



**Opinia Centrum Oceny Skutków
Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego
do projektów ustawy o Krajowej
Radzie Sądownictwa oraz ustawy –
Prawo o ustroju sądów powszechnych,
opracowanych przez zespół ekspertów
Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”**



UNIwersytet
WARSZAWSKI



UNIwersytet
WARSZAWSKI

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Opinia Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu
Warszawskiego do projektów ustawy o Krajowej Radzie
Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych,
opracowanych przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów
Polskich „Iustitia”

Opinię sporządzili:

dr Miłosz Kłosowiak

dr Dawid Ziółkowski

Skład i korekta językowa:

Ursines – agencja kreatywna. Błażej Zych

www.ursines.pl

Skład tekstu – krój pisma:

PT Serif | Roboto Condensed | Montserrat

Wydanie:

I, 2024 r.

Wydawca:

Centrum Oceny Skutków Regulacji bud. Collegium Iuridicum

I Wydział Prawa i Administracji UW

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa

Email:

cosr@wpia.uw.edu.pl

cosr.wpia.uw.edu.pl

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa” nr projektu NdS/529182/2021/2021 całkowita wartość projektu 1.723.965,00 zł.



**NAUKA DLA
SPOŁECZEŃSTWA**

Warszawa, dnia 1 marca 2024 r.

1. Uwagi wstępne

1.1. Niniejsza opinia została sporządzona przez zespół ekspercki działający w ramach Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego (więcej na temat Centrum – zob. pkt II), działający w składzie:

- dr Miłosz Kłosowiak – Wydział Prawa i Administracji UW,
- dr Dawid Ziółkowski – Wydział Prawa i Administracji UW.

Opinia stanowi integralną całość i wspólne dzieło ww. Autorów, bez określania procentowego udziału w jej stworzeniu. Autorzy oświadczają, że opinia powstała na podstawie ich analiz i stanowi rezultat ich pracy intelektualnej.

1.2. Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza wybranych zagadnień będących przedmiotem projektów ustaw, które zostały przygotowane przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, w szczególności projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa¹ (dalej jako: „projekt ustawy o KRS”) oraz projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych² (dalej jako: „projekt p.u.s.p.”). Na oficjalnej stronie internetowej Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” wskazano, że „szeroka koalicja organizacji pozarządowych oraz prawników połączyła siły i stworzyła wspólną koncepcję tego, jak zbudować nowoczesne sądownictwo i prokuraturę. Jest to pakiet ustaw i rekomendacji towarzyszących, które rozwiązują kluczowe problemy systemu. Projekty nie są projektami jakiegokolwiek opcji politycznej, to projekty społeczne, które powstały w ramach działań obywatelskich. Są wkładem środowisk prawniczych skupiających osoby świadome odpowiedzialności za losy kraju w budowanie nowoczesnego państwa prawa stojącego na staży wolności i praw wszystkich swoich obywateli. W ten sposób realizujemy wyzwanie, że rządy prawa to wszystkich sprawa. Wstępne wersje projektów zostały zaprezentowane podczas Kongresu Prawników Polskich w Gdańsku 24 czerwca 2023 r.”³. Odnotujemy, że zaprezentowany pakiet propozycji aktów prawnych reformujących sądownictwo obejmuje także projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, które pozostają jednak poza zakresem naszych analiz.

-
- 1 Zob. https://www.iustitia.pl/images/pliki/projekt_ustawy_o_KRS_z_uzasadnieniem__978-83-8358-443-0_978-83-8358-452-2.pdf. Projekt ustawy o KRS został opublikowany w wersji papierowej w opracowaniu pt. Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z uzasadnieniem, Warszawa 2024.
 - 2 Zob. https://www.iustitia.pl/images/pliki/projekt_ustawy_prawo_o_ustroju_sadow__978-83-8358-462-1_978-83-8358-472-0.pdf. Projekt ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych został opublikowany w wersji papierowej w opracowaniu pt. Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z uzasadnieniem, Warszawa 2024.
 - 3 Projekty ustaw zmian w sądownictwie gotowe do uchwalenia, https://www.iustitia.pl/79-informacje/4820-projekty-ustaw-zmian-w-sadownictwie-gotowe-do-uchwalenia?fbclid=IwAR0xFrDrc9ySkaTaXaSCgSfXeS_JYrz8OelcrwTnLrtCFjQiM-tXMOaBjmI8 (dostęp: 20.03.2024).

1.3. Należy podkreślić już na wstępie, że przedkładana opinia nie jest kompleksowym omówieniem projektu ustawy o KRS oraz projektu p.u.s.p. Autorzy zastrzegają sobie prawo do wyboru i analizy pewnej grupy zagadnień, ich zdaniem – najbardziej interesujących. Innymi słowy, przedmiotowe opracowanie ma charakter selektywny, albowiem nie omawia wszystkich instytucji zawartych w przedmiotowych propozycjach aktów prawnych (więcej nt. zakresu opinii – zob. pkt 3.4), lecz takie, które mają w ocenie Autorów charakter najbardziej doniosłych zmian.

2. Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

2.1. Centrum Oceny Skutków Regulacji jest utworzoną w 2022 r. jednostką organizacyjną Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, realizującą w ramach Programu „Nauka dla Społeczeństwa” MEiN projekt pt. „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego” o budżecie 1 723 965,00 zł. Centrum współpracuje ściśle z Zakładem Ekonomicznej Analizy Prawa.

Kierownikiem projektu COSR UW jest dr hab. Krzysztof Koźmiński.

Centrum zapewnia wsparcie intelektualno-ekspertkie naukowców uniwersyteckich, którzy w ramach interdyscyplinarnych grup badawczych przygotowują opracowania poświęcone ocenie skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidując następstwa przyjęcia rozwiązań oraz identyfikując ich koszty (*costs*) i zyski (*benefits*) w wymiarze społeczno-gospodarczym. Tak rozumiana ocena skutków regulacji odpowiada „polityce prawa” postulowanej sto lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich prawników, Leona Petrażyckiego, i jest zgodna z postulatami ruchu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unia Europejska, Bank Światowy) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „lepszyc regulacji” (*better regulation*).

2.2. Celami Centrum są m.in.:

- poprawa krajowego procesu stanowienia prawa poprzez wzmocnienie komponentu merytorycznego i udoskonalenie szczególnie oceny skutków regulacji,
- wypracowanie nowych płaszczyzn współpracy w trójkącie: rządzący (organ władzy publicznej i instytucje państwowe) – Uniwersytet – biznes (przedsiębiorcy, organizacje gospodarcze/branżowe),
- implementacja w Polsce rozwiązań zbliżonych do zagranicznych ośrodków analitycznych, aktywnych w sferze oceny skutków regulacji (*regulatory impact assessment*) i modelowania polityki publicznych (*policing research*) oraz wdrożenia polityk dotyczących lepszyc regulacji, polityki regulacyjnej opartej na dowodach (*evidence-based*) oraz redukcji obciążeń regulacyjnych,
- włączenie Uniwersytetu Warszawskiego w ściślejszą współpracę z interesariuszami zewnętrznymi (organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, związkami zawodowymi, organizacjami przedsiębiorców itp.),

- stworzenie zinstytucjonalizowanego, interdyscyplinarnego, eksperckiego zaplecza dla wszystkich interesariuszy procesu prawodawczego (administracji publicznej, parlamentarzystów, organizacji pozarządowych itd.),
- wsparcie naukowe (uniwersyteckie) dla tworzenia lepszych regulacji i prowadzenia polityki prawodawczej w oparciu o dowody (*evidence based policymaking*),
- promocja polskiej nauki wśród podmiotów zewnętrznych względem uniwersytetu: uczestników rynku (przedsiębiorców, pracodawców, konsumentów), decydentów (instytucje publiczne, politycy, urzędnicy), organizacji pozarządowych itd.,
- promocja polskiej nauki za granicą, w tym zwłaszcza dokonań na polu stanowienia prawa i racjonalności procesu prawodawczego, poprzez publikacje w zagranicznych czasopismach,
- dostarczenie nowego impulsu naukowego w sferze badań poświęconych legisprudencji (teorii i praktyce stanowienia prawa), ekonomicznej analizie prawa, ocenie skutków regulacji, teorii wyboru publicznego i analizie behawioralnej.

2.3. Biuro Centrum mieści się w budynku Collegium Iuridicum I (Wydział Prawa i Administracji UW, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa), pok. 423.

3. Ogólna charakterystyka opiniowanych projektów

ustaw. Zakres przedmiotowy prowadzonych analiz

3.1. Projekt ustawy o KRS oraz projekt p.u.s.p. dotyczą w swej istocie szeroko pojętego systemu sądownictwa w Polsce. W pierwszej kolejności należy odnotować, że problematyka ta znajduje swój punkt wyjścia już w przepisach Konstytucji RP. Ustawa zasadnicza stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1), przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały (art. 10 ust. 2). Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie (art. 45 ust. 2 ustawy zasadniczej). Szczegóły dotyczące władzy sądowniczej ustrojodawca zawarł w rozdziale VIII Konstytucji RP pt. „Sądy i Trybunały” (art. 173–201). Już w pierwszym przepisie tego rozdziału zawarto szczególnie istotne uregulowanie, w myśl którego sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 ustawy zasadniczej).

3.2. Projekt ustawy o KRS składa się z 74 artykułów zawartych w 8 rozdziałach o następujących tytułach (nazwach): „Przepisy ogólne” (art. 1–6), „Zakres działania Rady” (art. 7–8), „Sposób wyboru członków Rady i jej ustrój” (art. 9–44), „Postępowanie przed Radą” (art. 45–63), „Monitorowanie i ewaluacja działalności sądów” (art. 64–67), „System ważenia spraw” (art. 68–70), „Zasady etyki zawodowej” (art. 71–72), „Informacje i postulaty przedstawiane przez Radę” (art. 73–74). W myśl art. 1 projektu ustawy o KRS, ustawa określa zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa, zwanej dalej „Radą”, ustrój, sposób wyboru jej członków oraz tryb pracy Rady. Rada stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zarządza sądownictwem (art. 2 ust. 1 projektu ustawy o KRS). Wykonywanie zadań przez

Radę oparte jest na zasadach efektywności i transparentności, z poszanowaniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 3 ust. 1 projektu ustawy o KRS). Przy wykonywaniu zadań Rada kieruje się w szczególności koniecznością: 1) zapewnienia wysokiej jakości wymiaru sprawiedliwości; 2) informowania społeczeństwa o działalności wymiaru sprawiedliwości (art. 3 ust. 2 projektu ustawy o KRS). Nie ma wątpliwości, że projekt stanowi oryginalne i całościowe ujęcie problematyki Krajowej Rady Sądownictwa, co oznacza, że miałaby pełnić funkcję aktu prawnego, o którym mowa w art. 187 ust. 4 Konstytucji RP. W myśl tej regulacji, ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Jednocześnie oznacza to, że przyjęcie projektu ustawy o KRS skutkowałoby uchyleniem (derogacją) obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁴. Krytyczne stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” wobec tej ustawy, w jej kształcie nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), jest powszechnie znane⁵.

3.3. Projekt p.u.s.p. składa się z 302 artykułów podzielonych na 6 działów: „Sądy powszechne” (rozwiniecie w 10 rozdziałach; art. 1–98), „Sędziowie” (rozwiniecie w 4 rozdziałach⁶; art. 99–226), „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” (rozwiniecie w 2 rozdziałach; art. 227–257), „Referendarze sądowi, asystenci sędziów, urzędnicy i inni pracownicy sądowi, kuratorzy sądowi, biegli sądów powszechnych, stali mediatorzy w sprawach rozpoznawanych przez sądy powszechne i rejestr mediatorów” (rozwiniecie w 6 rozdziałach; art. 258–296), „Finansowanie działalności sądów powszechnych” (rozwiniecie w 2 rozdziałach; art. 297–301), „Przepis końcowy” (art. 302). Projekt p.u.s.p. został ponadto wzbogacony o 3 załączniki: „Tabela funkcji oraz minimalna wysokość wskaźników udziału w przydziale spraw”, „Stawki wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych miejscach służbowych oraz mnożniki służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów” oraz „Tabela funkcji i dodatkowych czynności służbowych oraz mnożników do ustalania wysokości dodatku funkcyjnego”. Zgodnie z art. 1 § 1 projektu p.u.s.p., sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego, przy czym sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne (art. 2 § 1 projektu p.u.s.p.). Czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie sądów powszechnych (art. 3 § 1 zd. 1 projektu p.u.s.p.). Obywatele biorą udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez uczestnictwo sędziów obywatelskich lub obywatelskich sędziów handlowych w rozpoznawaniu spraw przez sądy w składach kolegialnych w postępowaniu w pierwszej instancji, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej (art. 4 § 1 projektu p.u.s.p.). Sędziowie tworzą samorząd sędziowski (art. 5 § 1 projektu p.u.s.p.). Sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 99 § 1 p.u.s.p.). Jasne jest, że projekt p.u.s.p. stanowi propozycję aktu prawnego, dla którego podstawą normatywną jest art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Przyjęcie niniejszego projektu skutkowałoby uchyleniem (derogacją) obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷.

3.4. Już pobieżna analiza projektu ustawy o KRS oraz projektu p.u.s.p. dowodzi, że podejmowana w nich materia jest niezwykle rozległa. Powyżej zasygnalizowano (zob. pkt 1.3), że **przedmiotem**

.....

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm.

5 W uzasadnieniu do projektu ustawy o KRS wskazano: „ustawa zastępuje ustawę z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, która na skutek licznych zmian stała się nieczytelna, a jej aktualne uregulowania w sposób rażący naruszają zasady konstytucyjne oraz wymagania wynikające z prawa międzynarodowego (Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z uzasadnieniem..., s. 41).

6 Przy czym dział II rozdział II „Status sędziego” dzieli się dalej na 3 oddziały.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.

analiz zawartych w niniejszej opinii objęta zostanie pewna grupa najbardziej interesujących – zdaniem Autorów – zagadnień. Są nimi:

- 1) przekazanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi (zarządzania sądownictwem w ujęciu organizacyjnym) z puli kompetencji Ministra Sprawiedliwości do właściwości Krajowej Rady Sądownictwa – pkt IV opinii,
- 2) monitorowanie i ewaluacja działalności sądów, system ważenia spraw – pkt V opinii,
- 3) sędziowie obywatelscy i obywatelscy sędziowie handlowi – pkt VI opinii,
- 4) status sędziego i powołania sędziowskie (tzw. jednolity status sędziów sądów powszechnych) – pkt VII opinii.

Jednocześnie w niniejszej opinii nie podejmujemy rozważań nad dominującymi w debacie publicznej zagadnieniami z pogranicza polityki i prawa, takimi jak sposób kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa czy status sędziów powołanych do służby sędziowskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa działającej w składzie utworzonym na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw⁸, gdyż w naszej ocenie nie jest możliwa ewaluacja tych zagadnień z punktu widzenia ich skutków gospodarczych i społecznych.

4. Zagadnienie przeniesienia nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi (zarządzania sądownictwem w ujęciu organizacyjnym) z kompetencji Ministra Sprawiedliwości do właściwości Krajowej Rady Sądownictwa

4.1. Problematyka nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi jest już ze swej natury doniosłym wyzwaniem. Z jednej strony sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)⁹. Powołany przepis dotyczy istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, tj. zasadniczo rozstrzygnięcia sporów prawnych oraz orzekania o prawach i obowiązkach obywatelskich. Z drugiej strony sądy to także instytucje publiczne (jednostki organizacyjne), które mają – w sensie technicznym i organizacyjnym – zapewnić możliwość efektywnego sprawowania przez sędziów wymiaru sprawiedliwości. Mówiąc najprościej, w skali kraju sądy to tysiące urzędników, protokolantów, woźnych, ochroniarzy czy osób dbających o czystość¹⁰. To wydawanie tysięcy zaświadczeń rocznie, zatrudnianie i zwalnianie pracowników sądowych, dbanie o poszczególne pomieszczenia sądowe (w tym sale rozpraw), prowadzenie strony internetowej sądu

.....
8 Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zm.

9 Nadzór nad działalnością sądów powszechnych, ale jedynie w zakresie orzekania, sprawuje Sąd Najwyższy (art. 183 ust. 1 ustawy zasadniczej).

10 Niezależnie od formy świadczenia pracy. W praktyce sądy często korzystają z profesjonalnych usług firm ochroniarskich czy sprzątających.

itd. Wskazane przejawy aktywności to po prostu działalność organizacyjna i techniczna, nad którą należy sprawować nadzór.

Pojęcie „nadzór” jest szeroko omawiane w nauce prawa administracyjnego. Używa się go najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów (jednostek) w ich działalności¹¹. W ocenie *P. Przybysza*, nadzór jako więź między jednostkami organizacyjnymi wykazuje znaczące podobieństwo do kierownictwa, ale istnieją pomiędzy nimi istotne różnice. Przede wszystkim organ sprawujący nadzór może stosować wyłącznie takie władcze środki nadzoru, które zostały przewidziane przez przepisy ustawowe. Przepis, wedle którego dany organ sprawuje nadzór nad działalnością innego organu, wskazuje jedynie na właściwość organu, nie wynikają z niego natomiast żadne konkretne kompetencje nadzorcze. Przyjmuje się jednak, że nieokreślenie środków nadzoru w ustawie nie wyłącza dopuszczalności żądania przez organ nadzoru informacji od organu nadzorowanego na temat jego działalności w nadzorowanej dziedzinie¹².

W odniesieniu do omawianego zagadnienia, w piśmiennictwie wyrażono następujący postulat: „prawidłowe ukształtowanie nadzoru nad sądami wymaga zatem, aby z jednej strony, nie stał się on narzędziem wywierania nacisku na sądy i sędziów, ani przez pozostałe władze, co prowadziłoby do naruszenia niezależności i odrębności władzy sądowniczej, ani przez organy sądów, co mogłoby prowadzić do naruszenia niezawisłości sędziów, a z drugiej strony, nadzór ten powinien sprzyjać skutecznemu realizowaniu przez sądy prawa do sprawiedliwego i bez nieuzasadnionej zwłoki rozpatrywania spraw”¹³.

4.2. De lege lata problematyka nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych uregulowana jest w p.u.s.p. Zgodnie z art. 8 tej ustawy, działalność administracyjna sądów polega na: 1) zapewnieniu 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.¹⁴; 2) zapewnieniu 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, o której mowa w art. 8 pkt 1, sprawuje Minister Sprawiedliwości na zasadach określonych w dziale I, rozdziale 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ (art. 9 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 (art. 9a § 1 p.u.s.p.). Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 p.u.s.p., sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 p.u.s.p., oraz – w zakresie nadzoru nad prowadzeniem ksiąg wieczystych, rejestru zastawów i Krajowego Rejestru Sądowego – referendarze sądowi delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie art. 151a § 5 p.u.s.p. (art. 9a § 2 p.u.s.p.). Przy tym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przewidziane w p.u.s.p. mogą zostać powierzone sekretarzowi stanu lub podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, z wyjątkiem uprawnienia do wydawania decyzji o przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w art. 75 § 2 p.u.s.p. (art. 9aa p.u.s.p.).

.....

11 *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, Podstawowe więzi organizacyjne i funkcjonalne, (w:) *Prawo administracyjne*, red. *J. Jagielski, M. Wierzbowski*, Warszawa 2022, s. 207.

12 *P. Przybysz*, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 251.

13 *K. Dziedzic*, Jaki powinien być nadzór nad sądami, „IUSTITIA” 2023, nr 3, s. 133 i n.

14 Wedle tych przepisów, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego (art. 1 § 2 p.u.s.p.); sądy powszechne wykonują również inne zadania z zakresu ochrony prawnej, powierzone w drodze ustaw lub przez wiążące Rzeczpospolitą Polską prawo międzynarodowe lub prawo stanowiące przez organizację międzynarodową, jeżeli z wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy ją konstytuującej wynika, że jest ono stosowane bezpośrednio (art. 1 § 3 p.u.s.p.).

15 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

Co bardzo istotne, na mocy art. 9b p.u.s.p., czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowni są niezawisli.

Rozwinięciem przywołanych powyżej regulacji są konkretne przepisy p.u.s.p., które kształtują **katalog uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów**. Przy czym z racji tego, że samo pojęcie „nadzór administracyjny” nie zostało w p.u.s.p. doprecyzowane, **nie wszystkie jego kompetencje w tym zakresie można łatwo zidentyfikować**. Zasadniczo Minister Sprawiedliwości m.in.:

- 1) tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw (art. 20 pkt 1 p.u.s.p.);
- 2) tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów (art. 19 § 1 p.u.s.p.);
- 3) sprawuje nadzór administracyjny zarówno nad zapewnieniem warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądów, jak i nad zapewnieniem właściwego toku ich wewnętrznego urzędowania, bezpośrednio związanego ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej (art. 8–9a p.u.s.p.);
- 4) przydziela i znosi nowe stanowiska sędziowskie (art. 20a p.u.s.p.);
- 5) powołuje i odwołuje prezesów sądów (art. 23–25 i art. 27 p.u.s.p.) i w ten sposób określa skład kolegium sądu apelacyjnego i kolegium sądu okręgowego (art. 28 i art. 30 p.u.s.p.);
- 6) powołuje i odwołuje dyrektorów sądów (art. 32 p.u.s.p.), w stosunku do których jest także zwierzchnikiem służbowym (art. 21a § 2 p.u.s.p.);
- 7) może zarządzić lustrację sądu lub wydziału sądu albo lustrację działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2 p.u.s.p.);
- 8) określa regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (art. 41 p.u.s.p.);
- 9) tworzy, utrzymuje i jest administratorem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowania sądowe, w którym tworzy się i przetwarza akta spraw (art. 53 p.u.s.p.);
- 10) jest adresatem oświadczenia sędziego o zrzeczeniu się urzędu (art. 68 § 1 p.u.s.p.);
- 11) przenosi sędziego na inne miejsce służbowe (art. 75 § 3 p.u.s.p.);
- 12) może delegować sędziego do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych m.in. w innym sądzie, w Ministerstwie Sprawiedliwości, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do obsługi Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007–2022, w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa lub w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz odwołać z tego delegowania (art. 77 p.u.s.p.);
- 13) zwalnia sędziego od obowiązku zachowania tajemnicy sędziowskiej (art. 85 § 3 p.u.s.p.);

- 14) określa funkcje, z tytułu których przysługują sędziom dodatki funkcyjne oraz sposób ustalania tych dodatków (art. 91 § 8 p.u.s.p.);
- 15) udziela sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia (art. 93 § 3 p.u.s.p.);
- 16) kieruje sędziego na badanie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i wskazuje tego lekarza (art. 94d i art. 94e p.u.s.p.);
- 17) powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego (art. 110a § 1 p.u.s.p.);
- 18) powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych (art. 112 § 3 p.u.s.p.);
- 19) może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego (art. 112b § 1 p.u.s.p.);
- 20) przydziela nowe stanowiska referendarza sądowego i asystenta sędziego poszczególnym sądom (art. 153b i art. 155d p.u.s.p.);
- 21) jest dysponentem części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym (art. 177 § 1 p.u.s.p.)¹⁶.

W świetle ww. zbioru uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec sądownictwa powszechnego, nie ma wątpliwości, że pełni on obecnie pierwszoplanową rolę w zakresie zarządzania sądami. Już w tym miejscu może pojawić się pytanie, czy w istocie jego kompetencje ograniczają się tylko do statuowanego przez p.u.s.p. „nadzoru administracyjnego”.

4.3. Zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” ocenia opisany wyżej katalog uprawnień Ministra Sprawiedliwości w stosunku do sądownictwa powszechnego zdecydowanie krytycznie. W tym zakresie mowa nawet o „modelu omnipotencji Ministra Sprawiedliwości w dziedzinie organizacji i zarządzania sądami”¹⁷. Projekt ustawy o KRS oraz projekt p.u.s.p. zmierzają – najogólniej mówiąc – do przekazania nadzoru administracyjnego nad sądami oraz innych wyszczególnionych kompetencji (zarządzania sądownictwem w ujęciu organizacyjnym) z rąk Ministra Sprawiedliwości do właściwości Krajowej Rady Sądownictwa. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o KRS: „podstawowa zmiana przewidziana w projekcie ustawy dotyczy zakresu działania Rady. Założeniem przyjętym w projekcie jest uzdrowienie systemu zarządzania sądownictwem i nadanie Krajowej Radzie Sądownictwa głównej kompetencji w tym zakresie. Niezależność i niezawisłość sądów wymagają, aby zarządzanie nimi w części zostało powierzone Krajowej Radzie Sądownictwa, a ustroj sądów i ich działanie zostały określone przez ustawodawcę, a nie wyłącznie przez organy władzy wykonawczej. Władza wykonawcza nie może ingerować ani w treść, ani w sposób wymierzania sprawiedliwości (wymiar sprawiedliwości w ujęciu funkcjonalnym). Aby nie miała takiej możliwości, konieczne jest odpowiednie ukształtowanie zarządzania sądownictwem (wymiar organizacyjny)”¹⁸.

W myśl art. 2 ust. 1 projektu ustawy o KRS, **Rada** stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz **zarządza sądownictwem**. Szczegółowe kompetencje Rady określają art. 7–8 projektu

.....
16 Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z uzasadnieniem..., s. 186–187.

17 *Ibidem*, s. 187; pogrubienie własne Autorów opinii.

18 Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z uzasadnieniem..., s. 43–44.

ustawy o KRS. Wśród tych związanych z szeroko pojętym nadzorem administracyjnym nad sądownictwem i zarządzaniem nim należy wymienić:

- 1) rozpatrywanie wniosków o przeniesienie sędziego w stan spoczynku;
- 2) rozpatrywanie wystąpień o powrót na stanowisko sędziowskie;
- 3) opracowywanie propozycji rozwiązań dotyczących zarządzania sądownictwem i przedstawianie ich właściwym organom;
- 4) ustanawianie systemu ważenia spraw;
- 5) monitorowanie działalności sądów;
- 6) przeprowadzanie ewaluacji działalności sądów;
- 7) po powołaniu przez Prezydenta, wyznaczanie sędziemu sądu powszechnego miejsca urzędowania w sądzie, w którym ubiegał się o wolne stanowisko, oraz dokonywanie zmiany miejsca urzędowania;
- 8) prowadzenie spraw związanych z przydzielaniem w sądach powszechnych wolnych stanowisk sędziowskich oraz wolnych stanowisk referendarzy sądowych i asystentów sędziów, w tym przygotowywanie obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich;
- 9) odwoływanie prezesa albo wiceprezesa sądu powszechnego oraz prezesa albo zastępcy prezesa sądu wojskowego przed upływem kadencji z urzędu lub na wniosek zebrania sędziów właściwego sądu;
- 10) powoływanie po przeprowadzeniu konkursu i odwoływanie dyrektorów sądów powszechnych; Rada miałaby być także ich zwierzchnikiem służbowym;
- 11) delegowanie i prowadzenie spraw dotyczących delegowania sędziów na podstawie przepisów odrębnych;
- 12) analizowanie rozmieszczenia sędziów i pracowników w sądach powszechnych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych oraz równomiernego rozłożenia ich obowiązków, a także opracowywanie rozwiązań służących zagwarantowaniu właściwego toku urzędowania sądów, w tym sprawnego postępowania;
- 13) określanie pensum orzeczniczego sędziego sądu powszechnego;
- 14) prowadzenie spraw związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów oraz odpowiedzialnością dyscyplinarną referendarzy sądowych i mianowanych urzędników państwowych zatrudnionych w sądach powszechnych;
- 15) wybieranie Rzecznika Dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych po zgłoszeniu kandydatów przez zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji, a także Rzecznika Dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych po zgłoszeniu kandydatów przez Zgromadzenie Sędziów sądów wojskowych;
- 16) sprawowanie nadzoru nad Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury;

- 17) realizowanie zadań związanych z naborem na aplikację sędziowską prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury oraz sprawowanie nadzoru nad tą aplikacją i przeprowadzanie egzaminów sędziowskich;
- 18) powoływanie i odwoływanie Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym;
- 19) wykonywanie zadań z zakresu informatyzacji sądów (w tym utworzenie Instytutu Informatyzacji Sądownictwa);
- 20) sprawowanie nadzoru nad Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości, Instytutem Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie oraz powoływanie i odwoływanie dyrektorów tych Instytutów, a także delegowanie tam sędziów;
- 21) sprawowanie nadzoru nad przetwarzaniem danych osobowych przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy apelacyjne w ramach prowadzonych przez nie postępowań;
- 22) sprawowanie nadzoru nad podmiotami, których zadaniem jest zapewnienie poprawności i jakości danych kadrowych rejestrowanych w systemach centralnych;
- 23) prowadzenie spraw związanych z wnioskami sędziów o przyznanie pomocy finansowej;
- 24) prowadzenie, w zakresie uprawnień przysługujących Radzie, spraw osobowych:
 - a) sędziów sądów powszechnych i wojskowych,
 - b) sędziów w stanie spoczynku oraz członków ich rodzin pobierających uposażenie rodzinne,
 - c) referendarzy sądowych,
 - d) dyrektorów i zastępców dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Instytutu Ekspertyz Sądowych im. prof. dra Jana Sehna w Krakowie oraz Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości,
 - e) dyrektorów sądów i ich zastępców.

Analiza zestawienia powyższych kompetencji prowadzi do wniosku, że przyjęcie projektu ustawy o KRS oraz projektu p.u.s.p. czyniłoby z Krajowej Rady Sądownictwa organ sprawujący nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych i zarządzający sądownictwem od strony organizacyjnej. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie zostałyby wyraźnie ograniczone.

4.4. Przechodząc do oceny proponowanych rozwiązań w zakresie przeniesienia nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi (zarządzania sądownictwem w ujęciu organizacyjnym) z kompetencji Ministra Sprawiedliwości do właściwości Krajowej Rady Sądownictwa – zasadniczo należy ocenić je jako doniosłe wyzwanie organizacyjne i przejaw poważnej reformy jednego z kluczowych odcinków działalności państwa. Trudności z przeprowadzeniem takiego zabiegu wyją się oczywiście, mimo to w pełni przychylamy się do ugruntowanego stanowiska, że wszelkie ingerencje organów władzy wykonawczej i ustawodawczej nigdy nie mogą wkraczać w sferę

niezawisłości sędziowskiej¹⁹, a przekazanie nadzoru administracyjnego Krajowej Radzie Sądownictwa w zasadzie takie ryzyko wyeliminuje. Niemniej pełna ocena skali wyzwań organizacyjnych z tym związanych i ich ewaluacja wymagałaby uzyskania dostępu do danych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących zasobów osobowych i finansowych służących obsłudze nadzoru administracyjnego nad sądami.

Zwracamy uwagę na ryzyko organizacyjne i możliwe trudności związane z **oddaniem znacznej części uprawnień nadzorczych organowi wieloosobowemu, podejmującemu decyzje w toku swoich posiedzeń.** W piśmiennictwie podnosi się, że zaletą organów kolegialnych jest możliwość skupienia w jednym podmiocie osób reprezentujących różne interesy i różny zasób wiedzy. Taki organ zapewnia też, w powszechnym odczuciu, obiektywność podejmowanych rozstrzygnięć. Z drugiej strony wadami organów kolegialnych są: stosunkowa powolność działania, trudność w określeniu odpowiedzialności za podjęte decyzje, niemożność podejmowania większej liczby decyzji. Na tym tle organ jednoosobowy posiada dużą operatywność, może działać szybko i sprawnie podejmować wiele decyzji²⁰. Wydaje się, że **przeniesienie części obecnych zadań Ministra Sprawiedliwości na Krajową Radę Sądownictwa** (np. w zakresie delegowania sędziów czy powoływania dyrektorów sądów powszechnych) **spowolni niektóre procesy decyzyjne czy nawet – w przypadku pata wewnątrz Rady – uniemożliwi ich podjęcie.** Z drugiej strony, przynajmniej co do części z nowych kompetencji Rady, kolegialny sposób podejmowania decyzji, uwzględniający różne poglądy i interesy może nie być wadą, lecz zaletą. Uważamy, że godnym rozważenia mogłoby być wyodrębnienie puli kompetencji w zakresie zarządzania sądownictwem, które wymagają elastycznych i sprawnych decyzji, i przekazanie ich np. Przewodniczącemu Rady (finalnie odpowiadałby on przed Radą za podejmowane decyzje).

Obciążenie Krajowej Rady Sądownictwa nowymi, licznymi kompetencjami spowoduje konieczność znacznego wzmocnienia organizacyjnego, osobowego i finansowego Biura Rady. W istocie organ ten stałby się menadżerem (zarządcą) systemu sądownictwa powszechnego, do czego nie jest w tej chwili przygotowany i co wymagać będzie znaczących zabiegów i zmian organizacyjnych. Zgodnie z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli, przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2022 r. wyniosło w Krajowej Radzie Sądownictwa (jej Biurze) 63 osoby²¹. Inaczej jest z Ministrem Sprawiedliwości, którego wspiera rozbudowane ministerstwo jako aparat pomocniczy. W 2022 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości zatrudnionych było przeciętnie 840,45 osoby²². W tym aspekcie **wprowadzenie postulowanych zmian wymusi znaczące zwiększenie stanu zatrudnienia w Biurze Rady, a jednocześnie zmniejszenie liczby etatów w Ministerstwie Sprawiedliwości.** Nie jest przy tym jasne, czy sędziowie delegowani obecnie do Ministerstwa Sprawiedliwości będą w większości delegowani do Biura Rady, choć formalnie projektowane przepisy tego nie wykluczają.

Odnotujemy, że już obecnie Minister Sprawiedliwości nie sprawuje nadzoru administracyjnego w stosunku do jednego z pionów judykatury, tj. sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 12 ustawy

.....
19 B. Kolecki, Komentarz do art. 9b, (w:) I. Hayduk-Hawrylak, B. Kolecki, A. Wleklińska, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, Warszawa 2018, Legalis.

20 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej, (w:) Prawo administracyjne, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 190.

21 Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli nr P/23/001. Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 52 – Krajowa Rada Sądownictwa, s. 5; <https://www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/kontrolne-czastkowe-2022.html> (dostęp: 20.03.2024).

22 Najwyższa Izba Kontroli. Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiązywnych Zakładów Pracy, s. 23; <https://www.nik.gov.pl/plik/id.27867.pdf> (dostęp: 20.03.2024).

z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²³, zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy jednak pamiętać, że sądową kontrolę administracji w Polsce sprawują: Naczelny Sąd Administracyjny oraz 16 wojewódzkich sądów administracyjnych²⁴, jest to więc organizm znacznie szczuplejszy od systemu sądownictwa powszechnego. Ponadto specyfiką sądownictwa administracyjnego jest to, że obywatel (jednostka) zaskarża w jego ramach konkretne działania (zaniechania) państwa (organów jednostek samorządu terytorialnego). Ta szczególna rola sądownictwa administracyjnego (rozstrzygnięcie sporów, w których „stroną pozwaną” jest organ administracji publicznej) skutkowałą zasadnością wyłączenia tego pionu judykatury z nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości. Z uwagi na skalę, **analogia do wyłączenia systemu sądownictwa powszechnego z nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nie jest oczywista.**

Niezależnie od wskazanych wyżej wyzwań i problemów związanych z przeniesieniem zarządzania sądownictwem do kompetencji Rady, **część z postulowanych zmian zasługuje na szczególną aprobatę.**

Obecnie krytykę budzi rozwiązanie, w myśl którego Minister Sprawiedliwości powołuje prezesów sądów powszechnych (apelacyjnego – art. 23 § 1 p.u.s.p., okręgowego – art. 24 § 1 p.u.s.p., rejonowego – art. 25 § 1 p.u.s.p.) bez konieczności uzyskania choćby opinii danego zgromadzenia sędziów czy prezesa sądu przełożonego. Zgodnie z art. 10 § 1 projektu p.u.s.p., prezesa sądu wybiera zebranie sędziów tego sądu spośród sędziów mających w tym sądzie miejsce urzędowania. W związku z tym **jako usprawiedliwione jawi się założenie, że kompetencję do odwołania prezesa sądu mieć będzie Krajowa Rada Sądownictwa**, działająca z urzędu albo na wniosek właściwego kolegium sędziów, i to tylko w ściśle określonych przypadkach i określonej procedurze (art. 12 projektu p.u.s.p.). Skoro prezesa sądu wybierać będą sędziowie, to uprawnienie do jego odwołania także powinno przysługiwać organowi, którego skład ma w większości „sędziowski” charakter. **Rozważać można także zasadność przypisania Radzie niektórych innych zadań**, jak np. prowadzenie spraw związanych z wnioskami sędziów o przyznanie pomocy finansowej (art. 8 pkt 22 projektu ustawy o KRS).

5. Monitorowanie i ewaluacja działalności sądów, system wazenia spraw

5.1. Projekty ustawy o KRS i p.u.s.p. akcentują znaczenie podnoszenia jakości działalności sądów, zwłaszcza w kontekście rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Truizmem jest stwierdzenie, że obecnie mamy do czynienia z powszechnym zjawiskiem przewlekłości postępowań sądowych. Dostrzega to Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, wskazując, że „wymiar sprawiedliwości znajduje się w głębokim i strukturalnym kryzysie. Lata 2015–2023 to zapaść sądownictwa. Przed 2015 r. było przeciętnie, w 2023 r. jest tragicznie. Postępowania sądowe trwają coraz dłużej – latami czeka się na uregulowanie spraw majątkowych, rozwód, przyznanie opieki nad dziećmi, podział majątku – w sądach rejonowych sprawy cywilne nieprocesowe trwają nawet 80% dłużej w stosunku do 2015 r. Sprawa gospodarcza w SO trwała w 2015 r. przeciętnie 14, a w 2023 r. 20 miesięcy. Sądy funkcjonują w archaicznym otoczeniu. Podczas gdy na świecie wdraża się rozwiązania

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.

24 Przy czym WSA w Warszawie posiada Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu.

z zakresu sztucznej inteligencji, w Polsce akta sądowe są nadal wyłącznie papierowe, a wnoszenie pism w formie elektronicznej jest niemożliwe. Obywatele, którzy muszą komunikować się z sądem według przestarzałych zasad, tracą czas i pieniądze. System jest oderwany od potrzeb obywateli, utrudnia działalność gospodarczą, uporządkowanie ważnych spraw rodzinnych i majątkowych. To narusza ich podstawowe prawo do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, w rozsądnym terminie”²⁵.

Na nieco innym stanowisku stoi Ministerstwo Sprawiedliwości, które od lat chwali się odnotowywaniem poprawy na polu sprawności postępowań sądowych. Przykładowo w 2022 r. wskazywano, że po problemach związanych z pandemią sądy znacznie przyspieszyły. Średni czas postępowań w 2022 r. skrócił się o prawie dwa miesiące. Zainicjowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zmiany mające na celu usprawnienie i uproszczenie procedur sądowych i zwiększenie efektywności pracy sądów, przynosić miały efekty²⁶.

Z kolei w 2023 r. Ministerstwo Sprawiedliwości informowało, że średni czas postępowań w 2022 r. skrócił się w porównaniu z poprzednim rokiem o ponad miesiąc. W 2021 r. wynosił 7,1 miesiąca, podczas gdy w 2022 r. – 5,9 miesiąca. **Do sądów w 2022 r. wpłynęło ponad 14,6 mln spraw, sądy załatwiły 14,9 mln spraw. Ogromny napływ spraw został z nadlatkiem opanowany. Sądy załatwiły o 452 tys. spraw więcej niż w 2021 r.** Przechodząc dalej, w pierwszym kwartale 2023 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2022 r., średni czas trwania postępowań wieczystoksięgowych skrócił się o pół miesiąca. W Sądzie Rejonowym Warszawa–Mokotów, najbardziej obłożonym w Polsce tego rodzaju sprawami, przyspieszenie wyniosło w ocenie Ministerstwa aż dwa miesiąca²⁷.

25 Projekty ustaw zmian w sądownictwie gotowe do uchwalenia, https://www.iustitia.pl/79-informacje/4820-projekty-ustaw-zmian-w-sadownictwie-gotowe-do-uchwalenia?fbclid=IwAR0xFrDrc9ySkaTaXaSCgSfXeS_JYrz8OelcrwTnLrtCFjQiMtXMOaBjm18 (dostęp: 20.03.2024).

26 Raporty statystyczne udostępniane przez Ministerstwo Sprawiedliwości mają potwierdzać, że usprawnienie procedur sądowych i wprowadzenie z sukcesem nowoczesnych rozwiązań, jak e-KRS czy elektroniczne doręczenia, znaczne poprawiło jakość pracy wymiaru sprawiedliwości. W pierwszym kwartale 2022 r. średni czas trwania postępowań w **wybranych** kategoriach spraw wyniósł 5,5 miesiąca. To o 1,6 miesiąca krócej niż w 2021 r. Natomiast jeśli wziąć pod uwagę wszystkie postępowania w I instancji, wynik jest jeszcze lepszy: średni czas to 4,2 miesiąca. W sądach rejonowych sprawy gospodarcze przyspieszyły o prawie 2,5 miesiąca, a sprawy cywilne o 2 miesiące. Z kolei wskaźnik opanowania wpływu spraw karnych (stosunek spraw załatwionych do spraw wpływających) zwiększył się o prawie 21%. W pierwszym kwartale 2021 r. wyniósł ok. 121%, co oznacza, że na każde 100 spraw karnych, które wpłynęły do sądu, załatwionych zostało 121 spraw. Sądy załatwiły więcej spraw karnych niż wpłynęło, a zatem również część spraw z poprzednich lat. Najnowsze dane potwierdzają pozytywny trend, który wyraźnie zaznaczył się już w 2021 r. W sądach okręgowych średni czas trwania spraw cywilnych skrócił się wtedy o ponad pół miesiąca w stosunku do 2020 r. W sądach rejonowych przyspieszyły postępowania w wielu kategoriach szczególnie ważnych dla obywateli. Czas postępowania w sprawach o ustalenie opłaty użytkownika wieczystego skrócił się o 175 dni. Roszczenia z umowy o roboty budowlane były rozpatrywane o 103 dni szybciej, a roszczenia z umowy o dzieło – o 84 dni szybciej. Przyspieszyły również rozstrzygnięcia co do aktów stanu cywilnego – o 45 dni, a także postępowania o zabezpieczenie spadku – o 25 dni. W sprawach z zakresu prawa pracy krócej o 121 dni trwały dotyczące kobiet sprawy o odszkodowania z tytułu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Szybciej zapadały orzeczenia także w sprawach gospodarczych. Średni czas ich trwania w 2021 r. w sądach okręgowych był o 2 miesiące krótszy niż w 2020 r. Średni czas trwania spraw karnych w sądach okręgowych wyniósł 8,7 miesiąca. To o 1,6 miesiąca krócej niż w 2015 r. W sądach tych szybciej zapadały wyroki w sprawach karnych procesowych w drugiej instancji. Postępowania te były o prawie 12% krótsze niż w 2020 r. Natomiast w sądach rejonowych sprawy karne wykroczeniowe przyspieszyły w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. o 3,2 %, a sprawy rodzinne o 5,4%. **Sądy załatwiły w 2021 r. o 77 tys. spraw więcej niż w 2020 r. Liczba spraw pozostałych do załatwienia na następny rok spadła o 4,9%, to jest o ponad 197 tys. spraw. Z kolei średni czas wyznaczenia pierwszej rozprawy skrócił się o 7,7% (zob. Sądy pracują szybciej, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-szybciej>, dostęp: 20.03.2024).**

27 Sądy pracują sprawniej, <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sady-pracuja-sprawniej> (dostęp: 20.03.2024).

Powyższe ogólne dane (nie wyróżniające rodzaju i charakteru sprawy) należy odnieść do ustaleń Raportu Stowarzyszenia „Iustitia” pt.: „Sprawiedliwość coraz dalej od obywatela. Statystyki sądów powszechnych w latach 2015 – 2022”, w których wskazano: „Od 2015 r. obywatele, konsumenci i przedsiębiorcy czekają coraz dłużej na rozstrzygnięcie spraw. Poza symbolicznym i praktycznie dla stron nieodczuwalnym przyspieszeniem w repertorium karnym, w sądach rejonowych wszystkie inne repertoria wskazują na systematyczny spadek sprawności sądownictwa”²⁸. Raport ten analizuje poszczególne rodzaje spraw (oznaczone repertoriami) w poszczególnych sądach. Płyne z niego jasny wniosek, że w praktycznie każdym z istotnych dla obrazu sądownictwa repertorium (a przede wszystkim w sprawach gospodarczych) doszło do istotnego spowolnienia postępowań. Na pozytywny obraz danych z Ministerstwa Sprawiedliwości wpływa, jak się wydaje, elektronizacja postępowań rejestrowych Krajowego Rejestru Gospodarczego, która znacząco przyspieszyła załatwianie spraw w tym obszarze. Są to jednak sprawy rozstrzygane w przeważającej większości przez referendarzy sądowych, mające charakter bardziej czynności administracyjnych niż sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie zostały zatem uwzględnione w opracowaniu „Iustitii”, natomiast niewątpliwie wpłynęły na uśrednione dane statystyczne zaprezentowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Niezależnie od powyższego, w Polsce problem przewlekłości postępowań sądowych jest oczywisty, a sądownictwo potrzebuje w tym zakresie pilnych zmian. Przedstawiane statystyki problemu tego bowiem w żadnym razie nie niwelują.

5.2. Analizowane projekty ustawy o KRS i p.u.s.p. zawierają rozwiązania, które mają szansę stać się realną odpowiedzią na problem zapaści krajowego systemu sądowego. Rozdział 5 projektu ustawy o KRS zatytułowano „Monitorowanie i ewaluacja działalności sądów”. Zgodnie z zawartym w nim art. 64, monitorowanie działalności sądów obejmuje: rzetelność, sprawność i kulturę urzędowania. W ramach monitorowania działalności sądów Rada może zarządzić przeprowadzenie: 1) wizytacji sądu lub jego jednostki organizacyjnej; 2) lustracji w sądzie; 3) lustracji pracy sędziego lub asesora sądowego w sądzie administracyjnym, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę (art. 65 ust. 1 projektu ustawy o KRS). Czynności te nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi w sądzie administracyjnym są niezawisli (art. 65 ust. 2 projektu ustawy o KRS) i mogą być przeprowadzane przez członków Rady lub przez sędziów delegowanych do Biura Rady lub trzech sędziów wizytatorów wyznaczonych w drodze losowania spośród sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji niż ta, na obszarze której ma siedzibę sąd, który ma podlegać wizytacji lub lustracji albo w którym pełni służbę sędzia lub asesor sądowy w sądzie administracyjnym, którego indywidualna sprawa podlega rozpatrzeniu przez Radę (art. 65 ust. 3 projektu ustawy o KRS). Na mocy art. 67 ust. 1 projektu ustawy o KRS, ewaluacja działalności sądów obejmuje analizę całokształtu działalności sądów, w tym niezwiązaną ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i wykonywaniem innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Przeprowadza się ją na podstawie przepisów projektu p.u.s.p. (art. 67 ust. 2 projektu ustawy o KRS). W tym zakresie istotne znaczenie ma art. 68 projektu p.u.s.p., zgodnie z którym prezes sądu apelacyjnego sporządza sprawozdanie z oceny działalności sądów działających na obszarze apelacji w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji przedkłada Krajowej Radzie Sądownictwa nie później niż do końca kwietnia każdego roku. Sprawozdanie obejmuje rok kalendarzowy poprzedzający jego sporządzenie (§ 1); podstawą sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w § 1, są sprawozdania cząstkowe z oceny poszczególnych sądów działających na obszarze apelacji, opracowane w terminie do 15 marca każdego roku przez prezesów sądów rejonowych i prezesów sądów okręgowych, w zakresie powierzonych im zadań (§ 2); dyrektor sądu apelacyjnego sporządza sprawozdanie z oceny działalności sądów działających na obszarze apelacji w zakresie powierzonych mu zadań, które to sprawozdanie – po zaopiniowaniu przez zgromadzenie przedstawicieli sędziów apelacji – przedkłada Krajowej Radzie Sądownictwa nie

.....
²⁸ Raport Stowarzyszenia „Iustitia” pt.: „Sprawiedliwość coraz dalej od obywatela. Statystyki sądów powszechnych w latach 2015 – 2022”, str. 177.

później niż do końca kwietnia każdego roku. Sprawozdanie obejmuje rok kalendarzowy poprzedzający jego sporządzenie (§ 3); podstawą sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w § 3, są sprawozdania cząstkowe z oceny poszczególnych sądów działających na obszarze apelacji sporządzane w terminie do 15 marca każdego roku przez dyrektorów sądów rejonowych i dyrektorów sądów okręgowych w zakresie powierzonych im zadań (§ 4); Krajowa Rada Sądownictwa określi w drodze uchwały kryteria i zasady oceny działalności sądów, o których mowa w art. 67 pkt 1, a także szczegółowy tryb sporządzania sprawozdań z oceny działalności sądów, w tym sprawozdań cząstkowych z działalności sądów rejonowych i sądów okręgowych, mając na uwadze zapewnienie sprawności i skuteczności ewaluacji (§ 5). Ewaluacja działalności sądów przez Krajową Radę Sądownictwa polega w szczególności na: 1) ustalaniu kryteriów i zasad oceny działalności sądów w sposób zapewniający weryfikację wykonywania przez prezesów sądów i dyrektorów sądów zadań wynikających z ustawy oraz przepisów odrębnych; 2) badaniu sprawozdań z oceny działalności sądów, o których mowa w art. 68 § 1 i 3; 3) podejmowaniu działań określonych w art. 43 (art. 67 projektu p.u.s.p.).

W rozdziale 6 projektu ustawy o KRS („System ważenia spraw”) przewidziano nowy mechanizm służący określaniu ogólnego nakładu pracy, jakiego wymaga konkretna sprawa, i wynikającego z tego obciążenia sędziego. W myśl art. 68 ust. 1 projektu ustawy o KRS, Rada w drodze uchwały ustanawia system ważenia spraw rozpoznawanych przez sądy powszechne. Rada w drodze uchwały może ustanowić system ważenia spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne i sądy wojskowe oraz Sąd Najwyższy (art. 68 ust. 2 projektu ustawy o KRS). Ustanawiając system ważenia spraw, Rada bierze pod uwagę charakter tych spraw, stopień ich skomplikowania, spodziewany i poniesiony nakład pracy, a także czas konieczny do ich rozpatrzenia oraz równy podział spraw pomiędzy sędziów i racjonalne zarządzanie sądami (art. 69 projektu ustawy o KRS). Na mocy art. 70 projektu ustawy o KRS, system ważenia spraw obejmuje: 1) podział spraw na kategorie wyodrębnione ze względu na przeciętny nakład pracy i czas konieczny do ich rozpatrzenia przez sąd; 2) gradację wagi spraw należących do poszczególnych kategorii; 3) kryteria uzasadniające zaklasyfikowanie sprawy do określonej kategorii i zasady ich stosowania.

Jak wskazują eksperci Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, sprawność funkcjonowania sądów powinna być oceniana przez pryzmat art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Sprawność konkretnego sądu to eliminacja, w miarę możliwości, przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Badanie sprawności sądu obejmuje sprawdzanie efektywności podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu innych powierzonych zadań bądź funkcji, z uwzględnieniem stopnia obciążenia wykonywanymi zadaniami i ich złożoności. Źródłem wiedzy o sposobie funkcjonowania sądów mogą być również skargi na działalność prezesa sądu apelacyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Prezesa Wojskowego Sądu Okręgowego, a także rzeczników dyscyplinarnych i innych skarg podlegających rozpoznaniu przez Radę na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych. Rozpatrywanie tych skarg projekt powierza Radzie, a skargi w innym przedmiocie mają podlegać przekazaniu do odpowiednich organów (art. 66 projektu ustawy o KRS)²⁹.

Tym, co umożliwi zbadanie obciążenia konkretnego sędziego, **jest proponowany system ważenia spraw**. System ten ma pozwolić na pomiar i obiektywizację czasu i nakładu pracy poświęcanego przez sędziów na rozpatrzenie konkretnej sprawy. W związku z tym przy ustanawianiu tego systemu należało będzie wziąć pod uwagę charakter poszczególnych spraw, stopień ich skomplikowania oraz spodziewany nakład pracy konieczny do ich rozpoznania. Stworzony system ma składać się z trzech głównych elementów. Po pierwsze, sprawy rozpoznawane przez sądy powszechne powinny zostać podzielone na określone kategorie z uwzględnieniem przeciętnego nakładu pracy i czasu koniecznego do ich rozpatrzenia. Każda kategoria powinna grupować sprawy, których rozpatrzenie wymaga zbliżonego nakładu

.....

²⁹ Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa z uzasadnieniem..., s. 88–89.

pracy i jest podobnie czasochłonne. Po drugie, każdej z wyodrębnionej kategorii powinna w ramach systemu zostać nadana określona waga, która w sposób proporcjonalny będzie uwzględniała różnice zachodzące pomiędzy poszczególnymi sprawami w zakresie nakładu pracy i czasu niezbędnego do ich rozpatrzenia. Po trzecie, mając na uwadze możliwość występowania istotnych rozbieżności co do czynności koniecznych do rozpatrzenia spraw tego samego rodzaju, system powinien wprowadzać kryteria uzasadniające zaklasyfikowanie sprawy do określonej kategorii obejmującej sprawy o tej samej wadze oraz wyjaśniać zasady posługiwania się tymi kryteriami, aby zapewnić obiektywność wagi nadawanej poszczególnym sprawom. W założeniach narzędzie w postaci systemu ma umożliwić równy wagowo podział spraw pomiędzy sędziów i zobiektywizować rezultaty ich pracy, a w konsekwencji także pozwolić na racjonalne zarządzanie całym sądownictwem powszechnym. Docelowo system ten ma bowiem służyć określeniu potrzebnej liczby sędziów i urzędników sądowych nie tylko w konkretnym sądzie, lecz także sumarycznie w sądach rejonowych, okręgowych, apelacyjnych, co jest zsynchronizowane z projektem ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponadto system ważenia spraw jest istotnym komponentem rozwiązania mającego na celu ustalenie wymiaru zadań określającego czas pracy sędziego, co w projekcie ustawy p.u.s.p. jest proponowane pod nazwą pensum orzeczniczego. Limity zadań przewidywanych w ramach tego pensum mają bowiem być odnoszone także do wagi spraw ustalonej w systemie ich ważenia. Innym instrumentem zarządzania sądownictwem powszechnym przez Krajową Radę Sądownictwa ma być mapa tego sądownictwa tworzona według zasad przewidzianych w projekcie ustawy p.u.s.p. Na jej podstawie możliwe będą porównanie obciążenia sędziów i poszczególnych sądów oraz ocena realnej dostępności ochrony prawnej udzielanej przez te sądy. Informacje zawarte w mapie mają być jawne, dostępne dla obywateli i corocznie aktualizowane. Ustanawiając system ważenia spraw danego sądu, bierze się pod uwagę charakter tych spraw, stopień ich skomplikowania, spodziewany nakład pracy konieczny do ich rozpoznania oraz równy wagowo podział spraw pomiędzy sędziów i racjonalne zarządzanie sądem³⁰.

5.3. Znane powiedzenie prawnicze stanowi, że „justice delayed is justice denied”³¹. Normatywny wymóg rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki wynika już z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP czy art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na przewlekłość postępowań sądowych wpływa wiele czynników, w pierwszej kolejności liczba spraw do załatwienia (wpływ spraw do sądów), liczba i poziom kadry sędziowskiej, liczba asystentów sędziów i urzędników sądowych, stopień informatyzacji sądownictwa, ogólne warunki jego funkcjonowania (infrastruktura, poziom organizacji itd.). W wyniku serii orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do polskiego porządku prawnego została wprowadzona ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³². Pozwala ona na

.....
 30 *Ibidem*, s. 48–50.

31 A. Zieliński, Prawo do sądu a struktura sądownictwa, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 21.

32 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego. Dokonując tej oceny, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawiloci, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 ustawy).

indywidualne „zwalczanie” przewlekłości postępowania sądowego stronie, która zainteresowana jest sprawnym zakończeniem sprawy i uzyskaniem wyroku.

Jednocześnie na przewlekłość można i należy patrzeć także w ujęciu systemowym. W tym zakresie projekt ustawy o KRS i projekt p.u.s.p. wprowadzają bardzo wartościowe rozwiązania, które mogą przyczynić się do rozsądnego „rozłożenia” sił i środków sądownictwa powszechnego. W ogólności trafne jest podejście zespołu ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, którzy zastrzegają jako **punkt wyjścia, że monitorowanie działalności sądów obejmuje także sprawność** (art. 64 projektu ustawy o KRS). Podkreśliły, że sprawność postępowania należy rozumieć jako zapobieganie nieuzasadnionej zwłóce, co nie zawsze jest równoznaczne z szybkim wydaniem rozstrzygnięcia w danej sprawie. Nierzadko stopień skomplikowania sprawy wymaga przeprowadzenia bardzo dokładnego, a co za tym idzie – wymagającego dłuższego czasu postępowania dowodowego i rzetelnego rozpoznania sporu³³. W tym kontekście **na plan pierwszy wysuwa się propozycja nowego mechanizmu (systemu) ważenia spraw**. Choć projekt ustawy o KRS określa go ramowo (art. 68–70), to jego znaczenie dla praktyki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może być bardzo istotne. I tak przede wszystkim:

- 1) system ważenia spraw ma odgrywać istotną rolę w kontekście tworzenia mapy sądownictwa powszechnego (art. 43 projektu p.u.s.p.),
- 2) system ważenia spraw będzie istotny z perspektywy przydziału konkretnej sprawy sędziemu referentowi (art. 70 projektu p.u.s.p.),
- 3) system ważenia spraw będzie wpływał na określenie pensum orzeczniczego sędziego (art. 156 projektu p.u.s.p.),

Powyższe założenie zasługuje na pełną aprobatę. Poszczególne sprawy trafiające do sądów – nawet pozornie podobne – prezentują często różny ciężar gatunkowy i stopień skomplikowania. Obecnie, zwłaszcza biorąc pod uwagę System Losowego Przydziału Spraw, nie jest to w żaden sposób uwzględniane w tworzeniu referatów sędziów. Może to prowadzić do istotnych nierówności w wymiarze faktycznie świadczonej pracy, zarówno w przypadku poszczególnych orzeczników, jak też nawet całych wydziałów czy sądów. Stąd przyjąć należy, że **szerokie wykorzystanie systemu ważenia spraw przy kreowaniu mapy sądownictwa powszechnego, określaniu pensum orzeczniczego, a wreszcie przydziale konkretnych spraw do poszczególnych referatów jest zdecydowanie krokiem w dobrą stronę.**

Na pozytywną ocenę zasługują także inne, systemowe rozwiązania proponowane w ocenianych projektach. Mowa tu w pierwszej kolejności o monitorowaniu działalności sądów i ich ewaluacji jako kategorii nadrzędnej, ale także systemie rozpatrywania skarg i wniosków (art. 66 projektu ustawy o KRS), uprawnieniach prezesa sądu do monitorowania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach (art. 53 § 1 pkt 2 projektu p.u.s.p.), możliwości wprowadzenia szczególnego przydziału spraw z uwagi na sprawność postępowań (art. 70 § 6 projektu p.u.s.p.), ocenianiu sprawności podejmowania czynności przez kandydatów na sędziów (art. 114 § 1 i art. 116 § 1 projektu p.u.s.p.), braniu pod uwagę sprawności działania sędziego w dotyczących go ocenach okresowych (art. 130 § 2 projektu p.u.s.p.) itd.

Wszystkie zaprezentowane tu mechanizmy i instytucje świadczą o systemowym podejściu zespołu ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” do problemu zapewnienia

.....
³³ A. Orfin, Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości, „Jus Novum” 2012, nr 3, s. 74.

sprawności postępowań sądowych i w konsekwencji – udrożnienia polskiego sądownictwa powszechnego.

6. Sędziowie obywatelscy i obywatelscy sędziowie handlowi

6.1. Dział III projektu p.u.s.p. określa **szczegółowo nowe zasady udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości**. W projekcie zachowany został dotychczasowy art. 4 p.u.s.p. ze stosownymi zmianami (obywatele biorą udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez uczestnictwo sędziów obywatelskich lub obywatelskich sędziów handlowych). Przepisy te stanowią ustawowe rozwinięcie art. 182 Konstytucji RP (udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa). **Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jest jedną z podstawowych zasad postępowania sądowego, zaś Konstytucja RP roli ławnika nadała bardzo wysoką rangę, czyniąc go – obok sędziego zawodowego – współodpowiedzialnym za ogólny obraz tegoż wymiaru sprawiedliwości**. Art. 169 § 1 p.u.s.p. stanowi, że w zakresie orzekania ławnicy są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom, co jest tożsame z przepisem art. 178 § 1 Konstytucji RP (jest to przepis powtórzony w art. 228 projektu). Istotą systemu ławniczego jest równouprawnienie ławników i sędziego zawodowego w zakresie czynności orzekania. **Ich uczestnictwo w postępowaniu zapobiegać ma rutynie i ułatwiać pełniejsze spojrzenie sędziego na sprawę. Ławnicy orzekają w wybranych sprawach z zakresu prawa rodzinnego, prawa pracy³⁴ oraz prawa karnego³⁵. Konstrukcja prawna przewiduje, że w składach, w których występują ławnicy, mają oni przewagę liczebną względem sędziów zawodowych. Biorąc pod uwagę fakt, że wyrok zapada na skutek głosowania, jest to szczególnie istotna kwestia.**

6.2. Odnosząc się do instytucji ławników z perspektywy ewolucji ich roli, podkreślić należy, że urząd ławnika rozwinął się w odpowiedzi na niedoskonałości funkcjonowania ławy przysięgłych. Do ławy przysięgłych należy wydanie orzeczenia co do winy oskarżonego, zaś do składu zawodowego – kwalifikacja prawna czynu oskarżonego (subsumcja czynu oskarżonego pod określony przepis prawa) i wymiar kary. Ława przysięgłych wyjątkowo może orzekać w sprawach cywilnych, ale jej werdykt ogranicza się do ustalenia stanu faktycznego³⁶. Krytyka sądów przysięgłych wynikała z obserwacji różnorodnych nieprawidłowości powstających w ich praktycznej działalności. Najczęściej zarzuty odnosiły się do rozdzielenia kompetencji pomiędzy przysięgłych a sędziów zawodowych, co niejednokrotnie powodowało zmniejszenie poczucia odpowiedzialności za całe orzeczenie ze strony obydwu składów orzekających, a to wpływało niekorzystnie na poziom orzekania. Orzeczenia ławy przysięgłych w kwestiach faktycznych nie były motywowane i w zasadzie nie podlegały kontroli instancyjnej. Rodziło to niebezpieczeństwo ich nadmiernej dowolności, zwłaszcza że składy przysięgłych obradowały zwykle bez udziału czynnika fachowego, a ponadto składy dobierane były losowo, a więc często w sposób przypadkowy³⁷. **W Polsce instytucja ławników pojawiła się na przełomie XII i XIII wieku³⁸, kiedy to w ramach przyznawania immunitetu sądowego powstawały na prawie niemieckim sądy miejskie**

.....

34 Art. 47 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

35 Art. 28 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.).

36 S. Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 48.

37 J. Turek, Sędziowie z wyboru, „Nowe Podkarpacie” 1994, nr 29/55, s. 3.

38 Ł. Krzyżewski, Udział czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w realiach XXI wieku, „Zeszyty Prawnicze” 2023, 23.1, s. 129 (DOI 10.21697/zp.2023.23.1.05).

oraz sądy wiejskie. Sąd miejski był sądem ławniczym składającym się z wójta i ławników, a na wzór tych sądów we wsiach na prawie niemieckim, w sprawach mniejszej wagi sędził sołtys z ławnikami³⁹.

Po II wojnie światowej wprowadzono szeroki zakres udziału czynnika ludowego w Polsce („mas pracujących”; „ludu pracującego miast i wsi”)⁴⁰, który przez następne lata był zmniejszany. Dotyczyło to zwłaszcza postępowania cywilnego, ponieważ było ono zbyt zawile prawnie, w zbyt dużym stopniu wymagało znajomości przepisów, aby ławnicy mogli brać w nim faktyczny udział. Ograniczono też rolę ławników w postępowaniu karnym, ponieważ im większy skład sądzący, tym większe niebezpieczeństwo, że ktoś ze składu sędziowskiego się nie stawia. Pewnym wyjątkiem od typowo społecznego (nieprofesjonalnego) charakteru udziału ławników jest art. 158 § 3 p.u.s.p. stanowiący, że do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy ławnikiem powinna być wybrana osoba wykazująca szczególną znajomość spraw pracowniczych. Art. 158 p.u.s.p. wyklucza pewne grupy z możliwości ubiegania się o wybór na ławnika (np. radców prawnych i adwokatów oraz aplikantów tych zawodów). Przepisy nie wykluczają prawników, którzy nie uzyskali uprawnień zawodowych ani przedstawicieli nauki prawa. Jak stwierdza *J. Turek*, nie powinno się rozszerzać zakresu występowania sądów ławniczych, lecz warto docenić ich istnienie, wybieranie spośród osób o dużym doświadczeniu życiowym i cieszących się wysokim autorytetem⁴¹.

B. Hołyst stoi na stanowisku, że ludzie chcą widzieć w sędzie profesjonalistów – jak stwierdza, „kiedy idziemy do lekarza, też chcemy, żeby był fachowcem”. W związku z tym uważa, że wymiar sprawiedliwości powinien opierać się na pełnej znajomości prawa, dogłębnym rozumieniu procesów dotyczących formułowania tego prawa i orzekania. Być może podniesienie wymagań wobec ławników jest na to odpowiedzią⁴². Należy także wskazać, że wedle danych na listopad 2023 r. w całym kraju brakuje ok. 35% ławników. W konsekwencji mogą pojawiać się w sądach problemy z wyznaczaniem składów⁴³. Jak wskazuje *Martyna Skibniewska*, przewodnicząca Stowarzyszenia Rad Ławniczych, braki występują w całej Polsce. Podkreśla, że kwota 140 zł, którą zarabia ławnik, powinna być liczona do emerytury⁴⁴. Stowarzyszenie Rad Ławniczych podnosi, że nieprawdą jest to, że wysoki koszt utrzymania ławników w polskim wymiarze sprawiedliwości powoduje ich redukcje. Koszt ten to około 20 do 25 mln zł, natomiast budżet Ministerstwa Sprawiedliwości to około 12 mld zł – koszt utrzymania ławników stanowi zatem ok. 0,2% wydatków na rekompensaty⁴⁵.

6.3. Analizując projektowane zmiany w zakresie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jako podstawowe zmiany wskazać należy:

- 1) zmiana terminologiczna z pojęcia „ławnik” na „sędzia obywatelski”;
- 2) **możliwość włączenia do składu sędziowskiego sędziów obywatelskich na zgodny wniosek stron lub na wniosek oskarżonego** w przypadku spraw karnych (art. 227 § 2 i 3 projektu);
- 3) **rezygnacja z wymogu wykształcenia co najmniej średniego dla sędziego obywatelskiego** (art. 230 projektu a art. 158 § 1 pkt 7 p.u.s.p.);

.....

39 Zob. szerzej *J. Turek*, Ławnik – sędzia – przysięgły, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 24.

40 Art. 49 Konstytucji PRL stanowił o udziale ławników ludowych.

41 *J. Turek*, Ławnik – sędzia – przysięgły...

42 *B. Hołyst*, Ludowy wymiar sprawiedliwości, <http://www.rp.pl/arttykul/592565.html> (dostęp: 20.03.2024).

43 Brakuje ławników. W sądach będą problemy i opóźnienia, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art39350781-brakuje-lawnikow-w-w-sadach-beda-problemy-i-opoznienia> (dostęp: 20.03.2024).

44 A. Łukasiewicz, Brak ławników opóźni rozpatrywanie spraw?, <https://legalis.pl/brak-lawnikow-opozni-rozpatrywanie-spraw> (dostęp: 20.03.2024).

45 *Ibidem*.

- 4) poszerzenie katalogu osób, które **nie mogą być sędziami obywatelskimi** (np. notariusze, członkowie partii politycznych; art. 231 projektu a art. 159 p.u.s.p.);
- 5) wprowadzenie **przysięgi** składanej przez sędziego obywatelskiego (art. 236 § 3 projektu);
- 6) **wzrost wynagrodzenia** sędziego obywatelskiego (art. art. 172 § 4 p.u.s.p. a 243 § 1 projektu), co jest szczególnie istotne z punktu widzenia przywołanych danych związanych z wakacjami wśród ławników oraz w zestawieniu z niewielkimi dotychczas wydatkami na realizację tej konstytucyjnej zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;
- 7) **obligatoryjność szkoleń** dla sędziów obywatelskich (art. 246 projektu);
- 8) **wprowadzenie obywatelskich sędziów handlowych** (art. 247 – art. 257 projektu).

6.4. Analizując szerzej proponowaną instytucję **obywatelskich sędziów handlowych**, wskazać należy, że zgodnie z projektem biorą oni udział w rozpoznawaniu przez sąd okręgowy w postępowaniu w pierwszej instancji spraw gospodarczych oraz innych spraw z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego należących do sądu gospodarczego na podstawie odrębnych ustaw. Obywatelskim sędzią handlowym może być wybrany ten, **kto m.in. w okresie ostatnich pięciu lat, co najmniej przez dwa lata prowadził działalność gospodarczą** w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.). Zaś na wniosek strony prezes sądu zarządza rozpoznanie sprawy bez udziału obywatelskich sędziów handlowych (art. 247 § 5 projektu). Biorąc pod uwagę kryteria art. 248 projektu, obywatelskim sędzią handlowym może być przede wszystkim ten, kto posiada doświadczenie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Obywatelskich sędziów handlowych do sądów okręgowych wybierają w głosowaniu tajnym sejmiki województw, których obszar jest objęty właściwością tych sądów (art. 249 § 1 projektu).

Wydaje się, że można zaproponować szersze wykorzystanie koncepcji obywatelskich sędziów handlowych. W ocenie Autorów opinii sędzia handlowy powinien móc wykorzystać swoją wiedzę merytoryczną w taki sposób, **aby w sprawach gospodarczych zastępował konieczność powoływania biegłego, co mogłoby przyspieszać postępowania.** Wydaje się też, że pewien niedosyt pozostawia nieokreślenie konkretnych spraw gospodarczych, w których mają występować obywatelscy sędziowie handlowi (tak jak jest to obecnie w art. 47 kodeksu postępowania cywilnego). Obecna propozycja może prowadzić do angażowania obywatelskich sędziów handlowych w sprawach, w których faktycznie ich udział nie stanowiłby wartości dodanej.

Podsumowując wątek sędziów obywatelskich i obywatelskich sędziów handlowych, **wątpliwości budzi odejście od utrwalonego pojęcia „ławnik”.** Zakładając jednak utrzymanie zaproponowanego w projekcie nazewnictwa, pod rozważenie dalibyśmy użycie terminu „**sędziowie obywatelscy handlowi**”, tak aby terminy „sędziowie obywatelscy” i „obywatelscy sędziowie handlowi” ujęte były w sposób zbliżony. Pozostałe zmiany należy ocenić pozytywnie. W przypadku sędziów obywatelskich wyłączono szerszą grupę kandydatów z uwagi na ich wiedzę prawniczą, co nie idzie w parze ze społecznym wymiarem tej funkcji (np. notariusze), nadal jednak nie wyłączono np. przedstawicieli nauki prawa. Za wartościową propozycję zmiany uznać należy wprowadzenie osobnej grupy obywatelskich sędziów handlowych. Mają to być osoby co do zasady niebędące prawnikami, lecz osobami mającymi praktyczną wiedzę o funkcjonowaniu działalności gospodarczej. Odpowiada to przywołanym wcześniej postulatami *B. Hołysta* i *J. Turka*, że **z jednej strony pewną wartość w wymiarze sprawiedliwości ma czynnik społeczny, jednak osoby uczestniczące w takim charakterze w wydawaniu orzeczeń powinny mieć odpowiednie przygotowanie, jak i móc oczekiwać odpowiedniego wynagrodzenia.** Problem ten już teraz dostrzegany jest zwłaszcza na gruncie prawa karnego. Rolą sądu jest nie tylko orzeczenie o winie danej osoby, ale także o kwalifikacji czynu. Decyzja o obu tych kwestiach odbywa się w ramach

głosowania. O ile ocena winy nie wymaga wiedzy prawniczej (choć i tutaj należy mieć na uwadze, że prawo karne zna różne rodzaje winy), to już przyjęcie adekwatnej kwalifikacji prawnej czynu wiedzy prawniczej wymaga. W ocenie Autorów opinii idea obywatelskich sędziów handlowych odpowiada założeniu, że „kiedy idziemy do lekarza, też chcemy, żeby był fachowcem”, więc posiadana przez nich wiedza praktyczna powinna wspomagać sędziego w zrozumieniu danych problemów występujących w ramach działalności gospodarczej. Korzystnym rozwiązaniem jest także to, że brak ławnika z powodu nieobsadzenia funkcji nie będzie powodował opóźnienia postępowania (art. 227 § 4 projektu stanowi, że w przypadku braku możliwości wyznaczenia sędziów obywatelskich, prezes sądu zarządza rozpoznanie sprawy w składzie jednego sędziego).

6.5. Oceniając warstwę legislacyjną, nie przedstawiono jeszcze przepisów dostosowujących⁴⁶ (np. kiedy po raz pierwszy powołuje się obywatelskich sędziów handlowych) oraz przepisów przejściowych⁴⁷ (np. co z postępowaniami, które już są w toku, czy dotychczasowi ławnicy z mocy prawa stają się sędziami obywatelskimi). Jak wskazuje projekt, regulacje te będą przedstawione w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

7. Status sędziego i powołania sędziowskie (tzw. jednolity status sędziów sądów powszechnych)

7.1. Dział II projektu p.u.s.p. pt. „Sędziowie” reguluje takie kwestie jak powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz status sędziego. Analizowany projekt przewiduje fundamentalną zmianę w tym zakresie. **Nastąpiło odejście od takiej terminologii jak „sędzia sądu rejonowego”, „sędzia sądu okręgowego” oraz „sędzia sądu apelacyjnego”.** Wprowadzone zostało pojęcie „sędzia sądu powszechnego”. Proponowane zmiany terminologii dotyczą statusu sędziów, nie zaś zmian ustrojowych struktury sądownictwa. Konsekwencją tej zmiany jest fakt, że **Prezydent powołuje sędziego na urząd sędziego sądu powszechnego, nie zaś do orzekania w konkretnym sądzie** (jak wskazuje art. 99 § 3 projektu, zmiana miejsca urzędowania sędziego sądu powszechnego na sąd wyższego rzędu może być dokonana przez Krajową Radę Sądownictwa na wniosek sędziego w przypadku obwieszczenia o wolnym stanowisku sędziowskim, ze wskazaniem miejsca urzędowania w sądzie wyższego rzędu; por. obecny przepis 55 § 3 p.u.s.p.). Przedstawiona zmiana znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 128 § 1 projektu – w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia sędziemu aktu powołania Krajowa Rada Sądownictwa w drodze uchwały wyznacza miejsce urzędowania sędziego. **Zmianą związaną z modyfikacjami uprawnień Ministra Sprawiedliwości i przesunięciem części dotychczasowych kompetencji ministra na rzecz KRS jest art. 110 § 1 projektu.** Przepis ten stanowi, że o zgłoszeniu każdego kandydata na wolne stanowisko sędziowskie lub na wolne miejsce urzędowania w sądzie wyższego rzędu prezes właściwego sądu zawiadamia Krajową Radę Sądownictwa przez udostępnienie karty zgłoszenia kandydata w systemie teleinformatycznym. Przepis w obecnym

46 Zgodnie z § 35 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie z dnia 20 czerwca 2002 r. „Zasady techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 poz. 283), w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji.

47 Zgodnie z § 30 ust. 1 powołanego rozporządzenia, w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych.

brzmieniu stanowi, że o zgłoszeniu każdego kandydata na wolne stanowisko sędziowskie prezes właściwego sądu zawiadamia Ministra Sprawiedliwości przez udostępnienie karty zgłoszenia kandydata w systemie teleinformatycznym (art. 57ae p.u.s.p.). Odnośnie awansowania sędziów mających miejsce urzędowania w sądzie rejonowym określono, że miejsce urzędowania w sądzie okręgowym może być wyznaczone sędziemu sądu powszechnego, który posiada co najmniej czteroletni okres pracy na stanowisku sędziego, zaś miejsce urzędowania w sądzie apelacyjnym może być wyznaczone sędziemu sądu powszechnego, który posiada co najmniej ośmioletni okres pracy na stanowisku sędziego (art. 125 § 1 i art. 126 § 1 projektu).

Sposób powoływania sędziów ma zasadnicze znaczenie ustrojowe. Kwestia ta wiąże się z jednej strony z problematyką stworzenia instytucjonalnych gwarancji prawidłowego funkcjonowania organów władzy sądowniczej, a z drugiej – z realizacją prawa do sądu, legitymizacją władzy sądowniczej, urzeczywistnianiem zasady podziału władz i ich równoważenia się oraz dostępem do służby publicznej⁴⁸. Zgodnie z poglądem doktryny potwierdzonym w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, prezydencki akt powołania na urząd sędziego ma mieć charakter skonkretyzowany, a więc ma obejmować nie tylko udzielenie samej inwestytury, ale też określenie zakresu powierzonej władzy sędziowskiej, tj. rodzaju i szczebla sądu, do którego sędzia zostaje powołany (LG I, t. IV, s. 6; TK – K 18/09)⁴⁹. Nie wydaje się jednak, aby stanowisko przedstawione w wyroku TK stało w sprzeczności z proponowaną zmianą zakładającą powołanie przez Prezydenta danej osoby na stanowisko sędziego sądu powszechnego, zaś ewentualne awanse uzależnione byłyby już od samej KRS, bez udziału Prezydenta. TK wypowiedział się w tym przypadku w oparciu o aktualny porządek prawny; w ocenie Autorów opinii art. 144 ust. 3 pkt 17 (powoływanie sędziów) nie określa żadnych szczegółowych zasad tej prerogatywy.

7.3. Przedstawiony projekt zakłada przeniesienie kompetencji Ministra Sprawiedliwości polegającej na wydawaniu rozporządzenia, które tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw do regulowania na szczeblu materii ustawowej. Nie negując merytorycznej poprawności tego rozwiązania, pewne wątpliwości natury legislacyjnej budzi propozycja przeniesienia kompetencji zmiany okręgów sądowych z uprawnienia Ministra Sprawiedliwości na uprawnienie władzy ustawodawczej. Jak stwierdzają Autorzy projektu, Minister Sprawiedliwości nie może zachować uprawnienia do tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib, obszarów właściwości oraz zakresu rozpoznawanych spraw (obecny art. 20 p.u.s.p.)⁵⁰. Jak zauważają Autorzy projektu, swobodne tworzenie i znoszenie sądów stwarza zagrożenia związane z wpływaniem w ten sposób na przebieg spraw będących w toku i przydzielonych do rozpoznania konkretnym sędziom, a także ryzyko oddziaływania na status samych sędziów, którzy w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych mogą korzystać z prawa do przeniesienia w stan spoczynku. W ocenie Autorów nowelizacji względy te zadecydowały, że wszystkie kompetencje w tym zakresie zostały przekazane władzy ustawodawczej⁵¹.

Koncepcja przedstawiona w nowelizacji jest też zgodna z poglądami przedstawicieli doktryny. Tytułem przykładu: *Z. Strus* stwierdza, że szczególne znaczenie w omawianym przedmiocie mają przepisy art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, **nie pozostawiają bowiem wątpliwości, że ustroj sądów należy do tzw. materii ustawowej**, ponadto wskazują, iż pojęcie ustroju obejmuje okręgi sądowe będące elementem ustroju hierarchicznego i terytorialnego, co w związku z art. 176

48 *K. Weitz*, Komentarz do art. 179, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243 *M. Safjan, L. Bosek* 2016 (red.), Warszawa 2016.

49 *B. Naleziński*, Komentarz do art. 179, [w:] *P. Tuleja* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, 2023.

50 Społeczne projekty ustaw służące odbudowie wymiaru sprawiedliwości. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych z uzasadnieniem..., s. 198.

51 *Ibidem*, s. 199.

ust. 2 Konstytucji RP zamyka w formie ustawowej regulację jego treści. **Ze względu na to nie można uznać, aby w świetle Konstytucji RP dopuszczalne było dokonywanie zmian w tym przedmiocie aktem wykonawczym innej władzy**⁵². Przepis art. 20 ust. 1 p.u.s.p. oceniany był przez TK. W swoim orzeczeniu Trybunał stwierdził, że pojęcie ustroju sądów obejmuje:

- 1) strukturę sądów rozumianą jako kategorie sądów w obrębie ich rodzajów konstytucyjnie określonych;
- 2) organizację wewnętrzną sądów danej kategorii;
- 3) relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzące między różnymi kategoriami sądów.

Natomiast tworzenie i znoszenie sądów nie jest elementem tak rozumianego ustroju sądów. W ocenie większości składu orzekającego, tworzenie i znoszenie sądów nie należy zatem do sfery ustrojowej organów wymiaru sprawiedliwości⁵³. Orzeczenie to nie rozwiązało jednak wszystkich wątpliwości i nie przedstawiło jednoznacznie przekonujących argumentów za trafnością regulacji art. 20 ust. 1 p.u.s.p.

Dokonując **oceny legislacyjnej tego zagadnienia**, zauważyć należy, że akty stanowienia prawa cechować się powinny charakterem abstrakcyjnym oraz generalnym, zaś tworzenie i znoszenie sądów, określanie ich siedzib, obszarów właściwości oraz zakresu rozpoznawanych spraw ma charakter stosowania prawa, czyli rozstrzygnięcia indywidualnego i konkretnego. Wprowadzenie tego rozwiązania na płaszczyznę ustawową skutkować będzie kolejnym odstępstwem od charakteru materii, jaka na poziomie ustawy powinna być regulowana. Nie zmienia to jednak faktu, że decydowanie o zmianach okręgów w drodze rozporządzenia również nie jest legislacyjnie poprawne. Jest to problem analogiczny do zasad określania granic jednostek samorządu terytorialnego⁵⁴. Trybunał Konstytucyjny uznał ustalanie granic gmin za akt stosowania prawa; stwierdził, że postanowienia rozporządzeń Rady Ministrów dotyczące tworzenia, łączenia i dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin wymykają się spod kontroli ich poprawności sprawowanej jako kontrola hierarchicznej zgodności norm przez Trybunał Konstytucyjny oraz jako kontroli sądowo-administracyjnej legalności aktów i decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne⁵⁵. Jak stwierdza Rada Legislacyjna, **w sytuacji, gdy ustawodawca dostrzega potrzebę wyposażenia organu władzy publicznej w kompetencje do wydawania aktu stosowania prawa, bardziej odpowiednią formą jest – w zależności od okoliczności i konkretnego przypadku – zarządzenie, uchwała, postanowienie itp.**⁵⁶ W tym kontekście można także śledzić działania Rzecznika Praw Obywatelskich związane ze sprawami zmiany granic gmin⁵⁷.

7.4. Zmianą, którą należy ocenić pozytywnie, jest określenie, że na stanowisko sędziego sądu powszechnego mającego miejsce urzędowania w sądzie rejonowym może być powołany ten, kto posiada obywatelstwo polskie (art. 124 § 1 pkt 1 projektu), nie zaś jak obecnie „wyłącznie obywatelstwo polskie” (art. 61 § 1 pkt 1 p.u.s.p.). **Dotychczasowy stan prawny powoduje rozbieżność z art. 6 § 1 pkt 1 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz stawia wymóg posiadania**

.....
52 Z. Strus, Komentarz do art. 20, [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz, red. A. Górski, el/Lex.

53 Wyr. TK z 27.3.2013 r., K 27/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 448.

54 Zob. szerzej A. Feja-Paszkiewicz, Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie trybunału konstytucyjnego — wybrane problemy, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2010, nr 3264.

55 Postanowienie TK z 5 listopada 2009 r., sygn. S 6/09.

56 Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 19 lutego 2016 r. dotycząca problematyki upoważnienia do wydawania aktów podustawowych.

57 Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-granice-gmin-zmiany-rzad-sejm> (dostęp: 20.03.2024).

„**wyłącznie obywatelstwa polskiego**”, który w ocenie Autorów opinii jest nieproporcjonalny. Jest to też regulacja odbiegająca od standardów innych państw. Przykładowo w § 9 ust. 1 Deutsches Richtergesetz – ustawy, która w dużej części jest odpowiednikiem polskiego Prawa o ustroju sądów powszechnych – wskazuje się, że na stanowisko sędziego może zostać powołana osoba, która jest Niemcem w rozumieniu art. 116 Konstytucji, tj. posiada obywatelstwo niemieckie lub została przyjęta jako uchodźca lub wysiedleńca narodowości niemieckiej lub jako jego małżonek lub potomek na terytorium Rzeszy Niemieckiej w jej granicach na dzień 31 grudnia 1937 roku. Podobnie można wskazać na przepisy hiszpańskie. Wymóg posiadania obywatelstwa hiszpańskiego przez kandydata na sędziego w Hiszpanii wynika z art. 302 Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial [Ustawa Organiczna 6/1985 o Władzy Sądowniczej]. By móc przystąpić do *oposición libre* (proces rekrutacyjny, gdzie kryterium oceny są wyniki z egzaminów, główna droga wejścia do wymiaru sprawiedliwości) uprawniającej wstęp do Szkoły Sędziowskiej, wymagane jest: być Hiszpanem, być pełnoletnim i posiadać tytuł *licenciado en derecho* (czteroletnie studia, według Europejskiej Ramy Kwalifikacji tytuł równy polskiemu magistrowi prawa), jak również nie podlegać wykluczeniu przez jakikolwiek z określonych przez prawo warunków stanowiących o niezdolności⁵⁸. Przepis ten również nie wymaga, aby było to wyłącznie obywatelstwo danego państwa.

7.5. Proponowana zmiana w 124 § 1 projektu przewiduje usunięcie minimalnego wieku kandydata. Z przepisu usunięto także pojęcie asesora. Projekt wprowadza także ocenę okresową sędziów. Negatywny wynik dwóch ocen okresowych stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przedmiocie złożenia sędziego z urzędu (130 § 3 projektu). Przewidziano także zmiany w funkcjonowaniu dotychczasowej instytucji **delegacji**. Jeśli sędzia miałby objąć funkcję w organach państwowych, obowiązany jest zrzec się niezwłocznie swojego urzędu (art. 134 § 1 projektu). Następnie sędzia może powrócić na urząd sędziego i poprzednio zajmowane stanowisko, jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza pięciu lat, chyba że pełnił funkcje sędziowskie lub prokuratorskie w międzynarodowych lub ponadnarodowych organach sądowych (art. 135 § 1 projektu). Istotą proponowanych rozwiązań jest ograniczenie delegacji w taki sposób, aby nie prowadziły one do „blokowania” etatów sędziowskich przez kierowanie sędziów do pracy administracyjnej. Pozytywnie należy ocenić przedstawioną propozycję. Z informacji uzyskanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (pismo BK-I-082-29/19) wynika, iż na dzień 1 stycznia 2019 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości przebywa 164 sędziów⁵⁹, ponadto generuje to wysokie koszty przyznawane na ryczałty mieszkaniowe⁶⁰. Na szczególnie istotne problemy związane z delegowaniem zwrócił uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich. RPO stwierdził, że **niczym nieograniczone korzystanie z tej możliwości narusza też wyłączne konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP do powoływania sędziów, co przekłada się na naruszenie podstawowego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd**, oraz że podwójna rola Ministra Sprawiedliwości, będącego zarazem Prokuratorem Generalnym, w związku z jego kompetencjami do delegowania sędziów, narusza konstytucyjną zasadę podziału władz⁶¹.

7.6. Przewidziana została także **zmiana wysokości mnożników** (w górę). Wedle proponowanej tabeli najniższe wynagrodzenie sędziego wynosić ma 2,5 średniego wynagrodzenia (załącznik nr 2).

.....

58 Zob. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666&p=20221223&tn=1#atrescientosdos> (dostęp: 02.03.2024).

59 Ujawniamy nazwiska sędziów przebywających na delegacjach w Ministerstwie Sprawiedliwości [stan na 1 stycznia 2019], <https://www.iustitia.pl/109-ujawniamy-wyjasniamy/2867-ujawniamy-nazwiska-sedziow-przebywajacych-na-delegacjach-w-ministerstwie-sprawiedliwosci-1-stycznia-2019> (dostęp: 20.03.2024).

60 Miliony złotych dla delegowanych do MS sędziów, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1198523-delegowanie-sedziow-do-ms.html> (dostęp: 20.03.2024).

61 Delegowanie sędziów przez Ministra Sprawiedliwości – niekonstytucyjne. Stanowisko RPO dla TK, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-delegowanie-sedziow-ms-niekonstytucyjne-tk> (dostęp: 20.03.2024).

Przewidziano także podniesienie wynagrodzenia asystenta sędziego, które wynosić będzie 50% pierwszej stawki zaszerogowania sędziego, czyli 2,5 średniego wynagrodzenia. Ponadto, jak proponuje projektodawca, sędzia będzie mógł uzyskać **najwyższy mnożnik nawet bez zmiany miejsca zatrudnienia** na sąd okręgowy oraz apelacyjny. Rozwiązanie to można podać pod pewną wątpliwość, **gdyż nie uwzględnia faktu, że sędzia powinien być jednak nagradzany finansowo głównie za rzetelną pracę skutkującą awansem do sądu wyższej instancji.**

7.7. Projekt przewiduje **zmodyfikowanie instytucji rady ławniczej** (art. 175 p.u.s.p.). Nowe rozwiązanie poszerza jej kompetencje, określając, że Przewodniczący rady sędziów obywatelskich przedkłada prezesowi właściwego sądu informację o istotnych sprawach związanych z funkcjonowaniem sędziów obywatelskich. Informację tę prezes sądu przedstawia kolegium sędziów okręgu, które przeprowadza nad nią debatę. W posiedzeniu kolegium mogą wziąć udział – z prawem do zabierania głosu – adwokat, notariusz, komornik sądowy, prokurator i radca prawny wskazani przez właściwy samorząd zawodowy (art. 245 projektu). Odnośnie rady sędziów obywatelskich wskazać by należało, że projekt ustawy przewiduje wydanie rozporządzenia (wedle analogicznego upoważnienia ustawowego jak p.u.s.p.), projektodawca nie przedstawia jednak projektu rozporządzenia ani nie określa, czy miałyby ono taką samą treść jak dotychczasowe.

8. Podsumowanie i wnioski opinii

8.1. Przeprowadzone na potrzeby niniejszej opinii analizy potwierdziły istotne znaczenie zagadnień podejmowanych w projekcie ustawy o KRS oraz projekcie p.u.s.p. Poniżej prezentujemy zbiór wniosków, do jakich doprowadziły nas podjęte rozważania:

1. Problematyka nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi jest zagadnieniem doniosłym. Postulowane przeniesienie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi (zarządzania sądownictwem w ujęciu organizacyjnym) z kompetencji Ministra Sprawiedliwości do właściwości Krajowej Rady Sądownictwa oceniamy jako znaczące wyzwanie organizacyjne, jednak dokładna ewaluacja wymagałaby uzyskania dostępu do danych Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczących zasobów osobowych i finansowych służących obsłudze nadzoru administracyjnego nad sądami. Przeniesienie części obecnych zadań Ministra Sprawiedliwości na Krajową Radę Sądownictwa (jako na organ wieloosobowy) może ponadto spowolnić pewne procesy decyzyjne czy nawet – w przypadku pata wewnątrz Rady – uniemożliwić ich podjęcie. Obciążenie Krajowej Rady Sądownictwa nowymi, licznymi kompetencjami spowoduje niewątpliwie konieczność znacznego wzmocnienia organizacyjnego, osobowego i finansowego Biura Rady.
2. Należy z aprobatą zauważyć, że projekt ustawy o KRS oraz projekt p.u.s.p. akcentują znaczenie podnoszenia jakości działalności sądów, zwłaszcza w kontekście rozpoznawania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Zawierają one rozwiązania, które mają szansę stać się realną odpowiedzią na problem zapaści krajowego systemu sądowego, albowiem zmiernają one do rozsądnego rozłożenia sił i środków sądownictwa powszechnego. Trafne jest podejście przyjmujące, że monitorowanie działalności sądów obejmuje także sprawność. W tym kontekście na plan pierwszy wysuwa się propozycja nowego mechanizmu (systemu) ważenia spraw. Jego szerokie wykorzystanie przy kreowaniu mapy sądownictwa powszechnego, określaniu pensum orzeczniczego, a wreszcie przydziale konkretnych spraw do poszczególnych referatów sędziów jest zdecydowanie krokiem

w dobrą stronę. Na pozytywną ocenę zasługują także inne, systemowe rozwiązania proponowane w ocenianych projektach. Mowa tu w pierwszej kolejności o monitorowaniu działalności sądów i ich ewaluacji jako kategorii nadrzędnej, ale także o systemie rozpatrywania skarg i wniosków, uprawnieniach prezesa sądu do monitorowania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, możliwości wprowadzenia szczególnego przydziału spraw z uwagi na sprawność postępowań, ocenianiu sprawności podejmowania czynności przez kandydatów na sędziów, braniu pod uwagę sprawności działania sędziego w dotyczących go ocenach okresowych itd. Wszystko to powinno wydatnie wpłynąć na realizację normatywnego wymogu rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności).

3. Za wartościową propozycję uznać należy wprowadzenie obywatelskich sędziów handlowych. Mają to być osoby co do zasady niebędące prawnikami, ale posiadające praktyczną wiedzę o funkcjonowaniu działalności gospodarczej. Dzięki ich udziałowi w rozpoznawaniu spraw sędzia zyska punkt widzenia przedsiębiorcy, gdzie znaczenie może mieć np. praktyka handlowa. Przy tym wydaje się, że można zaproponować szersze wykorzystanie koncepcji obywatelskich sędziów handlowych. W ocenie Autorów opinii, sędzia handlowy powinien móc wykorzystać swoją wiedzę merytoryczną w taki sposób, aby w sprawach gospodarczych zastępował konieczność powoływania biegłych, co mogłoby ograniczyć koszty i przyspieszać przebieg postępowań sądowych. Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie wyższych wynagrodzeń dla ławników (sędziów obywatelskich, obywatelskich sędziów handlowych). Do tej pory deficyty w tym zakresie skutkowały brakami w obsadzie ławniczej sądów.
4. Przeanalizowane projekty proponują odejście od takiej terminologii jak „sędzia sądu rejonowego”, „sędzia sądu okręgowego” oraz „sędzia sądu apelacyjnego”. Wprowadzone zostało pojęcie „sędzia sądu powszechnego”, co pozwala uzyskać sędziemu maksymalne wynagrodzenie przewidziane ustawą bez awansowania w strukturze sądownictwa. Modyfikacją, którą należy ocenić pozytywnie, jest określenie, że na stanowisko sędziego sądu powszechnego mającego miejsce urzędowania w sądzie rejonowym może być powołany ten, kto posiada obywatelstwo polskie, co zrywa z obecnie obowiązującą formułą posiadania „wyłącznie obywatelstwa polskiego”, która ma charakter nieproporcjonalny. Przewidziano także zmiany w funkcjonowaniu instytucji delegacji. Dotąd była ona wykorzystywana w sposób niczym nieograniczony, co skutkowało osłabianiem kadrowym sądów, a w konsekwencji – przewlekłością postępowań sądowych.

8.2. W świetle wszystkich powyższych uwag wyrażamy stanowisko, że projekty ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych opracowane przez zespół ekspertów Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” są bardzo wartościowymi propozycjami legislacyjnymi. Za zasadne uznać należy prowadzenie dalszej debaty nad bezwzględnie konieczną reformą polskiego sądownictwa. Punkt wyjścia do takiej dyskusji mogą stanowić przeanalizowane projekty ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.



Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

Centrum Oceny Skutków Regulacji jest utworzoną w 2022 r. jednostką organizacyjną Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, realizującą w ramach Programu *Nauka dla Społeczeństwa* MEiN projekt „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego” o budżecie 1.723.965,00 zł. Centrum współpracuje ściśle z Zakładem Ekonomicznej Analizy Prawa.

Centrum zapewnia wsparcie intelektualno-ekspertkie naukowców uniwersyteckich, którzy w ramach interdyscyplinarnych grup badawczych przygotowują opracowania poświęcone ocenie skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidując następstwa przyjęcia rozwiązań oraz identyfikując ich koszty (*costs*) i zyski (*benefits*) w wymiarze społeczno-gospodarczym. Tak rozumiana ocena skutków regulacji odpowiada „polityce prawa” postulowanej sto lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich prawników: Leona Petrażyckiego. Jest zgodna z postulatami ruchu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unia Europejska, Bank Światowy) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „lepszyc regulacji” (*better regulation*).

Centrum Oceny Skutków Regulacji bud. Collegium Iuridicum

I Wydział Prawa i Administracji UW

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28 00-927 Warszawa

cosr@wpia.uw.edu.pl

cosr.wpia.uw.edu.pl



NAUKA DLA
SPOŁECZEŃSTWA