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), obowiązującym od 28.03.2012 r., w zakresie, w którym nie przewidziano możliwości odwołania się od odmowy przyjęcia przez organ władzy wykonawczej Ministra Sprawiedliwości informacji rocznej o działalności sądów, działających na obszarze apelacji, w zakresie powierzonych prezesowi zadań, przy jednoczesnym założeniu, że taka dwukrotna odmowa oznacza rażące niewywiązywanie się przez prezesa z obowiązków służbowych w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 1

– jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji;

10) art. 106c ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym nie określono, na czym ma polegać plan indywidualnego rozwoju sędziego, oraz nie wprowadzono możliwości zgłaszania uwag do tego dokumentu, a także przewidziano rozpatrywanie i dokonywanie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy sędziego

przez prezesa sądu przełożonego lub w przypadku sędziego sądu apelacyjnego – prezesa innego sądu apelacyjnego – organów sądu podległych w zakresie kierowania sądami – organowi władzy wykonawczej Ministrowi Sprawiedliwości

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji;

11) art. 106e ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), w zakresie, w którym przewidziano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, szczegółowe kryteria i sposób oceny pracy sędziego

– jest niezgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

1a). Zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym organ ten, orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, bada także dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu. W związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa podnosi, że przy uchwalaniu ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) doszło do naruszenia wymogów proceduralnych.

Przed wszystkim należy zauważyć, że projekt kwestionowanej ustawy został rozpatrzony w pierwszym czytaniu na posiedzeniu właściwej rzeczowo Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 14.12.2010 r. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Z art. 37 ust. 1 Regulaminu Sejmu wynika, że pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Natomiast ust. 2 tego artykułu Regulaminu stanowi, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu m.in. do projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zgodnie z ust. 2 art. 37 tego aktu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw powinien być poddany pierwszemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Unormowania zawarte w tym projekcie dotyczyły zmian w sześciu ustawach regulujących ustroj i właściwość władz publicznych: ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 1 projektu), ustawie z 20.06.1985 r. o prokuraturze (art. 2 projektu), ustawie z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (art. 3 projektu), ustawie z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (art. 5 projektu), ustawie z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (art. 6 projektu), ustawie z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 8 projektu). Zakres zmian w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych – akcie o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania władzy sądowniczej – obejmował przy tym fundamentalne kwestie związane z właściwością sądów powszechnych, nadzorem nad tymi sądami, ustrojem sądów powszechnych, statusem sędziów itp. Dlatego stanowisko prezentowane przez przedstawicieli Kancelarii Sejmu na posiedzeniu komisji w trakcie pierwszego czytania, że art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu nie odnosi się do projektów ustaw dotyczących „jedynie ustroju i właściwości władzy sądowniczej”, nawet gdyby uznać je za dopuszczalne, co z uwagi na relację pomiędzy art. 119 ust. 1 Konstytucji oraz art. 37 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu Sejmu wydaje się wątpliwe, w odniesieniu do art. 1 projektu dotyczącego zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie może być uznane za prawidłowe. Zmiany zawarte w tym przepisie wprowadzały

bowiem zasadniczą przebudowę sądownictwa powszechnego i na nowo określały relację pomiędzy władzą sądowniczą a władzą wykonawczą. Wkraczały więc w obszar dotyczący ustroju władz publicznych. Modyfikowały również właściwość rzeczową i miejscową sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, wprowadzając m.in. nowy podział na wydziały oraz nadając nowe brzmienie upoważnieniu do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia określającego podział specjalny dla potrzeb sądownictwa powszechnego. Już tylko z tych względów zmiany te powinny być na wstępie prac sejmowych poddane głębszej merytorycznej analizie z udziałem całej Izby oraz możliwością poddania ich ocenie wszystkich posłów. Nie zapewnia tego procedura pierwszego czytania w komisji. Kwestia ta była podnoszona, w trakcie pierwszego czytania projektu, przez Przewodniczącą Krajowej Rady Sądownictwa. Zwracał na nią również uwagę w czasie wysłuchania publicznego 11.01.2011 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że wykonanie decyzji Marszałka Sejmu o skierowaniu projektu kwestionowanej ustawy do „komisyjnego” pierwszego czytania, zamiast na posiedzenie plenarne, stanowiło naruszenie tej fazy procedury ustawodawczej, którą stanowi pierwsze czytanie. Jest ona regulowana zarówno w art. 119 ust. 1 Konstytucji, który nie przewiduje samoistnych kompetencji organów Sejmu w tym zakresie, jak i w art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, który także w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych – a takimi są sądy powszechne oraz Minister Sprawiedliwości – zakłada pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu. W konsekwencji godziło to w jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, którym zgodnie z art. 2 Konstytucji jest Rzeczpospolita Polska – zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej, a zatem także Sejmowi, działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji).

1b). Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa przy uchwalaniu kwestionowanego projektu ustawy znalazło swój wyraz także w braku skierowania tego projektu w ostatecznej wersji, wobec której Rada Ministrów wykonała inicjatywę ustawodawczą, do zaopiniowania przez Radę. Fakt, że Krajowa Rada Sądownictwa brała udział w pracach nad projektem na etapie rządowym i kierowała swoje stanowiska (w dużym zakresie negatywne) do Ministra Sprawiedliwości – organu, który w ramach Rady Ministrów odpowiadał za prace legislacyjne nad tym aktem, nie oznaczał, że spełnione zostały wymogi proceduralne w tym zakresie. Należy przy tym dodać, że rządowe prace nad projektem trwały długo i przygotowywane wersje zmieniały się, tak że opinie przedstawiane do nich przez Radę stawały się nieaktualne w odniesieniu do kolejnych wariantów tej regulacji.

Uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów ustaw dotyczących sądownictwa i sędziów w czasie uchwalania tej ustawy wynikało z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z 27.07.2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.). W obowiązującym stanie prawnym ta kompetencja Rady wynika z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714). Uprawnienie to, na co zwrócił uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (m.in. w wyroku z 28.11.2007 r., sygn. akt K 39/07), ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 186 ust. 1 Konstytucji i na poziomie ustawowym wskazuje jeden z instrumentów pozwalających na realizację tej normy konstytucyjnej. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że naruszenie ustawowej regulacji przyznającej jej uprawnienia opiniodawcze w zakresie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów wprost prowadzi do naruszenia art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że w przypadku takich aktów normatywnych, jak ustawy, uprawnienie do ich opiniowania dotyczy przede wszystkim tej wersji dokumentu, który został formalnie skierowany do Sejmu przez podmiot korzystający z inicjatywy ustawodawczej, a więc projektu w rozumieniu art. 32 i następnych Regulaminu Sejmu. Tylko przy takim rozumieniu pojęcia „projekt ustawy” Krajowa Rada Sądownictwa może przedstawić swoje oficjalne stanowisko organowi władzy ustawodawczej i tym samym realizować podstawowe konstytucyjne zadanie, do którego została powołana. Jest nim stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Aby Krajowa Rada Sądownictwa mogła właściwie wypełnić to zadanie, powinna mieć możliwość wypowiedzenia się w stosunku do projektu ustawy, który został wniesiony do Sejmu, zanim rozpocznie się jego pierwsze czytanie. Późniejszy udział członków Krajowej Rady Sądownictwa w pracach komisji sejmowych, czy w wysłuchaniu publicznym, nie może zastąpić odpowiedniej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – organu kolegiального o konstytucyjnie ustalonym składzie, zawierającej opinię w rozumieniu wymienionych wyżej przepisów ustaw o Krajowej Radzie Sądownictwa. Podobnie takiej opinii nie może również zastąpić wcześniejszy udział Krajowej Rady Sądownictwa w pracach nad projektem, prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości w ramach rządowej procedury legislacyjnej, tak jak miało to miejsce w przypadku ustawy z 18.08.2011 r.

Dlatego też niedochowanie tego wymogu przy uchwalaniu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw stanowiło naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) oraz ograniczeniem możliwości realizacji przez Krajową Radę Sądownictwa jej podstawowego konstytucyjnego zadania wynikającego z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

2) i 3). Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień w tym zakresie prezesów sądów, poprzez wprowadzenie, na podstawie art. 1 pkt 4 i 5 kwestionowanej ustawy, nowych art. 9 i art. 9a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także szczegółowych rozwiązań, o których mowa w pkt 4–9 tego wniosku, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą i sądowniczą na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami. W konsekwencji ogranicza odrębność i niezależność sądów, gwarantowaną w art. 173 Konstytucji.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzony nowelą z 18.08.2011 r. ustrój sądów powszechnych zakłada, że działalność administracyjna sądów w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu, włącznie z uprawnieniami wobec pracowników sądów, z wyjątkiem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów, będzie powierzona dyrektorom – organom sądu podległym w pełnym zakresie władzy wykonawczej. Jakkolwiek bowiem formalnie, na podstawie nowego art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, prezes sądu ma być zwierzchnikiem dyrektora sądu, to wyłączenia wprowadzone w tym zakresie, wskazane w pkt 4–9 tego wniosku, powodują, że w istocie ten organ stanowi część władzy wykonawczej działającej w ramach sądów powszechnych, niezależnej od prezesa, a podporządkowanej Ministrowi Sprawiedliwości. Pomijając konflikty, które będą musiały powstać przy praktycznym funkcjonowaniu sądów, w których założono istnienie dwuwładzy w kierowaniu sądami, takie rozwiązanie wydatnie rozszerza zakres kompetencji

organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości wobec sądów i likwiduje w zakresie ich administrowania niezależność od innych władz. Brak możliwości sprawowania nad dyrektorami nadzoru ze strony prezesów sądów lub innych organów władzy sądowniczej, co wprost wynika z nowego art. 9, autonomizacja funkcji administracyjnych i podporządkowanie dyrektorów organowi władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, naruszają zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, a także odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej w tym zakresie.

Dodatkowo należy zauważyć, że przyjęte rozwiązania, wyłączając możliwość sprawowania nadzoru przez prezesów sądów nad działalnością administracyjną sądów, o której mowa w nowym art. 8 pkt 1, jednocześnie wprowadzają zewnętrzny nadzór organu władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości – nad tą częścią działalności administracyjnej sądów, która służy zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3 (nowy art. 8 pkt 2). Z jednej więc strony pozbawiają organ władzy sądowniczej (prezesa sądu) wpływu na działanie władzy wykonawczej w obrębie funkcjonowania władzy sądowniczej, z drugiej zaś strony dają prawo ingerencji organowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości) w tę działalność administracyjną sądów, która służy bezpośrednio sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wprowadzony w nowych art. 9 i art. 9a oraz rozwinięty w dalszych przepisach ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wskazanych w pkt 4–9 wniosku, model ustroju sądów powszechnych powoduje, że część działalności administracyjnej sądów, wskazana w nowym art. 8 pkt 1, staje się zadaniem władzy wykonawczej – administracji rządowej. Tak też zresztą jest w praktyce postrzegana, o czym świadczą chociażby próby przeprowadzania w sądach powszechnych kontroli na podstawie przepisów ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092). W efekcie wprowadzenia takich rozwiązań trudno uznać, że sądy powszechne pozostają w pełni władzą odrębną i niezależną od innych władz, co gwarantuje art. 173 Konstytucji. Ingerencja władzy wykonawczej w działalność administracyjną sądów w tym modelu nie oznacza współdziałania władz, o którym jest mowa w preambule do Konstytucji, lecz przekazanie części działalności sądów powszechnych administracji rządowej. Takie unormowanie, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, gdyż nadmiernie wzmacnia władzę wykonawczą, ograniczając odrębność i niezależność od niej władzy sądowniczej w zakresie działania sądów powszechnych. Z art. 173 Konstytucji nie wynika, aby odrębność i niezależność sądów od innych władz miała dotyczyć jedynie sfery wymiaru sprawiedliwości. Przepis ten stanowi bowiem, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Dlatego przekazywanie części działalności sądów wspomagającej wymierzanie sprawiedliwości innej władzy, bez odpowiedniego zapewnienia wpływu na tę działalność ze strony prezesów sądów, godzi w gwarantowaną Konstytucją odrębność i niezależność sądów i wykracza poza ramy równowagi władz zakładanej w art. 10 Konstytucji. Pozwala również, czemu art. 173 ustawy zasadniczej miał przeciwdziałać, na pośrednie wpływanie przez władzę wykonawczą na sposób sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Z tego względu Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że model ten powinien zostać poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko Trybunału, co do zgodności z Konstytucją art. 9 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu obowiązującym przed zmianami tej ustawy wprowadzanymi ustawą z 18.08.2011 r., kształtującego relację pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a sądami, zawarte w wyroku z 15.01.2009 r. sygn. akt K 45/07, zapadło bowiem

w innym stanie prawnym, przy słabszych uprawnieniach władzy wykonawczej i silniejszej pozycji prezesów sądów w zakresie kierowania sądami.

Należy przy tym podkreślić, że o kształcie nowego modelu sądów decydują nie tylko unormowania zawarte w art. 9 i art. 9a, ale przede wszystkim suma szczegółowych rozwiązań odnoszących się do uprawnień i obowiązków prezesów i kolegiów sądów z jednej strony oraz dyrektorów sądów podległych Ministrowi Sprawiedliwości i tego Ministra z drugiej. Rozwiązania te wprowadzają dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą, naruszając tym samym odrębność i niezależność sądów powszechnych oraz równowagę pomiędzy tymi władzami.

4). Zgodnie z nowym § 3 art. 21 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzonym przez art. 1 pkt 14 lit. d ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, „Prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, z zastrzeżeniem art. 177 § 4, wykonuje w stosunku do dyrektora sądu czynności z zakresu prawa pracy, z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla Ministra Sprawiedliwości, oraz co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, biorąc pod uwagę przewidywany ich zakres; nie może jednak wydawać dyrektorowi sądu poleceń dotyczących kompetencji określonych w art. 31a § 1 pkt 1–3 i 5”.

Unormowanie zawarte w tym przepisie stanowi odzwierciedlenie tych rozwiązań, które (o czym była wyżej mowa w uzasadnieniu do pkt 2 i 3 wniosku) czynią z części działalności administracyjnej sądów w istocie działalność władzy wykonawczej. Jakkolwiek formalnie prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora sądu, to w istocie spod tego zwierzchnictwa wyłączone są nie tylko – tak jak było dotychczas – sprawy związane z dysponowaniem budżetem sądu (art. 177 § 4 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), ale także działalność administracyjna sądu, określona w art. 8 pkt 1, a także kierowanie personelem administracyjnym (z wyjątkiem referendarzy i asystentów sędziów). Pozbawienie prezesa sądu możliwości wydawania w tym zakresie dyrektorowi sądu poleceń służbowych i przyznanie mu jedynie uprawnienia do określania raz w roku potrzeb sądu związanych z obsługą administracyjną oznacza przekazanie tej części działalności sądów organowi podległemu w tym zakresie bezpośrednio (dyrektor sądu apelacyjnego) lub pośrednio (dyrektorzy sądów niższych szczebli, podlegli dyrektorowi sądu wyższego szczebla) organowi administracji rządowej – Ministrowi Sprawiedliwości. Prezes sądu nie został także wyposażony w inne skuteczne instrumenty, o czym będzie mowa w uzasadnieniu do pkt 7 wniosku, które pozwalałyby mu na wyegzekwowanie od dyrektora prawidłowej realizacji tak określonych potrzeb. Zwierzchnictwo służbowe prezesa zostało pozbawione realnej treści, zaś dyrektor sądu stał się w rzeczywistości funkcjonariuszem Ministra Sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa ograniczenie w tak daleko posuniętym zakresie uprawnień prezesa sądu do kierowania podległym mu sądem na rzecz organu sądu, który podlega organowi władzy wykonawczej, jest niezgodne z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji. Narusza zasadę podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, wprowadzając dominację władzy wykonawczej – Ministra Sprawiedliwości w administrowaniu sądami oraz ogranicza odrębność i niezależność sądów powszechnych od administracji rządowej, będącej częścią władzy wykonawczej.

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że relacja pomiędzy prezesem i dyrektorem sądu, wynikająca z omawianego przepisu w zakresie wskazanym w tym punkcie wniosku, wprowadza w istocie dwuwładzę w kierowaniu sądami przez prezesa i dyrektora sądu. Zawiera unormowanie, które będzie

prowadziło do powstawania konfliktów pomiędzy władzą sądowniczą a władzą wykonawczą. Może także w skrajnych przypadkach utrudnić sprawowanie przez sądy we właściwy sposób wymiaru sprawiedliwości. Zawiera tym samym rozwiązanie, które nie sprzyja współdziałaniu władz, a także rzetelnemu i sprawnemu funkcjonowaniu instytucji publicznych – nakazanym we wstępie do Konstytucji. Dlatego też godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji, z której wynika potrzeba takiego regulowania funkcjonowania organów państwa, które będzie gwarantowało realizację założeń zawartych w preambule do ustawy zasadniczej.

5). Przedstawione w pkt 4 zastrzeżenia, co do zgodności z Konstytucją nowego art. 21 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dotyczą również nowego brzmienia art. 22 § 1 wprowadzonego przez art. 1 pkt 15 lit. a ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie wskazanym w pkt 5 wniosku. Wyłączenie w tym przepisie z uprawnień prezesa do kierowania sądem i reprezentowania sądu na zewnątrz spraw należących do dyrektora sądu stanowi konsekwencję regulacji zawartej w nowym art. 9 i art. 21 § 3. Oznacza, że część działalności administracyjnej sądu przekazana została organowi podległemu władzy wykonawczej. Na marginesie można dodać, że jednocześnie w art. 1 pkt 34 ustawy z 18.08.2011 r. wprowadzono nowy przepis art. 41b § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który prezesa sądu czyni organem właściwym do rozpatrzenia skargi lub wniosku, dotyczących działalności sądu, nie zakreślając przy tym ograniczeń z punktu widzenia tego, czy jest to działalność, którą kieruje prezes, czy też działalność administracyjna, na której wykonywanie ten organ nie ma wpływu. Takie ukształtowanie pozycji prezesa sądu, jakie wynika z nowego art. 22 § 1, w zakresie wskazanym w pkt 5 wniosku, jest, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, z tych samych powodów, które podano wyżej w uzasadnieniu do pkt 4, niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

6). Zawarte w uzasadnieniu do pkt 4 wniosku uwagi mają odniesienie także do uzasadnienia niezgodności z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji art. 31a § 1 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dodanego art. 1 pkt 21 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, dotyczącego wyposażenia dyrektora sądu – organu podległego Ministrowi Sprawiedliwości, z wyłączeniem kompetencji prezesa sądu, w uprawnienia do kierowania działalnością administracyjną sądu w zakresie wskazanym w nowym art. 8 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz nadania mu statusu zwierzchnika służbowego wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Należy przy tym zauważyć, że powierzenie jedynie dyrektorowi sądu uprawnień z zakresu prawa pracy wobec większości pracowników administracyjnych sądu, w szczególności pracowników sekretariatów sądowych, których praca bezpośrednio służy zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu, związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, może w sposób istotny wpływać na prawidłowe wykonywanie tych zadań. W konsekwencji oznacza to, że organ sądu (dyrektor) – podległy organowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości) – będzie decydował o warunkach i realizacji obowiązków pracowniczych niezbędnych do bezpośredniej obsługi zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Takie rozwiązanie nie tylko godzi w odrębność i niezależność sądów od władzy wykonawczej, lecz może stanowić potencjalne zagrożenie dla rzetelnego i sprawnego wykonywania wymiaru sprawiedliwości, jeśli dojdzie do konfliktu pomiędzy prezesem a dyrektorem

sądu. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzenie do systemu prawnego przepisów, takich jak analizowany w tym punkcie, jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż w związku z innymi zakwestionowanymi regulacjami dotyczącymi relacji pomiędzy dyrektorem a prezesem sądu może zakłócać funkcjonowanie instytucji publicznych, na których spoczywa obowiązek prawidłowego zagwarantowania realizacji jednego z podstawowych praw obywatelskich, jakim jest prawo do sądu.

7a). W art. 1 pkt 24 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw dodano do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nowy art. 32b, w którym uregulowano procedurę odwoływania dyrektora sądu i jego zastępcy. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa rozwiązania zawarte w § 1 i § 3 art. 32b w zakresie, w którym przewidują fakultatywne, a nie obligatoryjne odwołanie dyrektora sądu przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku negatywnej oceny jego sprawozdania z powierzzonej mu działalności sądów przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji, jak również złożenia wniosku przez prezesa sądu, naruszają zasadę równowagi i podziału władz, wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę odrębności i niezależności sądów od innych władz, gwarantowaną przez art. 173 Konstytucji.

Od uznania organu władzy wykonawczej zależeć będzie bowiem, czy dyrektor negatywnie oceniany przez samorząd sędziowski lub swojego formalnego zwierzchnika służbowego – prezesa sądu będzie nadal wykonywał swoje obowiązki, czy też zostanie odwołany. Wskazane przepisy nie zawierają żadnej przesłanki, takiej jak np. dobro wymiaru sprawiedliwości czy rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych przez dyrektora, która ograniczałaby czy też ukierunkowywała swobodę Ministra Sprawiedliwości. Ustawodawca nie przewidział również rozwiązań, które równoważyłyby wyraźną dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą w tym zakresie, np. w postaci wiążącego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa tak jak w przypadku odwołania prezesa sądu (nowy art. 27 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Na marginesie należy zauważyć, że zgodnie z nowym art. 32b § 4 Minister Sprawiedliwości jest związany wnioskiem dyrektora sądu w sprawie odwołania swojego zastępcy. Także porównanie przepisów dotyczących odwołania prezesa sądu z powodu negatywnej oceny jego pracy znajdującej wyraz w odmowie przyjęcia informacji przez Ministra Sprawiedliwości (nowy art. 37h § 4), w którym dwukrotna odmowa oznacza z mocy prawa rażące niewywiązywanie się z obowiązków ze skutkami przewidzianymi w art. 27 § 1 pkt 1, z brakiem związania Ministra Sprawiedliwości nawet wielokrotną negatywną oceną pracy dyrektora ze strony samorządu sędziowskiego lub prezesa sądu, wskazuje na wyraźnie silniejszą pozycję władzy wykonawczej w stosunku do władzy sądowniczej.

Potwierdza to stanowisko, że we wprowadzonym w noweli modelu ustroju sądów część ich działalności administracyjnej ma stanowić zadanie administracji rządowej, z którego osoby odpowiedzialne za wykonanie tego zadania – dyrektorzy – mają być rozliczane i podległe władzy wykonawczej, a nie sądowniczej. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że taki model wykracza poza ramy wyznaczone w art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Ponadto rozwiązanie to, z uwagi na osłabienie pozycji prezesa sądu wobec dyrektora i pozbawienie prezesa efektywnego instrumentu oddziaływania na ten organ, może, tak jak przepisy, o których mowa w pkt 4–6 wniosku, dezorganizować pracę sądów i nie sprzyjać realizacji rzetelnego i sprawnego wykonywania przez nie zadań, co powoduje, że jest niezgodne także z art. 2 Konstytucji. Utrudni także prawidłową realizację prawa do sądu, gwarantowaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, co także godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika bowiem konieczność takiego kształtowania

systemu prawnego, który będzie sprzyjał wdrażaniu praw i wolności konstytucyjnych, a nie stwarzał w tej materii zagrożenia.

7b). Krajowa Rada Sądownictwa z podobnych, jak wskazane w pkt 7a), powodów uważa, że niezgodne z art. 2, art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji jest także pozbawienie prezesów sądów, którzy formalnie mają być zwierzchnikami dyrektorów sądów, wpływu na wynagrodzenie tych organów. Zgodnie z nowym art. 32c § 1 i § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zarówno o wysokości wynagrodzenia, jak i dodatków specjalnych oraz nagród dla dyrektorów sądów i ich zastępców ma decydować Minister Sprawiedliwości. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnego, nawet tak słabego, jak wyrażenie opinii, uczestnictwa prezesów sądów w finansowym motywowaniu tych funkcjonariuszy. Będzie to prowadziło w sytuacji, w której dyrektorzy sądów będą zainteresowani jedynie wykonywaniem woli swojego faktycznego zwierzchnika – Ministra Sprawiedliwości, od którego zależy nie tylko stabilność ich zatrudnienia, o czym była mowa wyżej w pkt 7a, ale także wynagrodzenie. Taka regulacja również potwierdza wniosek, że dyrektorzy sądów mają w istocie stanowić część administracji rządowej działającej w ramach sądu, na którą organy władzy sądowniczej nie powinny mieć wpływu. Jednocześnie to rozwiązanie nie służy takiemu ułożeniu stosunków pomiędzy dyrektorem sądu a jego formalnym zwierzchnikiem – prezesem sądu, aby zapewnić w ramach sądu harmonijne współdziałanie tych organów dla prawidłowej realizacji podstawowych zadań sądu związanych z wymiarem sprawiedliwości.

8) i 9). O dominującej pozycji władzy wykonawczej w nadzorze nad działalnością administracyjną sądów świadczą również art. 37g § 5 oraz art. 37h ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przepisy wprowadzone na mocy art. 1 pkt 31 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, zawarte w nowym dziale I, rozdziale 5 tej ustawy, zatytułowanym „Wewnętrzny i zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej”, stanowiącym rozwinięcie art. 9a tej ustawy. Z założenia przyjętego w tym ostatnio wymienionym przepisie wynika, że z uwagi na to, iż działalność administracyjna wymieniona w art. 8 pkt 2 ma służyć zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i § 3, to nadzór w tym zakresie mają wykonywać zarówno prezesi sądów, jak i Minister Sprawiedliwości.

Jednak rozwiązania zawarte w kwestionowanych wyżej przepisach nie zapewniają równowagi między władzami, a także nie gwarantują niezależności i odrębności sądów, nie dając prezesom sądów nie tylko możliwości odwołania się od stanowiska organu władzy wykonawczej, ale nawet przedstawienia swoich racji. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwagi, na podstawie art. 37g § 5 prawa o ustroju sądów powszechnych, nie tylko w zakresie sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami, ale również w zakresie kierowania sądem, a także do odmowy przyjęcia informacji rocznej o działalności sądu (art. 37h § 2–4), bez jednoczesnego zapewnienia organowi sądu, którym jest prezes, możliwości zakwestionowania takiego stanowiska przed organem powołanym do stania na straży niezależności sądów, którym jest Krajowa Rada Sądownictwa w momencie, w którym powstaje rozbieżność co do oceny funkcjonowania sądu, stanowi naruszenie art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

10). Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionuje, co do zasady, wprowadzenia systemu ocen i planowania rozwoju zawodowego sędziego do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w nowym rozdziale 2a w dziale II ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, dodanym przez art. 1 pkt 60 ustawy

z 18.08.2011 r. Jednak stoi na stanowisku, że z uwagi na bezpośredni związek tej regulacji z zasadą niezawisłości sędziego, gwarantowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji, będącą przy tym jednym z podstawowych elementów prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r., zmieniony odpowiednimi Protokołami – Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), materia ta powinna być w jak największym stopniu i jak najprecyzyjniej unormowana w ustawie. Warunek ten nie został spełniony w art. 106c, w którym wprowadzono instytucję „indywidualnego planu rozwoju sędziego”, bez określenia, na czym ten plan ma polegać i w jakim celu ma być opracowywany. Przepisy zawarte zarówno w jednostkach redakcyjnych (ustępach) tego artykułu, jak i art. 106d dotyczą bowiem zagadnień proceduralnych związanych ze sporządzaniem i wykonywaniem takiego planu. Nie dają natomiast odpowiedzi na pytanie, czym ma być taki plan i czemu ma służyć, ograniczając się jedynie do wskazówki, że podstawą do opracowania planu ma być ocena pracy sędziego (§ 1 i § 4). Ponadto w art. 106c § 3 nie przewidziano możliwości odwoływania się przez sędziego od opracowanego przez prezesa sądu indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Regulacja zawarta w art. 106c § 3 przyznaje sędziemu prawo do zgłoszenia pisemnych uwag jedynie do oceny jego pracy. Nie przewiduje natomiast możliwości kwestionowania indywidualnego planu rozwoju zawodowego, mimo jednoczesnego nakazu uczestniczenia w jego opracowywaniu, a następnie realizacji (art. 106d § 2).

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, z uwagi na potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziego poprzez system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego, chociażby z uwagi na wykorzystywanie zarówno oceny, jak i indywidualnego planu rozwoju sędziego w procedurze awansowej (nowy art. 57b § 6), wątpliwości budzi powierzenie ostatecznego podsumowania wyników oceny pracy prezesom sądów, wymienionym w nowym art. 106c § 3 i § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Prezesi sądów w zakresie kierowania działalnością administracyjną sądu podlegają prezesom sądów przelozonych oraz Ministrowi Sprawiedliwości – organowi władzy wykonawczej (art. 22 § 2). System ocen sędziów (art. 106a) w istocie stanowi kolejny instrument nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, wymienioną w art. 8 pkt 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który rozszerzył kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tej materii.

Z przedstawionych wyżej względów Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zakwestionowane rozwiązania, zawarte w nowym art. 106c, dodanym przez art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r., są niezgodne z art. 10 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarzają mechanizm, który umożliwi władzy wykonawczej pośrednie wpływanie na pozycję zawodową sędziego, osłabiając w ten sposób gwarancje jego niezawisłości. Nie spełniają też w zakresie dotyczącym wprowadzenia nowej instytucji prawnej – indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego wynikającego z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – wymogu dostatecznej określoności

przepisów zapewniających prawidłową realizację prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, którego gwarancją jest przewidziana w art. 178 ust. 1 niezawisłość sędziego.

11). Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa wymienione wyżej w pkt 10 wniosku przepisy Konstytucji naruszają również art. 106e dodany przez art. 1 pkt 60 ustawy z 18.08.2011 r. Przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia, materii związanej z przeprowadzeniem oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego. Z uwagi na znaczenie tej materii dla prawidłowej realizacji prawa do sądu, która jest możliwa tylko przy zapewnieniu warunków do niezawisłego orzekania przez sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zagadnienia zawarte w upoważnieniu powinny stanowić materię ustawową. Mają one bowiem rozwijać pojęcia niedookreślone, zawarte w art. 106a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 106a § 1), uszczegóławiając takie kryteria oceny, jak m.in. sprawność i efektywność podejmowanych czynności, kultura urzędowania, sposób formułowania wypowiedzi, określać szczegółowy sposób oceny pracy sędziego, w tym podsumowania jej wyników oraz szczegółowy sposób opracowywania indywidualnego planu rozwoju zawodowego sędziego. Wskazany zakres spraw został przy tym opatrzony ogólnikowymi wytycznymi sformułowanymi także przy wykorzystaniu niejednoznacznych pojęć niedookreślonych, takich jak np. indywidualne predyspozycje sędziego, potrzeby wymiaru sprawiedliwości w zakresie stałego podnoszenia jakości wykonywania przez sędziów powierzonych im obowiązków. Przy tak szeroko i nieostro ukształtowanym zakresie spraw do uregulowania w rozporządzeniu, jak ma to miejsce w nowym art. 106e, dopiero akt wykonawczy (którego zresztą, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 34 ust. 4 Regulaminu Sejmu, nie dołączono do uzasadnienia projektu ustawy wniesionego przez Radę Ministrów i który do tej pory nie został ogłoszony), a nie ustawa, pozwoli na zajęcie stanowiska, czy nowy system oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego nie będzie stwarzał zagrożenia dla jego niezawisłości. Już z tego względu należy uznać, że art. 106e narusza – oprócz art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 178 – również art. 92 ust. 1 Konstytucji. W istocie bowiem to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości przesądzi, jak będą wyglądały oceny pracy sędziów. W tym zakresie akt ten nie wykonuje ustawy, tylko ją uzupełnia, co w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne.

Z uwagi na fakt, że przedstawione wyżej we wniosku wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą odnoszą się do przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzanych ustawą z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, które, jak wskazano wyżej w uzasadnieniu wniosku, dotyczą niezależności sądów lub mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła skorzystać z prawa do przedstawienia ich do oceny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji. ■

UCHWAŁA Nr 216/2012 KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA z 19.07.2012 r.

w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją:

- 1) art. 20 pkt 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192),
- 2) art. 3 § 3 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

z 2.04.1997 r., zwanej dalej w skrócie „Konstytucją”, Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o stwierdzenie, że:

- 1) art. 20 pkt 1 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)
– jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.),
- 2) art. 3 § 2 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.)
– jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Uzasadnienie

Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o zbadanie, czy upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydawanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (nowy art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw), jest zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Z tego przepisu ustawy zasadniczej wynika, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Literalnie rzecz ujmując, wszelka właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa, instancyjna – z woli ustrojodawcy powinna stanowić materię ustawową.

Rada uważa, że tak skonstruowana norma konstytucyjna nakazuje, aby wszystkie zagadnienia związane z materią ujętą w tym przepisie Konstytucji zawarte były w ustawach. W związku z tym niedopuszczalne jest – tak jak ma to miejsce w praktyce ustawodawczej – aby część regulacji została przekazana do aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, którymi są rozporządzenia wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, zawierające w szerokim znaczeniu przepisy ustawowe. Taki model został przyjęty w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, w której uregulowano w art. 10 podstawowe zasady tworzenia sądów, wiążąc w § 1 tworzenie sądów rejonowych z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, a tworzenie sądów wyższych instancji z podziałem specjalnym związanym z sądami rejonowymi. Natomiast w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych upoważniono Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia konkretnych sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. W wyroku z 30.06.2003 r., sygn. akt P 1/03, Trybunał Konstytucyjny oceniając jeden z przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.05.2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 ze zm.), wydanego na podobnej podstawie prawnej, wyraził pogląd, że rozporządzenie to stanowi regulację o charakterze administracyjnym, której zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Nie podważając tego poglądu, należy jednak zauważyć, że w wyroku tym Trybunał nie badał wprost zgodności z Konstytucją upoważnienia zawartego w poprzednio obowiązującej ustawie z 24.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tylko przepis aktu wykonawczego. Ponadto

dokonał analizy, koncentrując się na art. 176 ust. 2, nie biorąc pod uwagę innych przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności art. 180 ust. 1, ust. 2 i ust. 5, jak również art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31.

Trzeba też podkreślić, że pierwsza obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej regulacja ustrojowa dotycząca powszechnego wymiaru sprawiedliwości – rozporządzenie Prezydenta RP z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.), do której tradycji odwoływał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.01.2009 r., sygn. akt K 45/07, przez cały okres międzywojenny w art. 2 § 2 przewidywała, że tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych może nastąpić tylko w drodze ustawy. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie dotyczyły jedynie sądów pokoju. Nawet zmiany w zakresie właściwości miejscowej dokonywane były w drodze rozporządzeń Prezydenta RP. Od tej zasady ustawowego regulowania ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości odstępiono dopiero po drugiej wojnie światowej, przekazując te kompetencje Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie art. 5 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP w brzmieniu nadanym przez ustawę z 20.07.1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347). Koncepcja przyznania Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju uprawnień pojawiła się w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 4.11.1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz. U. Nr 11, poz. 58).

Należy przy tym zauważyć, że zmiana ustroju sądów lub zmiany okręgów sądowych mają bezpośrednie odniesienie do konstytucyjnie ukształtowanych gwarancji niezawisłości sędziów. Dokonywanie zmian ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych stanowi bowiem podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). W konsekwencji organ władzy wykonawczej wydając rozporządzenie na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, na mocy którego tworzy i znosi sądy, wpływa wprost na konstytucyjnie gwarantowane w art. 180 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej zasady nieusuwalności sędziów i nieprzenoszalności sędziego, osłabiając tym samym ochronę jego niezawisłości. Z tych przepisów ustawy zasadniczej wynika bowiem, że sędzia jest nieusuwalny, a jego złożenie z urzędu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko, wbrew jego woli, może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że przekazanie takiej materii, która ma wpływ na gwarancje niezawisłości sędziów, dotyczącej bezpośrednio istoty wymiaru sprawiedliwości, do uregulowania organowi władzy wykonawczej, którym jest Minister Sprawiedliwości, wykracza poza zasadę równowagi władz, wzmacniając nadmiernie władzę wykonawczą wbrew art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto poprzez tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich właściwości i dokonywanie zmian w tym zakresie realizowane jest zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. Jednym z elementów tego prawa jest bowiem prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd. Powstaje pytanie, czy z uwagi na art. 176 ust. 2 Konstytucji o tym, który sąd będzie właściwy miejscowo, może decydować organ władzy wykonawczej, tym bardziej że art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej także stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie.

Również art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)”. Nie może to zatem być sąd utworzony aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości.

Z tego względu nowy art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, wprowadzony art. 1 pkt 13 ustawy z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, jest również niezgodny z art. 6 wymienionej Konwencji. Akt ten, jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 241 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji, powinien mieć pierwszeństwo przed regulacją zawartą w ustawie.

Dlatego konstytucyjnie wątpliwe staje się przekazanie tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości.

Dodatkowo można dodać, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości, a także dokonywanie zmian w tym zakresie stanowi wprowadzanie podziałów specjalnych w aparacie państwa. Z uwagi na znaczenie takich podziałów dla funkcjonowania państwa, także społeczności lokalnych, reprezentowanych przez samorząd terytorialny, decyzje w tej materii powinien podejmować ustawodawca, co znalazło wyraz w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Trzeba przy tym zauważyć, że utworzenie województw i oznaczenie miast będących stolicami tych jednostek zasadniczego podziału państwa nastąpiło w drodze ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.). Art. 15 ust. 2 Konstytucji, podobnie jak art. 176 ust. 2, stanowi, że zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa, co także mogłoby być interpretowane jako możliwość skonkretyzowania takiego podziału przez organy władzy wykonawczej, tym bardziej że organy administracji terenowej stanowią część tej władzy.

Mimo to zdecydowano, że taki podział na szczeblu województw przeprowadzi władza ustawodawcza.

Przedstawione wyżej wątpliwości co do zgodności z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji odnoszą się również do upoważnienia w art. 3 § 3 ustawy z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.) Ministra Obrony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do tworzenia i znoszenia, w drodze rozporządzenia sądów wojskowych oraz określania ich właściwości. Dodatkowo upoważnienie zawarte w art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych nie określa wytycznych dotyczących treści aktu, dopuszczając w tym zakresie pełną swobodę dla organu wykonawczego, gdyż także z innych przepisów tej ustawy nie można wyprowadzić wskazówek co do treści tego aktu wykonawczego. Taki sposób sformułowania upoważnienia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że również art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych powinien być poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z ustawą zasadniczą we wskazanym na wstępie zakresie.

Z uwagi na fakt, że przedstawione wyżej we wniosku wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą odnoszą się do przepisów ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych i Prawo o ustroju sądów wojskowych, które dotyczą niezależności sądów, a także mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła skorzystać z prawa do przedstawienia ich do oceny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji. ■

REKLAMA




LEX
 a Wolters Kluwer business

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji Komentarz

redakcja naukowa Jarosław Świeczkowski

Grzegorz Kuczyński, Andrzej Powołowski, Jakub Stelina
Przemysław Banasik, Monika Dziewulska, Anna Machnikowska
Jarosław Świeczkowski

Komentarz zawiera szczegółowe omówienie przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Autorzy analizują problemy, które pojawiają się w praktyce, a są związane z postępowaniem egzekucyjnym, a także szerzej – z postępowaniem cywilnym. Szczególnie przydatna dla czytelnika może okazać się część dotycząca kosztów i opłat egzekucyjnych.

Publikacja uwzględnia aktualne orzecznictwo, literaturę przedmiotu. Dodatkowym atutem jest załączony do opracowania wykaz najważniejszych aktów wykonawczych z tej dziedziny.

Książka dostępna w księgarni internetowej profinfo.pl

Biblioteka Sądowa



LEX

a Wolters Kluwer business



Metodyka pracy sędziego cywilisty

Bogdan Bładowski

Metodyka pracy sędziego w sprawach o wykroczenia

Dariusz Świecki

Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych

Barbara Adamiak, Janusz Borkowski

Pisma sądowe w sprawach cywilnych

Bogdan Bładowski

Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym

Ryszard A. Stefański

Psychologia sądowa dla prawników

Ewa Gruza

Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe

Maciej Taborowski

Prawo spadkowe

Liliana Kaltenbek-Skarbek, Waldemar Żurek

Książki do nabycia w księgarni internetowej **proinfo.pl**
księgarnia internetowa

LEX Touch Produkt Roku 2012

www.LEX.pl/touch



LEX

a Wolters Kluwer business



Sprawdzona marka

Pewna jakość

Niezbędne informacje
zawsze pod ręką

LEX Touch dostępny jest w dwóch wersjach: **LEX Omega** i **LEX Sigma** z modułami Komentarze i Monografie

Pierwszy i jedyny System Informacji Prawnej dostosowany do najpopularniejszych marek tabletów, takich jak **iPad** oraz **Samsung Galaxy Tab 10.1**.

LEX Touch

Zawsze masz pełne prawo