

UZASADNIENIE

Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej u.s.p.) stanowi element działań podejmowanych w celu reformy wymiaru sprawiedliwości w kierunku bardziej elastycznego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także istotnej modyfikacji zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, jak również usprawnienia zarządzania sądami. Przedmiotem nowelizacji są ponadto niektóre przepisy regulujące status sędziego, w tym sędziego w stanie spoczynku.

Zasadnicze kierunki projektowanej reformy odpowiadają m.in. zaleceniom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy i nastawione są na podniesienie jakości działalności sądów, tak w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności (orzecznictwa), jak i w wymiarze funkcjonalnym, poprzez optymalne rozlokowanie i zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych (efektywność wymiaru sprawiedliwości).

Tak właśnie rozumiana jakość działalności sądów kształtuje w społeczeństwie obraz sądownictwa powszechnego i wpływa na ocenę wykonywanych przez sądy i sędziów zadań.

Jakość podstawowej działalności sądu, czyli orzecznictwa, odnosi się oczywiście wprost do przebiegu postępowań sądowych i merytorycznego poziomu stosowania prawa przez sądy. Jednak odpowiednio wysoki poziom orzecznictwa musi zostać zharmonizowany z optymalnie zorganizowaną i zarządzaną strukturą sądów. Efektywność (tj. sprawność i skuteczność) wymiaru sprawiedliwości jest bowiem kategorią praktyczną, mierzoną przede wszystkim czasem i wydatkami na organizację oraz funkcjonowanie sądów, w tym przebieg postępowań sądowych. Sprowadza się w istocie do osiągnięcia zamierzonych celów przy niezbędnym, a jednocześnie wystarczającym nakładzie sił i środków. „Efektywny wymiar sprawiedliwości” oznacza zatem łatwy dostęp do sądu, w którym uzyskać można w sposób najbardziej dogodny, w rozsądnym terminie, rzeczywiście skuteczną ochronę.

Wzorem sądownictwa niemieckiego zwrócić więc należy uwagę z jednej strony na aspekt ekonomicznej skuteczności funkcjonowania sądów, z drugiej zaś – wzmocnić przekonanie sędziów, że do zadań sądów należy także rozważenie, zapewnienie i ulepszenie jakości „świadczonych przez sądy usług”

– a więc gwarancja najwyższej efektywności ochrony prawnej (J. von Bargen, *Dobre orzecznictwo – stanowisko wobec dyskusji dotyczącej jakości w sądach*, *Monitor Prawniczy* nr 23/2006).

Należy przypomnieć Zalecenie nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r.), w którym określając powinności sędziowskie, zaleca się aby rządy państw członkowskich podejmowały lub utrwały wszelkie środki niezbędne do podwyższenia roli poszczególnych sędziów i całego sądownictwa oraz aby umacniały ich niezawisłość i niezależność, a także sprawność działania, w szczególności poprzez zapewnienie sędziom warunków sprawnego wykonywania pracy.

Zakres powinności sędziowskich, zgodnie z przyjętymi przez Radę Europy standardami, obejmuje chronienie praw i wolności wszystkich osób, właściwe stosowanie prawa, bezstronne, sprawne i szybkie rozpoznawanie spraw, a w szczególności także: zapewnienie rzetelnego wysłuchania wszystkich stron i przestrzegania przysługujących stronom praw proceduralnych, bezstronnego wyjaśniania stronom kwestii proceduralnych, gdy zachodzi taka potrzeba; podawania w sposób jasny i kompletny, w łatwo zrozumiałych słowach motywów orzeczenia; brania udziału w każdym szkoleniu niezbędnym do wykonywania obowiązków w sposób sprawny i należyty.

Natomiast w przedmiocie zapewnienia sędziom warunków umożliwiających sprawne wywiązywanie się z zakresu ich powinności, Rada Europy zaleciła m.in. powoływanie do pomocy sędziom odpowiedniego personelu pomocniczego oraz oddawanie do ich dyspozycji odpowiedniego wyposażenia przy równoczesnym podejmowaniu właściwych środków, mających na celu przekazywanie wszelkich „zadań niesądowych” innym osobom, powtarzając w tym zakresie Zalecenie nr R(86)12 dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 16 września 1986 r.).

Wspomnieć należy również Zalecenie nr R(95)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, zgodnie z którym wykorzystywanie zasad, strategii i technik postępowania właściwych nauce o zarządzaniu może w sposób istotny przyczynić się do sprawnego i efektywnego działania wymiaru sprawiedliwości. Zmierzając, przy dokonywaniu zmian w ustawodawstwach i praktyce, w kierunku modelu menadżerskiego zarządzania w sądownictwie, odpowiednie organy powinny określić zadania, do których realizacji będą dążyć w zarządzaniu obciążeniem pracą, finansami, infrastrukturą, zasobami ludzkimi i porozumiewaniem się.

Przytoczonym zaleceniom Rady Europy odpowiada zawarta w projekcie propozycja uwolnienia sędziów od obowiązków administracyjnych, związanych z zapewnianiem organizacyjnego i technicznego

zaplecza (warunków) dla realizowania podstawowej działalności sądów, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie powierzonych sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. Obowiązki te, obciążające dotąd prezesów sądów, powierzone zostaną dyrektorom sądów, powoływanym spośród specjalistów z zakresu zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

We współczesnym podejściu do zarządzania akcentuje się, że sukces każdej organizacji wymaga interdyscyplinarnego, współpracującego ze sobą zespołu.

Zgodnie z założeniami projektu, na dyrektorach sądów spoczywać będzie odpowiedzialność za zapewnienie i sprawne funkcjonowanie infrastruktury sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiedzialność za zapewnienie sędziom warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich pracy. Na prezesie sądu spoczywać natomiast będzie odpowiedzialność za zapewnienie, poprzez właściwe kierowanie pracą sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów, jakości podstawowej działalności sądu – a więc przede wszystkim sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Prezes sądu pozostanie zwierzchnikiem kadry należącej do szeroko pojętego pionu orzeczniczego (sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziów), natomiast zwierzchnikiem służbowym pozostałych pracowników sądu stanie się dyrektor sądu. W wyłącznej kompetencji prezesa sądu pozostanie kierowanie działalnością administracyjną sądu, bezpośrednio związaną z wykonywaniem podstawowych zadań sądu, a więc tych z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wykonywania innych powierzonych sądom zadań z zakresu ochrony prawnej. W zakresie sposobu realizacji swoich zadań dyrektorowi sądu pozostawia się autonomię, przy czym prezes sądu określony został jako zwierzchnik dyrektora sądu i to on będzie określał potrzeby sądu, jakie jego zdaniem konieczne są dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań i przekazywał taką informację dyrektorowi sądu. Dyrektor sądu będzie też obowiązany uzgodnić z prezesem sądu (a pośrednio z przewodniczącymi wydziałów) rozmieszczenie stanowisk pomocniczych w wydziałach sądu (pionie orzeczniczym) – przy czym decydujące zdanie pozostawia się w tym zakresie prezesowi sądu.

Podstawą odwołania dyrektora sądu będzie między innymi odmowa przyjęcia przez właściwe zgromadzenie ogólne sędziów apelacji rocznego sprawozdania dyrektora z działalności sądu – w zakresie powierzonych mu zadań. Takie rozwiązanie zapewnić ma, z jednej strony, kontrolę samorządu sędziowskiego nad należyтым wykonywaniem przez dyrektorów sądów powierzonych im zadań, a z drugiej – wzajemną równowagę pomiędzy uprawnieniami powierzonymi w tym zakresie samorządowi

i organom sądu. Niezależnie Minister Sprawiedliwości będzie miał również uprawnienie do odwołania dyrektora sądu w razie stwierdzenia naruszenia przez dyrektora sądu obowiązków.

Idea wprowadzenia do struktury sądownictwa tzw. menadżera sądowego nie jest wizją nieznaną. System oddzielenia sfery zarządzania tzw. administracyjnym zapleczem sądu od sfery kierowania pracą sędziów funkcjonuje w wielu krajach europejskich (np. Holandia, Portugalia) i zgodny jest z postulowaną przez Radę Europy w Zaleceniu nr R(95)12, dotyczącym zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych, tendencją do odchodzenia od tradycyjnego modelu zarządzania wymiarem sprawiedliwości w kierunku modelu menadżerskiego. Rozdzielenie działalności administracyjnej sądów od „działalności sędziowskiej” było także jedną z sugestii raportu ekspertów hiszpańskich, sporządzonego w roku 2007 w ramach realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu Twinning Light „Wzmocnienie polskiego wymiaru sprawiedliwości”. Wreszcie propozycja odciążenia prezesa sądu od obowiązków administracyjno-gospodarczych i powołanie w sądach do tych spraw menadżera-zarządcy pojawiła się w Założeniach do nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, opracowanych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości w roku 1998, a częściową odpowiedzią na tę propozycję było wprowadzenie do ustroju sądów powszechnych dyrektora i kierownika finansowego, jako dodatkowego organu sądu, odpowiedzialnego za zadania związane z wykonywaniem budżetu, gospodarką finansową i gospodarowaniem mieniem. W chwili obecnej wystarczy więc jedynie dopełnić kompetencje tego organu o pozostałe zadania, związane z zapewnieniem organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów. Jest to tym bardziej uzasadnione, że organ dysponujący budżetem sądu będzie jednocześnie odpowiedzialny za zapewnienie warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd jego podstawowych zadań. Do tej pory te dwie funkcje pozostawały rozdzielone.

Odciążenie prezesów sądów od obowiązków administracyjnych umożliwi im skoncentrowanie się na kierowaniu podstawową działalnością sądu, a więc tzw. działalnością orzeczniczą i pracy z sędziami, a także pozostałą kadrą szeroko pojętego pionu orzeczniczego. Niewątpliwie bowiem jakość w obszarze podstawowej działalności sądu może być zagwarantowana wyłącznie przez samych sędziów. Szczególną rolę w zarządzaniu jakością działalności sądów danej apelacji, zgodnie z założeniami projektu, przypisuje się przy tym prezesom sądów apelacyjnych.

Zatem, w zakresie realizacji podstawowych zadań sądu, prezesowi sądu pozostawia się pełnienie wszystkich funkcji kierowniczych: planowania, organizowania, motywowania, informowania

i kontrolowania. Zakłada się przy tym, że w praktyce kierowania sądem w tym zakresie prezesi sądów wykorzystywać będą również zasady, strategie i techniki zarządzania przedstawione w załączniku do Zalecenia nr R(95)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące zarządzania wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych. Istotne byłyby w szczególności rekomendowane tam reguły zarządzania obciążeniem pracą, zarządzania zasobami ludzkimi oraz zarządzania informacją i porozumiewaniem się.

Właściwe zarządzanie wymienionymi obszarami stanowić będzie przede wszystkim podstawowy czynnik prawidłowego ustalenia w sądzie podziału czynności w grupie sędziów i referendarzy sądowych. Ustalenie podziału czynności w sądzie pozostaje kompetencją właściwego prezesa sądu, z zachowaniem opiniodawczej roli kolegium sądu. Projekt precyzuje jedynie pojęcie podziału czynności, w szczególności włączając w jego zakres decyzje w przedmiocie rozmieszczenia sędziów i referendarzy sądowych w poszczególnych wydziałach oraz instancjach w ramach pionów orzeczniczych, a także określając główne cele i reguły jego ustalania. Wprowadza się przy tym regulację, zgodnie z którą do wydziałów ksiąg wieczystych oraz wydziałów gospodarczych do spraw rejestrowych kierować należy wyłącznie referendarzy sądowych (chyba że nie będzie to możliwe, przede wszystkim z uwagi na braki kadrowe w tej grupie zawodowej), którzy z zasady będą tam także pełnić funkcję przewodniczącego wydziału. To rozwiązanie umożliwi włączenie sędziów, dotychczas wykonujących czynności w tych wydziałach, w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w pozostałych wydziałach sądu, zwłaszcza tych wymagających wzmocnienia kadrowego.

Należy podkreślić, że zadania wykonywane w ramach wydziałów ksiąg wieczystych i wydziałów gospodarczych ds. rejestrowych nie stanowią wymiaru sprawiedliwości – zatem sędziowie w tych wydziałach wykonują inne niż wymiar sprawiedliwości, powierzone sądom w drodze ustaw, zadania z zakresu ochrony prawnej (art. 1 § 3 u.s.p.). Jest przy tym oczywiste, że ich wykonywanie nie wymaga kompetencji sędziowskich i może być powierzone referendarzom sądowym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał w swym orzecznictwie, że postępowania rejestrowe (w tym postępowanie wieczystoksięgowe) nie są postępowaniami z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, potwierdzał też wielokrotnie dopuszczalność powierzania referendarzom sądowym, nieposiadającym przymiotu niezawisłości, wykonywania w sądach zadań z zakresu ochrony prawnej, które nie stanowią sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Wskazać również należy, że funkcja przewodniczącego wydziału jest funkcją administracyjną, z którą wiąże się jedynie nadzór nad właściwym tokiem wewnętrznego urzędowania wydziału jako całości. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie realizuje zalecenia odciążenia sędziów od obowiązków,

które mogą w sądach wykonywać inni urzędnicy, a jednocześnie zapewnia równomierne rozłożenie tych obowiązków, których nikt poza sędziami wykonać w sądach nie może. Dodatkowo proponowane rozwiązanie uwzględnia zmiany, jakie zaszły w modelu dochodzenia do urzędu sędziego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność instytucji asesora sądowego: należy uwzględnić, że referendarze sądowi stanowiąc będą podstawową grupę, z której rekrutować się będą kandydaci do objęcia urzędu sędziego (zajmowanie tego stanowiska jest wpisane w przyjęty model aplikacji sędziowskiej, zastępując w pewnym sensie okres asesury). Wobec tego stanowisko referendarza sądowego powinno przygotowywać w możliwie pełnym zakresie do pracy sędziego, w tym do pełnienia funkcji przewodniczącego wydziału (można na marginesie przypomnieć, że powierzanie funkcji przewodniczących wydziałów asesorom sądowym było praktykowane i akceptowane bez zarzutów o deprecjacji urzędu sędziego).

Najistotniejsze zmiany, w zakresie trybu ustalania podziału czynności w sądzie, obejmują natomiast: możliwość ustalenia przez prezesa sądu nowego podziału czynności w każdym czasie, jeżeli będzie to potrzebne z uwagi na konieczność zapewnienia należytej organizacji pracy; oraz uzyskanie przez sędziów prawa zaskarżenia do kolegium sądu apelacyjnego decyzji prezesa skutkującej zmianą zakresu ich obowiązków. Odwołania sędziów wszystkich szczebli rozpatrywać będzie kolegium sądu apelacyjnego, co wiąże się z założeniem wzmocnienia roli organów sądu apelacyjnego w zarządzaniu sądami w danej apelacji.

Zaproponowane rozwiązania mają na celu przede wszystkim zapewnienie równomiernego obciążenia pracą sędziów i referendarzy sądowych w ramach tego samego sądu, zakładają jednak, poza właściwym organizowaniem procesu pracy, respektowanie indywidualnej sytuacji sędziów i referendarzy sądowych, których podział czynności dotyczy. Jest ono jednocześnie wyjściem naprzeciw postulatowi środowiska sędziowskiego, podkreślającym konieczność zapobiegania arbitralnym i nieuzasadnionym decyzjom o podziale czynności, stanowiąc dodatkową gwarancję niezależności sędziego, tym bardziej, że odwołanie będzie miało moc wstrzymującą wykonanie decyzji o podziale czynności.

Innym rozwiązaniem, które służyć ma racjonalizacji rozmieszczenia kadry orzeczniczej są projektowane zmiany w zakresie zasad delegowania sędziów do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie, a przy tym jednoznaczne określenie charakteru i przeznaczenia tej instytucji. W szczególności bowiem nie można zaakceptować praktyki, zgodnie z którą delegowanie do sądu wyższego poprzedzało awansowanie sędziego na wyższe stanowisko i było formą weryfikacji jego umiejętności. Fakt, że spośród sędziów spełniających warunki wymagane do awansu na wyższe stanowisko sędziowskie tylko niektórzy mogli zostać poddani tej swoistej weryfikacji, prowadził do

naruszenia zasady równości wobec prawa. Jeżeli delegowanie miałyby służyć zweryfikowaniu kwalifikacji sędziego do objęcia wyższego stanowiska, musiałyby mieć charakter powszechny. Jednocześnie, często wieloletnie okresy delegowania sędziów do sądów wyższych utrudniają prawidłowe określenie etatyzacji poszczególnych sądów.

Obowiązujące przepisy nie wskazują, jakie przesłanki uzasadniają delegowanie sędziego do innego sądu, niewątpliwie jednak przepis art. 77 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowiący wyjątek od przewidzianej w art. 55 § 3 tej ustawy zasady, że sędzia może i powinien wykonywać władzę sądowniczą w sądzie, w którym ma swoje miejsce służbowe, należy interpretować ściśle i przy przyjęciu założenia, że delegowanie ma służyć jedynie okresowemu wzmocnieniu kadrowemu sądu, do którego następuje.

W projekcie ustawy odstąpiono także od dotychczasowej zasady, iż sędzia może być delegowany na czas nieokreślony, wskazując jednocześnie, iż okres delegowania może być za zgodą sędziego przedłużony na czas oznaczony. Jednocześnie zmodyfikowano rozwiązania dotyczące okresu uprzedzenia o odwołaniu i ustąpieniu z delegacji wprowadzając mechanizm, w myśl którego przy okresie delegowania nieprzekraczającym 1 roku okres uprzedzenia wynosi 1 miesiąc, a w przypadku delegowania na okres powyżej 1 roku okres uprzedzenia wynosiłby 3 miesiące.

Projekt przewiduje również modyfikację zasad delegowania sędziów do innego sądu przez prezesa sądu: delegowania do sądu równorzędnego lub niższego na obszarze tej samej apelacji dokonywać będzie prezes sądu apelacyjnego, po uzyskaniu zgody sędziego oraz zgody właściwego kolegium sądu. Delegowanie przez prezesa sądu apelacyjnego będzie mogło nastąpić na nieprzerwany czas, nie dłuższy niż sześć miesięcy w ciągu roku, co z kolei uzasadnione jest koniecznością zapewnienia ciągłości i odpowiedniej jakości pracy jednostki, do której delegowanie nastąpiło. Krótszy okres zazwyczaj nie pozwalałby na realizację celu, dla którego instytucja ta została powołana, w szczególności w sądach pierwszoinstancyjnych, w których postępowania są z reguły długotrwałe. Należy także zaznaczyć, że dotychczasowa regulacja art. 77 § 8 stwarzała problemy interpretacyjne i doprowadziła do powstania praktyki, zgodnie z którą okres trzydziestu dni, przewidziany w tym przepisie, rozbijany był na pojedyncze dni. Sędziowie delegowani wykonywali więc, przez okres kilkunastu miesięcy, dodatkowe obowiązki w innym sądzie, przy zazwyczaj niezmińszonym wymiarze obowiązków w sądzie macierzystym.

Podniesieniu jakości działalności sądów służyć ma również wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów. Proponowany system stanowi bowiem próbę powiązania procedury oceniania pracy sędziów z osiąganiem przez sąd (jako całość) oczekiwanego poziomu jakości wykonywanych zadań, przede wszystkim w zakresie przebiegu postępowań.

Zakłada się, że system okresowych ocen pracy sędziów służyć będzie przede wszystkim określeniu standardów należytego wypełniania przez sędziów ich powinności, inspirowaniu i motywowaniu sędziów w kierunku doskonalenia zawodowego; będzie niewątpliwie także spełniał podstawową funkcję oceniania, jaką jest funkcja korygująca. Niezależnie od tych celów, system okresowych ocen pracy stanowić ma podstawę analizy potrzeb szkoleniowych oraz efektów odbywanych szkoleń. Wyniki okresowych ocen pracy sędziego będą także służyć jako materiał do oceny kandydatury sędziego przy ubieganiu się o wyższe stanowiska sędziowskie, jak i przy powierzaniu mu pełnienia funkcji.

Przyjęte kryteria okresowej oceny pracy sędziów mieszczą się w zakresie powinności sędziowskich wymienionych w Zaleceniu nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącym niezawisłości, sprawności i roli sędziów, a jednocześnie odpowiadają na najczęściej stawiane sądom i sędziom zarzuty, jakimi są niesprawność lub przewlekłość postępowań, problem „kulturowego kryzysu sądownictwa” oraz niezrozumiały styl orzeczeń sądowych i ich uzasadnień.

Proponowane kryteria oceny mobilizować zatem mają sędziów do sprawnego i efektywnego podejmowania czynności i kierowania postępowaniem przy rozpoznawaniu spraw lub wykonywaniu powierzonych zadań, poszanowania praw stron i uczestników postępowań, jasnego i kompletnego sposobu formułowania orzeczeń i uzasadnień orzeczeń, doskonalenia metodyki pracy, a także prezentowania wysokiej kultury osobistej i sposobu bycia, z którego emanuje profesjonalizm, uczciwość i godność. Analizie będzie również podlegał proces podnoszenia kwalifikacji.

Motywacyjne oddziaływanie systemu okresowych ocen pracy powinno być tym większe, że będą one uwzględniane przy dokonywaniu oceny kandydatury sędziego na wyższe stanowisko sędziowskie, a nadto negatywna ocena skutkować będzie przedłużeniem okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego sędziego.

Proponowany system zakłada zasadę systematyczności, traktując oceny okresowe pracy sędziów jako proces, stały i cykliczny. Przewiduje się przeprowadzanie oceny pracy każdego sędziego co cztery lata. Przyjmuje się przy tym, że dokonywanie oceny zakończone będzie omówieniem jej wyników w powiązaniu z analizą wyników poprzedniej oceny pracy sędziego (zasada ciągłości).

Okresowe oceny pracy sędziów dokonywane będą przez sędziów wizytatorów powoływanych przez prezesów sądów apelacyjnych, przy zagwarantowaniu zasady jawności (dla ocenianego sędziego) oraz

prawa sędziego do kwestionowania dokonanej oceny i poddaniu jej dwustopniowej kontroli, w tym przez Krajową Radę Sądownictwa. Należy zaznaczyć, że okresowych ocen pracy sędziów dokonywać będą sędziowie wizytatorzy wybierani w trybie zapewniającym dobór najlepszych kandydatów do pełnienia tej funkcji. Projektowane rozwiązanie w większym stopniu, niż obecnie, zapewniać ma jednolitość (standaryzację), rzetelność i obiektywizm przeprowadzanych ocen.

Ocena pracy sędziego, zgodnie z przyjętym systemem, może być pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem – w wypadku, gdy w pracy sędziego stwierdzono istotne uchybienia, nie stanowiące jednak podstawy do oceny negatywnej – albo negatywna. Brak dalszego stopniowania ocen wynika z przeszkód natury praktycznej (specyfika pracy sędziego utrudnia wystawianie ocen punktowych), a także z założenia, że dla reformy polskiego sądownictwa niezbędne jest przede wszystkim zapewnienie ze strony sędziów systematycznego, utrzymującego się na dobrym, stabilnym poziomie wysiłku orzeczniczego. Należy jednak uznać za celowe, z punktu widzenia oddziaływania motywacyjnego, wprowadzenie oceny pozytywnej z wyróżnieniem – dla podkreślenia osiągnięć sędziów prezentujących znakomite wyniki pracy.

Zakłada się zasadę powszechności systemu okresowych ocen pracy sędziego, co oznacza, że ocenom podlegać będą wszyscy sędziowie, jednak zakres oceny obejmować będzie wyłącznie sprawowanie przez sędziów wymiaru sprawiedliwości lub realizacji innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Nie podlega zatem okresowej ocenie sposób sprawowania powierzonych funkcji bądź pełnienia czynności w związku z delegowaniem na podstawie art. 77 u.s.p. Takie rozwiązanie wynika z faktu, że sędziowie pełniący funkcje bądź delegowani podlegają w zasadzie stałej ocenie przełożonych. Negatywna ocena ich pracy skutkuje odwołaniem z funkcji bądź delegowania.

Wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów, pozwalającej na zbieranie informacji o przebiegu postępowań sądowych, powiązane zostanie z systemem wizytacji poszczególnych wydziałów sądów, przeprowadzanych w sądach w ramach nadzoru administracyjnego. W ten sposób wszyscy sędziowie orzekający w danym wydziale oceniani będą w tym samym czasie, przez tego samego sędziego wizytatora, co sprzyjać będzie dokonywaniu obiektywnych ocen indywidualnej pracy sędziego na tle pracy pozostałych sędziów, jak i wyników pracy całego wydziału.

Wprowadzenie systemu okresowych ocen pracy sędziów, a przede wszystkim dokonanie nowego rozdziału zadań pomiędzy prezesa sądu i dyrektora sądu, wymusza istotną nowelizację dotychczasowych zasad sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

Nowelizacja dotychczasowych zasad sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów zmierza do ograniczenia nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie „toka i sprawności postępowania”.

Nowe ukształtowanie zasad nadzoru opiera się przede wszystkim na wyraźnym podziale działalności administracyjnej sądu na sferę zadań powierzonych dyrektorowi sądu, obejmującą zapewnianie organizacyjno-technicznego zaplecza (warunków) dla realizowania podstawowej działalności sądów, oraz sferę działalności administracyjnej, związanej bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i powierzonych sądom innych zadań z zakresu ochrony prawnej (a więc obejmującą właściwy tok wewnętrznego urzędowania sądu w tym zakresie), która pozostaje domeną prezesa sądu. Odmienny charakter tych dwóch sfer działalności administracyjnej sądu skłania do odmiennego ukształtowania formuły sprawowania nad nimi nadzoru.

Wskazać należy, że obecna regulacja instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną sądów jest krytykowana m.in. z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów. Wskazuje się, że Minister Sprawiedliwości, ze względu na charakter sprawowanego nadzoru, nie może go wykonywać osobiście. Zdaniem krytyków obecnej regulacji, cele nadzoru – sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej – mogą być osiągnięte przez działanie mechanizmów nadzoru w obrębie władzy sądowniczej, np. w ramach nadzoru prezesów sądów. W doktrynie wskazuje się również, że nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie może dotyczyć czynności bezpośrednio związanych z zarządzaniem procesem orzekania, tj. tokiem postępowania sądowego w konkretnej sprawie.

Dlatego też projekt precyzuje przede wszystkim przedmiot nadzoru jako „zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu”, bezpośrednio związanego z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i powierzonych sądom innych zadań z zakresu ochrony prawnej. W celu ścisłego rozgraniczenia uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów w tym zakresie proponuje się wyróżnienie dwóch kategorii nadzoru administracyjnego: zewnętrznego Ministra Sprawiedliwości i wewnętrznego sprawowanego przez prezesów sądów. Jednocześnie precyzyjnie określa się uprawnienia nadzorcze w ramach nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego, tak aby zadania i działania nie krzyżowały się, lecz wzajemnie dopełniały. A zatem: zadania z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego, obejmujące m.in. takie czynności jak badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, powierzono wyłącznie prezesom sądów i podległej im służbie nadzoru (przy czym prezes sądu apelacyjnego będzie miał uprawnienie do nadzorowania sądów okręgowych

i rejonowych, działających na obszarze apelacji, zaś prezes sądu okręgowego – sądów rejonowych, działających w danym okręgu sądowym). Jednocześnie, zakłada się istotne wzmocnienie roli prezesa sądu apelacyjnego, który stanie się odpowiedzialny za sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego na obszarze powierzonej mu apelacji. Ministrowi Sprawiedliwości powierzono zaś zadania w ramach nadzoru zewnętrznego, które w istocie sprowadzają się do nadzorowania wyników pracy nadzorczej prezesów sądów, w szczególności prezesów sądów apelacyjnych. Taka regulacja usprawni wykonywanie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów i zwiększy jego efektywność, pozostawiając główne uprawnienia nadzorcze wewnątrz władzy sądowniczej.

Należy zaznaczyć, że w projekcie odstępuje się od zapisu, że czynności z zakresu nadzoru mogą być wykonywane przez Ministra Sprawiedliwości osobiście, wprowadzając zasadę, że organ ten sprawuje nadzór nad działalnością administracyjną, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej, poprzez służbę nadzoru, którą tworzą sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 u.s.p. Taka regulacja oparta jest na założeniu, że służba nadzoru musi wykazywać się dobrą znajomością dziedziny, która jest przedmiotem kontroli.

Natomiast działalność administracyjna sądów w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu poddana zostanie nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, który będzie go sprawował na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 240). Wykonywanie przez Ministra Sprawiedliwości zwierzchniego nadzoru w tym zakresie nie powinno wzbudzać wątpliwości ustrojowych i nie wymaga szczegółowej regulacji ustawowej, gdyż w żaden sposób nie wkracza w czynności bezpośrednio związane z zarządzaniem procesem orzekania, czy tokiem postępowania sądowego. Przedmiotem działań nadzorczych Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie będą bowiem wyłącznie czynności dyrektorów sądów i podległych im służb urzędniczych, które polegają na zapewnieniu odpowiednich, organizacyjno-technicznych warunków funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd podstawowych zadań.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) stwierdził, że model nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością pozaorzecniczą sądów powszechnych jest zgodny z Konstytucją.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał, że w aspekcie prawnohistorycznym, taka relacja (związek) między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą, w sprawach nie dotyczących wymiaru

sprawiedliwości, w polskim systemie sądownictwa istniał od 1918 r. Związek ten był ewidentny i nie był podważany jako sprzeczny z zasadą trójpodziału władzy. Każda z władz, w tym sądownicza, aby zachować swą niezależność, musi być od pozostałych odrębna i zjawisko to należy uznawać za konieczne w demokratycznym państwie prawa, ale nie przeczy to istnieniu różnych relacji funkcjonalnych między władzami. Wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Sądownictwo powszechne stanowi element systemu organów państwa określony przepisami Konstytucji.

Trybunał podkreślał, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mają charakter wymiaru sprawiedliwości – czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości nie wymagają więc przymiotu niezawisłości. Istnieje zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Udział tego podmiotu w określonej sferze działania sądownictwa powszechnego wpisuje się w system podziału i równowagi władzy, a przy tym, jak zauważył Trybunał, udział tego typu organu administracji datuje się w prawie o ustroju sądów, z różnymi modyfikacjami, w istocie od roku 1918. Jest to rozwiązanie legitymowane konstytucyjnie, a Minister Sprawiedliwości wymieniony jest w Konstytucji jako członek Krajowej Rady Sądownictwa.

Jednocześnie pojęcie nadzoru w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych należy interpretować w sposób odpowiadający celowi, jakiemu ma służyć ta instytucja, tj. wpływaniu na bieg spraw administracyjnych sądu, bez ingerencji w sprawowanie przez niego wymiaru sprawiedliwości. Sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów (oraz z innych pracowników) i jest wyposażony w pewne środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać pewnej weryfikacji. Formą tej weryfikacji jest właśnie nadzór administracyjny. Należy podkreślić, iż to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa. Ustawodawca obowiązki te powierzył Ministrowi Sprawiedliwości. Z racji tych obowiązków wobec sądownictwa wynika jednocześnie jego uprawnienie do sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, do której Trybunał zalicza wszelką działalność zarządzającą i organizatorską sądów, inną aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu, jak też „tok i sprawność postępowania”.

Zmiana zasad wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wymogła opracowanie odrębnej ustawowej regulacji w zakresie trybu rozpoznawania skarg i wniosków dotyczących działalności sądów.

Projektowane przepisy przewidują, że skargi i wnioski zawierające wnioski o pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlegają niezwłocznemu przekazaniu właściwemu rzecznikowi dyscyplinarnemu (zastępcy rzecznika dyscyplinarnego), co sprzyja realizacji zasady transparentności działania sądów. Regulacja ta nie będzie prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu liczby postępowań dyscyplinarnych, gdyż rzecznik nie musi podejmować dalszych czynności, jeżeli nie stwierdzi wystarczających do tego podstaw, nie ma też wymogu wydawania sformalizowanej decyzji (postanowienia), jeżeli czynności takich nie podejmie. Rzecznik, jeżeli po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności podniesionych w skardze uzna ją za zasadną, podejmuje czynności dyscyplinarne z własnej inicjatywy; skarżącego ani też prezesa sądu, który skargę przekazał, nie traktuje się w tym przypadku jako podmiotu uprawnionego do żądania wszczęcia przez rzecznika czynności dyscyplinarnych w rozumieniu art. 114 § 1 i 5 u.s.p. Tym samym, wyłącza się sformalizowany, określony w art. 114 § 5 – 7 u.s.p., tryb postępowania, w szczególności postępowanie zażaleniowe. Rzecznik dyscyplinarny będzie miał natomiast obowiązek poinformowania skarżącego oraz prezesa sądu o sposobie załatwienia sprawy.

Niewątpliwie podniesienie jakości działalności sądów nie będzie możliwe bez zaangażowania w taki proces samych sędziów oraz organów samorządu sędziowskiego.

Przyjęte w projekcie rozwiązania mają, w założeniu projektu, podkreślić wagę doskonalenia zawodowego jako jednego z obowiązków sędziego, nie mniej istotnego niż praca orzecznicza. Zgodnie z zapisami projektu prezes sądu apelacyjnego każdego roku przekazywać ma dyrektorowi Krajowej Szkoły informację o potrzebach szkoleniowych sędziów sądów działających na obszarze danej apelacji. Należy oczekiwać, że właściwie ukierunkowane szkolenia organizowane przez Krajową Szkołę, której ustawowym zadaniem jest doskonalenie zawodowe (kształcenie ustawiczne) sędziów, przyczynią się do większej sprawności postępowań sądowych oraz podniesienia jakości orzecznictwa.

Dotychczasowa organizacja samorządu sędziowskiego prowadziła do podziału środowiska sędziowskiego na sędziów sądów apelacyjnych, tworzących niejako odrębny samorząd sędziowski, oraz sędziów sądów okręgowych i rejonowych, zgromadzonych w jednym przedstawicielskim organie, przy stosunkowo niewielkiej reprezentacji sędziów sądów rejonowych. Modyfikując dotychczasowe rozwiązania, projekt wprowadza dwa nowe organy samorządu sędziowskiego: zgromadzenie ogólne

sędziów apelacji oraz zebrania sędziów danego sądu, a także zwiększa udział sędziów sądów rejonowych w zgromadzeniach ogólnych sędziów okręgu – do połowy liczby jego członków.

Zaproponowana nowa organizacja samorządu sędziowskiego zakłada przede wszystkim stworzenie jednego przedstawicielskiego organu, zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, łączącego całe środowisko sędziowskie danej apelacji poprzez udział w nim przedstawicieli sędziów sądów wszystkich szczebli: rejonowych, okręgowych i apelacyjnego. Wydaje się, że taki organ w większym stopniu będzie realizował idee samorządności, wypowiadając się w najważniejszych sprawach sędziów i sądów danej apelacji. Zakłada się przy tym, że – poza określonymi w ustawie zadaniami – organ ten stanowić będzie forum dla pokoleniowej wymiany myśli, doświadczeń, idei, a także przekazywania w ramach środowiska sędziowskiego wiedzy, wartości, wzorców postaw i kultury urzędowania – z jednej generacji sędziów do drugiej. Realizacji tego założenia służyć ma dodatkowo proponowana równa liczba przedstawicieli sędziów sądów poszczególnych szczebli. Konieczność zapewnienia sprawności obradowania tak pomyślanego zgromadzenia wiąże się jednak z potrzebą wprowadzenia ograniczenia jego liczebności. Przyjęto, że zgromadzenia nie mogą liczyć więcej niż 126 członków.

Poza wprowadzeniem nowego wspólnego organu przedstawicielskiego na poziomie apelacji i pozostawieniem dotychczasowego organu samorządu sędziowskiego na poziomie okręgu (zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu), projekt przyjmuje, że wszyscy sędziowie będą członkami organu samorządowego na poziomie danego sądu – zebrania sędziów danego sądu. Będzie to organ wypowiadający się we wszystkich sprawach istotnych dla danego sądu, w tym w szczególności wyłaniający kandydatów do pełnienia funkcji prezesa sądu.

Jak wskazano na wstępie, jakość orzecznictwa powinna zostać zharmonizowana z optymalnie zorganizowaną strukturą sądów, tak by sędziowie mogli wypełniać swoje funkcje sprawnie i bez zbędnej zwłoki.

Projektowane zmiany w zakresie struktury organizacyjnej sądów zakładają przede wszystkim jej racjonalizację.

W tym celu projekt zakłada, że podstawowa struktura każdego sądu rejonowego opierać się będzie na dwóch wydziałach: cywilnym, który mógłby rozpoznawać także sprawy rodzinne i nieletnich, i karnym, do którego właściwości należałyby, szeroko rozumiane, sprawy z zakresu prawa karnego. Projektowana regulacja przewiduje jednocześnie możliwość utworzenia odrębnego wydziału do rozpoznawania danego rodzaju spraw, np. wydziału rodzinnego, wydziału pracy lub ubezpieczeń społecznych, wydziału ksiąg wieczystych, czy wydziału gospodarczego (w tym do spraw rejestrowych,

upadłościowych i naprawczych) – jeżeli będzie to uzasadnione wpływem takich spraw w danym sądzie. Jeżeli wpływ spraw nie będzie uzasadniał utworzenia odrębnego wydziału, w pierwszej kolejności rozważana będzie możliwość utworzenia odrębnego wydziału np. rodzinnego w jednym z sądów – z powierzeniem mu, na podstawie art. 20 u.s.p., rozpoznawania spraw danego rodzaju z właściwości innych sądów.

Niemniej jednak, wzgląd na faktyczną dostępność sądu dla obywateli przemawia za koniecznością stworzenia możliwości rozpoznawania spraw rodzinnych i nieletnich w ramach wydziałów cywilnych – przez sędziów wyspecjalizowanych w rozpoznawaniu tych spraw. W tym zakresie założeniem projektu jest idea specjalizacji sędziów, a nie specjalizacji wydziałów. Ponadto, stworzenie możliwości rozpoznawania spraw rodzinnych i nieletnich w ramach wydziałów cywilnych, związane jest z faktem, że w sprawach tego rodzaju, w szczególności w sprawach opiekuńczych i nieletnich, sąd powinien funkcjonować jak najbliżej lokalnej społeczności. Nie w każdym jednak wypadku niezbędne jest tworzenie w tym celu odrębnej jednostki organizacyjnej – w niewielkim sądzie wystarczające będzie powierzenie rozpoznawania powyższych spraw w ramach wydziałów cywilnych. Podobne względy przemawiają za możliwością rozpoznawania w ramach wydziałów cywilnych spraw z zakresu prawa pracy.

W każdym sądzie okręgowym, podobnie jak w sądach rejonowych, tworzone będą (obligatoryjnie) dwa wydziały: cywilny i karny. Sprawy należące obecnie do wydziałów gospodarczych sądów okręgowych oraz wydziałów pracy będą mogły być rozpoznawane w ramach wydziałów cywilnych tych sądów. Podobnie jak w sądach rejonowych, również w sądach okręgowych przewiduje się możliwość tworzenia odrębnych wydziałów do rozpoznawania spraw danego rodzaju.

Jak już zaznaczono, projekt nie rezygnuje ze specjalizacji sędziów – przeciwnie: w projektowanym art. 22a zawarto zapis, że prezesi sądów ustalając, w ramach podziału czynności, zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, obowiązani są brać pod uwagę ich specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Tym samym, proponowane zmiany w organizacji sądów nie prowadzą do przełamania zasady specjalizacji sędziów w poszczególnych dziedzinach prawa lub rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw, wykształconej w istocie wyłącznie w praktyce dużych sądów. Dotychczasowa praktyka małych sądów wskazuje bowiem, że ten sam sędzia orzeka równocześnie w dwóch lub większej liczbie utworzonych w tym sądzie wydziałów, rozpoznając niekiedy nawet wszystkie rodzaje spraw. Obecnie w systemie sądownictwa licznie występują więc sądy, w których – z uwagi na wymóg ustawy – tworzone są odrębne wydziały do rozpoznawania poszczególnych rodzajów spraw, pomimo że nie jest to uzasadnione liczbą takich spraw wpływających do tych jednostek

i w rezultacie istnieją wydziały, w których limit etatów sędziowskich jest mniejszy od jedności. Samo tylko istnienie w tych sądach wielu wydziałów nie realizuje więc faktycznie zasady specjalizacji i odrębności w zakresie sądownictwa rodzinnego lub pracy. Natomiast istnienie odrębnego wydziału pociąga za sobą także konieczność obsadzenia funkcji przewodniczącego wydziału, zapewnienia obsługi administracyjnej i odpowiedniej infrastruktury, będąc tym samym, w bardzo małych sądach, sprzeczne z zasadą efektywnego zarządzania i gospodarowania mieniem.

Projektowana regulacja zakłada – analogicznie jak obecnie obowiązujący art. 19 § 2 u.s.p. – że tworzenie wydziałów następuje w drodze zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, przy czym wydziały, których funkcjonowanie nie jest obligatoryjne, będą wyodrębniane w zależności od potrzeb, według ustawowo określonych kryteriów. Ustalenie liczby i wielkości wydziałów w poszczególnych sądach następować ma na poziomie zapewniającym jak najlepszą organizację tych jednostek, gwarantującą z jednej strony prawo obywateli do rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie, zaś z drugiej – efektywne wykorzystanie nakładów na sądownictwo i prawidłowe wykonywanie czynności nadzorczych.

Równocześnie zakłada się rozszerzenie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do powierzania jednemu sądowi – odpowiednio, rejonowemu albo okręgowemu – rozpoznawania spraw należących do właściwości (lub części obszaru właściwości) miejscowej innego sądu (bądź sądów). Dotyczy to spraw objętych właściwością wydziałów fakultatywnych. Tym samym, projekt zakłada, że tylko niektóre sądy będą posiadać w swej strukturze organizacyjnej odrębne wydziały do rozpoznawania poszczególnych rodzajów spraw.

Projektowane rozwiązania wprowadzają zatem mechanizmy pozwalające na możliwie najbardziej elastyczne i dostosowane do potrzeb, ukształtowanie struktury organizacyjnej sądownictwa.

Nowelizacja art. 20 u.s.p. obejmuje także usystematyzowanie występujących w nim pojęć. W szczególności, zrezygnowano z odrębnej regulacji dotyczącej spraw rejestrowych oraz upadłościowych i układowych (naprawczych), skoro mieszczą się one w kategorii spraw należących do właściwości wydziałów gospodarczych.

Uprawnienie to Minister Sprawiedliwości będzie, jak dotychczas, realizował w drodze rozporządzenia, z uwagi na fakt, że w przeciwieństwie do struktury wewnętrznej poszczególnych jednostek (która będzie regulowana w drodze zarządzenia), jest to materia związana z właściwością miejscową sądów, istotna z punktu widzenia dostępu obywateli do sądu.

Należy podkreślić, że projekt nie przewiduje automatycznej likwidacji tych wydziałów, które uznano w projekcie za fakultatywne. Zgodnie z regulacją przejściową, przekształcanie struktury

organizacyjnej będzie następować w drodze rozporządzeń i zarządzeń, wydawanych po wejściu w życie ustawy. Nie zakłada się przy tym zmian struktury wydziałowej w sądach, w których jest ona ukształtowana prawidłowo.

Zakłada się natomiast całkowitą rezygnację z tworzenia wydziałów grodzkich. Wydziały te powołane zostały do rozpatrywania drobniejszych spraw cywilnych i karnych w uproszczonych procedurach, co miało zapewnić usprawnienie i przyspieszenie postępowania. Istnienie tych wydziałów nadmiernie komplikuje jednak strukturę organizacyjną sądownictwa pierwszoinstancyjnego, zwłaszcza że zakres ich właściwości funkcjonalnej, tak na skutek decyzji organizacyjnych, jak i odmiennej interpretacji art. 13 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest różny w poszczególnych sądach. Co więcej, tworzenie wydziałów grodzkich często prowadziło do organizacyjnego wyodrębniania niewielkiej liczby spraw i ułamkowych obsad sędziowskich. Tym samym, likwidacja tych wydziałów przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania kadry zarówno orzecniczej (sędziów i referendarzy), jak i administracyjnej, która zostanie włączona do wydziałów podstawowych – cywilnych i karnych, a ponadto spowoduje zmniejszenie liczby stanowisk funkcyjnych. Równocześnie, sprawność i szybkość postępowania w sprawach powierzonych dotychczasowym wydziałom grodzkim zostanie zachowana, skoro nie ulegają zmianie uproszczone procedury, według których je rozpoznawano.

Projekt rezygnuje z występującego obecnie w przepisach u.s.p. pojęcia sądów rodzinnych, sądów gospodarczych oraz sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Pojęcie to nie przystaje do struktury organizacyjnej sądownictwa: ww. „sądy” stanowiły, i nadal stanowią, wyłącznie wydziały sądów, nie wykazując żadnych różnic organizacyjnych w stosunku do pozostałych wydziałów, np. cywilnych czy karnych. Tym samym, posługiwanie się w stosunku do nich, w przepisach ustawy ustrojowej, pojęciem sądu jest mylące. Z uwagi na fakt, że pojęcie sądów rodzinnych, sądów gospodarczych oraz sądów pracy i ubezpieczeń społecznych występuje w przepisach odrębnych, w przepisach przejściowych projektu wprowadzono przepis dostosowujący.

Rozwiązaniem zmierzającym do racjonalizacji organizacji sądów jest również proponowana instytucja tzw. sądów funkcjonalnych, związana z zagadnieniem powoływania w sądach dyrektora sądu. Zgodnie z projektem w strukturze tzw. sądów funkcjonalnych (tj. sądów rejonowych, w których nie powołano dyrektora sądu) nie będą tworzone oddziały administracyjne, kadr, finansowe ani gospodarcze. Funkcje wymienionych oddziałów przejmą odpowiednie struktury w przełożonych sądach okręgowych. Przewiduje się jedynie tworzenie w tzw. sądach funkcjonalnych biur podawczych i punktów kasowych.

Projekt wprowadza także pewne modyfikacje w zakresie zasad powierzania sędziom funkcji prezesa i wiceprezesa sądu, a także funkcji przewodniczącego wydziału.

Przewiduje się przede wszystkim odejście od dotychczasowej zasady, że prezesa sądu okręgowego i rejonowego powołuje się w pierwszej kolejności spośród sędziów sądu wyższego rzędu. Regulacja, zgodnie z którą prezesa sądu powołuje się w pierwszej kolejności spośród sędziów sądów tego samego szczebla, co sąd, w którym funkcja ma być sprawowana, podyktowana jest koniecznością powierzania funkcji kierowania sądem przede wszystkim osobom znającym najlepiej specyfikę danego typu jednostek. Równocześnie wiceprezesa sądów rekrutowani byliby wyłącznie spośród sędziów sądu, w którym funkcja miałaby być sprawowana, w celu zapewnienia kierownictwu sądu niezbędnego powiązania z kierowaną jednostką i jej wewnętrzną specyfiką.

Projekt wprowadza mechanizm, który ogranicza możliwość pełnienia przez te same osoby, przez wiele lat, wymiennie funkcji prezesa i wiceprezesa tego samego sądu, co poza długotrwałym odsunięciem tych osób od obowiązków orzeczniczych, hamuje wymianę kadry zarządzającej. Zgodnie z projektem zasadą jest, że po upływie przewidzianych prawem okresów osoby, które pełniły wyżej wskazane funkcje, powracają do pracy orzeczniczej. Równocześnie od zasady tej wprowadzane są wyjątki w tym celu, aby nie dochodziło do automatycznego wyłączenia od sprawowania funkcji osób dysponujących odpowiednim doświadczeniem. Z tego względu nie jest wyłączona możliwość sprawowania przez wiceprezesa sądu, po zakończeniu kadencji, funkcji prezesa tego samego sądu.

Projekt dokonuje zmiany zasad powoływania prezesów i wiceprezesów sądów: po pierwsze, przewiduje się, że prezesa i wiceprezesa sądu apelacyjnego i okręgowego powołuje nadal Minister Sprawiedliwości, zaś prezesa i wiceprezesa sądu rejonowego – prezes przełożonego sądu apelacyjnego, co istotnie wzmacnia pozycję prezesa sądu apelacyjnego, odpowiedzialnego za działalność sądów na obszarze powierzonej apelacji; po drugie: kandydatów na prezesa sądu (w sądach wszystkich szczebli) wyłaniać będą zebrania sędziów danego sądu, co wzmacnia rolę organów samorządu sędziowskiego (zebrań sędziów danego sądu), które zyskują w ten sposób istotny wpływ na wybór prezesa sądu.

Przewiduje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości dokonuje ustalenia liczby wiceprezesów w sądach wszystkich szczebli, uwzględniając liczbę stanowisk sędziowskich i referendarskich w danym sądzie oraz, w przypadku sądów apelacyjnych i okręgowych, dodatkowo liczbę i wielkość nadzorowanych sądów. Takie rozwiązanie ma na celu ograniczenie liczby sędziów pełniących funkcje wiceprezesów sądów, co spowoduje oszczędności wynikające ze zmniejszenia liczby stanowisk związanych z wypłacaniem dodatków funkcyjnych i wzmocni kadre orzeczniczą.

Projekt wprowadza zasadę, że powierzenie funkcji przewodniczącego wydziału następuje na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata, przy czym nie wyłącza jej ponownego powierzenia po upływie tego okresu. W rezultacie, funkcja przewodniczącego wydziału może być pełniona przez wiele lat przez tę samą osobę, jakkolwiek – w myśl założenia projektu – rozwiązanie to zmotywuje organy sądów do regularnej oceny prawidłowości pełnienia tej funkcji oraz, w razie niezadowolających wyników pracy przewodniczącego, poszukiwania innej osoby, posiadającej odpowiednie predyspozycje. Ponadto, powierzenie funkcji przewodniczącego wydziału na czas określony sprzyjać będzie rotacji na tym stanowisku, a tym samym zapobiegać długotrwałemu odsunięciu poszczególnych sędziów, bądź referendarzy sądowych, od obowiązków orzeczniczych.

Projekt przewiduje również zmianę przepisów dotyczących kolegiów sądów, ustalając stałą liczbę ich członków oraz wydłużając kadencję z dwóch do trzech lat, co stanowi połowę okresu, na który następuje powołanie do pełnienia funkcji prezesa sądu apelacyjnego i okręgowego. Proponowane zmiany mają na celu zwiększenie sprawności pracy tych organów. Istotną zmianą w stosunku do obecnie obowiązującego stanu prawnego jest przywrócenie sędziom sądów rejonowych prawa do zasiadania w składzie kolegium sądu okręgowego. Sytuacja, w której sędziowie sądów rejonowych są wyłączeni od uczestniczenia w pracy organu o istotnym wpływie na funkcjonowanie jednostek, w których pracują, nie jest właściwa, nie tylko z punktu widzenia praw tych sędziów, ale także prawidłowego zarządzania sądami, gdyż nie pozwala na należyte rozpoznanie problemów i potrzeb sądów rejonowych. Zmiana ta jest również odpowiedzią na postulaty środowiska sędziowskiego (w tym postulaty wielu prezesów sądów okręgowych), w którym wyeliminowanie ze składu kolegium sądu okręgowego sędziów sądów rejonowych było krytykowane. Przewiduje się, że w składzie kolegium sądu okręgowego liczba sędziów sądów rejonowych będzie równa liczbie, pochodzących z wyboru, sędziów sądu okręgowego.

Poza wymienionymi założeniami reformy sądownictwa powszechnego, projekt dostosowuje przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych do ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego:

Dokonuje się zmiany zasad wyrażonych w obecnie obowiązującym art. 22 § 6 u.s.p., w odniesieniu do którego podnoszono m.in. zarzut, że przyznane Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje wyznaczania, w określonych wypadkach, wiceprezesa sądu bądź sędziego do kierowania sądem, stwarzają możliwość zbyt głębokiej ingerencji w pracę organów sądu. Wprowadza się w tym

zakresie zasadę, w myśl której w wypadkach, gdy prezes sądu nie został powołany, jego funkcję wykonuje, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, wiceprezes sądu (jeśli wiceprezesów jest kilku – wiceprezes najstarszy służbą). Jeżeli nie został powołany ani prezes, ani wiceprezes sądu, funkcje prezesa sądu, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, wykonuje najstarszy służbą przewodniczący wydziału danego sądu. Przewidziany w powyższym przepisie 6-miesięczny okres ma na celu podkreślenie, że sytuacja niepowołania prezesa i wiceprezesa sądu ma ze swej istoty charakter przejściowy i należy dążyć do jej zgodnego z przepisami u.s.p. uregulowania.

Uregulowanie na poziomie ustawowym kryteriów dokonywania ocen kwalifikacji kandydatów na stanowiska sędziowskie, jak i zasad selekcji tych kandydatów jest niezbędne w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 43/06), w którym Trybunał uznał, że dotychczasowa regulacja naruszała konstytucyjny wymóg, aby sprawy o istotnym znaczeniu dla realizacji wolności i praw konstytucyjnych były regulowane tylko ustawowo, a także naruszała prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, powierzając Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencje do normowania w drodze uchwał spraw o podstawowym znaczeniu.

Przewidziana w projekcie ocena kwalifikacji kandydatów do objęcia urzędu sędziego nie jest jednak elementem nowym, ani też nie skutkuje dodatkowym obciążeniem sędziów-wizytatorów. Oceny takie są dokonywane na podstawie obecnie obowiązujących przepisów (art. 57 § 3 u.s.p.). Równocześnie, wypracowane przez Krajową Radę Sądownictwa wytyczne w zakresie dokonywania oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie stały się podstawą proponowanej regulacji. Należy zaznaczyć, że już dzisiaj zbierany przez sędziów-wizytatorów materiał niezbędny do sporządzenia oceny jest, w przypadku oceniania kandydatów będących sędziami, równie obszerny jak w projektowanej regulacji. Praktyka wskazuje natomiast, że (samodzielne) zebranie wystarczającego materiału do oceny kandydatów z innych zawodów jest dla sędziów-wizytatorów znacznie utrudnione w sytuacji, gdy kandydaci wypełniają jedynie kartę zgłoszenia i nie mają obowiązku przedstawienia swojego zawodowego dorobku.

Projekt wprowadza zatem kryteria oceny kwalifikacji dla kandydatów pochodzących z poszczególnych zawodów prawniczych, zachowując przy tym jednolitość w takim zakresie, w jakim jest ona możliwa. Kryteria te zostały ukształtowane w taki sposób, aby pozwalały należycie zanalizować wyniki dotychczasowej pracy zawodowej kandydata, a także predyspozycje do wykonywania zawodu sędziego.

Kryteria oceny kwalifikacji kandydatów zajmujących stanowisko sędziego mają uwzględniać przede wszystkim poziom merytoryczny jego orzecznictwa. W myśl przepisów projektu, sędziowie podlegać będą bowiem okresowym ocenom pracy, gdzie badanie obejmie sprawność postępowania, sposób wykonywania obowiązków (stosunek do stron, kulturę urzędowania) oraz realizowanie obowiązku doskonalenia zawodowego. Ocena kwalifikacji będzie mieć szerszy zasięg – jej celem jest wyłonienie sędziów wyróżniających się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, zasługujących na awans na wyższe stanowisko.

Równocześnie, przy dokonywaniu ocen kwalifikacji, podobnie jak przy ocenach okresowych, należy uwzględniać szeroko pojęte warunki pracy sędziego. Oznacza to przede wszystkim konieczność badania obciążenia pracą: sędzia pracujący w sądzie wielkomięjskim, w którym obciążenie z reguły jest nieporównywalnie większe, niż w małych jednostkach, musi być oceniany z uwzględnieniem tego obciążenia. Istotne jest tu zwłaszcza obciążenie dużą liczbą spraw zaległych, szczególnie tych, które przydzielono w wyniku podziału referatów sędziów przechodzących do innych sądów lub wydziałów. Inne okoliczności, które będą mieć tu znaczenie, to jednoczesne sprawowanie funkcji, orzekanie w więcej niż jednym wydziale, dysponowanie pomocą asystenta i stałego protokolanta, a także wyposażenie w urządzenia techniczne ułatwiające pracę.

Kandydatom, w tym także sędziom, referendarzom, asystentom sędziów i prokuratorom, umożliwia się zaprezentowanie najlepszych wyników pracy i osiągnięć zawodowych także na podstawie materiałów samodzielnie przez nich wybranych (rodzaj tych materiałów – akta spraw sądowych lub prokuratorskich, akty notarialne, opinie prawne, publikacje itd. – uzależniony jest od zawodu, jaki kandydat wykonuje). Nie ulega przy tym wątpliwości, że projektowane przepisy nie uchybiają obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej obowiązującej radców prawnych, czy adwokatów.

Projekt modyfikuje nadto postępowanie przy dokonywaniu oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, w szczególności wprowadzając możliwość zgłoszenia przez kandydata uwag do oceny kwalifikacji sporządzonej przez sędziego wizytatora. Uwagi podlegają rozpatrzeniu przez trzech sędziów wizytatorów, którzy mogą ocenę podtrzymać bądź dokonać oceny odmiennej. Regulacja ta ma na celu zapewnienie osobom ocenianym prawa do podważenia ocen arbitralnych bądź niewłaściwie sporządzonych.

Niewątpliwie istotną zmianą w stosunku do obowiązującego stanu prawnego w zakresie sposobu oceny i selekcji kandydatów na stanowiska sędziowskie, jest powołanie przy Krajowej Radzie Sądownictwa Komisji Konkursowej, której zadanie polega na dokonaniu wstępnego uszeregowania

kandydatów, w oparciu o sporządzoną w poszczególnych sądach ocenę ich kwalifikacji, a także inne – szczegółowo wskazane w projektowanych przepisach – kryteria. Komisja Konkursowa będzie sporządzać listę kandydatów, stanowiącą dla Krajowej Rady Sądownictwa materiał pomocniczy przy dokonywaniu selekcji kandydatów na stanowiska sędziowskie i udostępnianą w Biuletynie Informacji Publicznej. W myśl założeń projektu, Krajowa Rada Sądownictwa, jakkolwiek nie będzie związana kolejnością miejsc wskazanych na liście, będzie brać ją pod uwagę, co oznacza, że motywy uchwały Rady, pozostającej w sprzeczności z porządkiem kandydatów ustalonych na liście, powinny zostać wskazane w jej uzasadnieniu.

Przyjęty przez Radę Ministrów nowy model dochodzenia do urzędu sędziego, stanowiący główne założenie w pracach nad ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. nr 26, poz. 157 ze zm.), zakłada rozszerzenie dopływu kandydatów z innych zawodów prawniczych. Projektowane wprowadzenie do procedury oceniania kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie działającej przy Krajowej Radzie Sądownictwa Komisji Konkursowej, składającej się z przedstawicieli wszystkich prawniczych grup zawodowych, staje się więc obecnie rozwiązaniem koniecznym i w pełni pożądanym, zapewniając równy dostęp do służby publicznej i wybór najlepszych kandydatów.

W skład Komisji Konkursowej, poza sędziami sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz Sądu Najwyższego, będą wchodzić przedstawiciele innych zawodów prawniczych oraz przedstawiciele nauki.

Należy zaznaczyć, że w związku z wprowadzeniem Komisji Konkursowej Minister Sprawiedliwości pozbawiony zostaje swojego obecnego uprawnienia do opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie (zgodnie z art. 58 § 4 u.s.p. w obecnym brzmieniu Minister Sprawiedliwości wyraża o każdym z kandydatów opinię wraz z uzasadnieniem). Wprowadzenie oceny kandydatów przez Komisję Konkursową, niejako w miejsce opinii Ministra Sprawiedliwości, nie powinno wpłynąć na przedłużenie procedury obsadzania stanowisk sędziowskich w stosunku do stanu obecnego.

Uchyła się również art. 59 u.s.p., na podstawie którego Minister Sprawiedliwości mógł zgłosić własnego kandydata na każde wolne stanowisko sędziowskie, nie zasięgając opinii właściwych organów sądów i samorządu sędziowskiego.

Projekt wprowadza również zmiany w art. 40 u.s.p., dostosowujące treść tego przepisu do wymogów konstytucyjnych. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, przepis ten pozostawał w sprzeczności z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie zapewniał członkowi składu orzekającego prawa do złożenia wyjaśnień do wytknięcia

sądowi uchybienia. Projektowana zmiana wprowadza uprawnienie do złożenia w takim wypadku przez sędziego bądź sędziów, wchodzących w skład sądu orzekającego, wyjaśnień na piśmie.

Niezależnie od powyższego, określono termin, w którym możliwe jest zwrócenie uwagi sędziemu przez prezesa sądu na podstawie art. 37 § 4 u.s.p. oraz sprecyzowano, kiedy umieszcza się informacje o zwróceniu uwagi, a także wytykach judykacyjnych, do akt osobowych sędziego oraz w jaki sposób informacje te należy z akt osobowych usuwać.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, stwierdził także niezgodność z Konstytucją stanu prawnego zezwalającego na łączenie przez sędziego funkcji orzekania z wykonywaniem czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanej. Wobec tego, projekt przewiduje dodanie art. 77 § 2b, który możliwość taką wyłącza. Dopuszczono jednak możliwość orzekania przez sędziów delegowanych do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z uwagi na fakt, że czynności przez nich wykonywane nie mieszczą się w zakresie zadań władzy wykonawczej, a zatem nie ma powodów, które wymagałyby wyłączenia ich w tym czasie od sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Proponuje się również pewne zmiany w zakresie niektórych innych przepisów u.s.p., dotyczących statusu sędziego, referendarza sądowego i asystenta sędziego

Projekt przewiduje wprowadzenie przepisów umożliwiających powrót do służby sędziego przeniesionego w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia, która to możliwość do tej pory była wyłączona nawet w przypadku całkowitego odzyskania przez sędziego zdolności do pełnienia służby sędziowskiej. Taka regulacja jest niezbędna z uwagi na postęp medycyny, która obecnie pozwala na osiągnięcie efektu całkowitego wyleczenia również w przypadku najcięższych schorzeń. Pozostawanie sędziów w pełni zdolnych do pełnienia służby sędziowskiej, i pragnących tę służbę pełnić, w stanie spoczynku, nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Przepisy art. 38 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. nr 228, poz. 1507) znowelizowały u.s.p., zmieniając art. 100 § 6a, którego brzmienie było poprzednio identyczne z proponowanym obecnie § 6b. W konsekwencji nowelizacja ta spowodowała wyeliminowanie dotychczasowej regulacji w zakresie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do

uposażenia rodzinnego. Regulacja taka jest jednak niezbędna i dodanie w art. 100 u.s.p. projektowanego § 6b stanowi jedynie jej przywrócenie.

Natomiast nowelizacja zapisu art. 101 § 1 u.s.p. wywołana została wątpliwościami interpretacyjnymi zgłaszanymi w związku ze stosowaniem tego przepisu w obecnym brzmieniu (specyfika statusu pracowniczego sędziów powoduje bowiem pewne trudności w stosowaniu odpowiednich przepisów Kodeksu pracy). Proponowana treść art. 101 § 1 u.s.p. jednoznacznie przesądza zatem jakie okresy pracy podlegają wliczeniu do okresu, od którego zależy ustalenie wysokości odprawy pośmiertnej.

Zmianie ulega art. 129 u.s.p., który przewiduje obligatoryjne zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego, wobec którego wydano uchwałę zezwalającą na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, niezależnie od tego, czy sędziemu zarzuca się przestępstwo umyślne, czy też nieumyślne, co należy uznać za regulację nietrafną. Projektowany przepis przewiduje, że w przypadku wydania uchwały zezwalającej na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, zawieszenie w czynnościach służbowych będzie obligatoryjne wyłącznie w przypadku przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego; w pozostałych wypadkach zawieszenie w czynnościach służbowych pozostawione będzie decyzji sądu dyscyplinarnego, co pozwoli na uwzględnianie okoliczności konkretnego przypadku.

Jednocześnie doprecyzowano wpływ okresu zawieszenia w czynnościach służbowych na uprawnienia pracownicze sędziego. Przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym okres zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych podlega wliczeniu do okresów służby, od których zależą jego uprawnienia pracownicze, z jednym wyłączeniem – z wyłączeniem prawa do („bieżącego”) urlopu wypoczynkowego. W praktyce bowiem, w okresie zawieszenia sędziemu nie udziela się urlopów wypoczynkowych, których istotą jest zwolnienie od obowiązku świadczenia pracy w celu wypoczynku i regeneracji sił.

Projektowana nowelizacja precyzuje status asystentów sędziów, który obecnie, na skutek szcątkowej regulacji w u.s.p. i szeregu odesłań do innych aktów prawnych, budzi wątpliwości interpretacyjne. Z podobnych względów wprowadza się szerszą ustawową regulację w zakresie składników wynagrodzenia referendarzy sądowych.

Istotną zmianą przewidzianą w przepisach dotyczących statusu asystentów sędziego jest odejście od zróżnicowania wynagrodzeń asystentów sędziów z uwagi na szczebel sądu, w którym są zatrudnieni. Zmiana w tym zakresie jest podyktowana faktem, że zakres obowiązków obciążających asystentów sędziów w sądach niższych szczebli w praktyce nie jest mniejszy, niż w sądach wyższych, a wręcz obserwuje się tendencję przeciwną.

Konsekwencją proponowanych zmian u.s.p. jest konieczność nowelizacji również innych ustaw

W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa przewiduje się odmienne od dotychczasowego unormowanie w zakresie wyłaniania członków Krajowej Rady będących sędziami: według projektowanych rozwiązań w skład Rady wchodzić będzie 11 sędziów sądów powszechnych, reprezentujących poszczególne apelacje, 2 sędziów sądów administracyjnych, 1 sędzia Sądu Najwyższego oraz 1 sędzia sądu wojskowego.

Powyższe rozwiązanie ma na celu z jednej strony zapewnienie każdej apelacji reprezentacji w Krajowej Radzie Sądownictwa, zaś z drugiej – należyte skorelowanie z przepisami normującymi nowe zasady organizacji samorządu sędziowskiego.

Wprowadza się także zasadę, że Krajowa Rada Sądownictwa, przy rozpatrywaniu kandydatur na stanowiska sędziowskie, bierze pod uwagę kolejność miejsc na liście, przedstawionej jej przez Komisję Konkursową. W praktyce oznaczać to będzie konieczność uzasadnienia przez Radę przyczyn dokonania niezgodnego z uchwałą Komisji wyboru kandydatów do przedstawienia Prezydentowi RP.

Ustanowienie Komisji Konkursowej powoduje także konieczność dokonania zmian w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W ww. ustawach wprowadza się nadto zmiany mające na celu ich skorelowanie ze zmienionymi przepisami u.s.p.

Proponowana nowelizacja ustawy o prokuraturze zawiera rozwiązania paralelne do przewidzianych w projekcie zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych głównie w zakresie wprowadzenia systemu okresowej oceny pracy prokuratorów. Proponowane rozwiązania mają spełniać wielorakie funkcje. W szczególności mają one mobilizować prokuratorów do sprawnego i efektywnego wykonywania powierzonych obowiązków służbowych, podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz być pomocnym instrumentem przy podejmowaniu decyzji kadrowych, zwłaszcza w związku z powoływaniem na wyższe stanowiska służbowe lub do pełnienia określonej funkcji. Mają być także narzędziem kształtowania pożądanых postaw zawodowych w zakresie kultury urzędowania oraz kultury osobistej w kontaktach z uczestnikami postępowania i współpracownikami.

Proponowany system – podobnie jak w odniesieniu do sędziów – traktowany jest jako ciągły, cykliczny proces. Istotnym elementem projektu jest określenie przedmiotu i celu okresowej oceny. Jako zasadę projekt przyjmuje, że podstawą okresowej oceny pracy prokuratora będą: pisemna opinia

prokuratora bezpośrednio przełożonego i pisemna opinia wizytatora z jednostki bezpośrednio wyższego stopnia.

Czterostopniowa skala ocen pracy prokuratora pozwoli na sformułowanie oceny adekwatnej do argumentów zawartych w pisemnej opinii. Warto dodać, że ocena negatywna będzie skutkować przedłużeniem o trzy lata okresu wymaganego do uzyskania kolejnej stawki awansowej wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

Jako zasadę projekt przyjmuje, że okresowej oceny pracy prokuratora dokonuje prokurator bezpośrednio przełożony. Takie uregulowanie podyktowane jest faktem, iż w strukturze organizacyjnej prokuratury prokurator bezpośrednio przełożony ma pozycję szczególną (np. możliwość wydawania poleceń co do sposobu zakończenia postępowania przygotowawczego i postępowania przed sądem), a przy tym najlepszą znajomość wartości zawodowej i kultury urzędowania podległych mu prokuratorów.

Według projektu okresową ocenę pracy prokuratora przeprowadza się co cztery lata, z wyjątkiem sytuacji wskazanych w ustawie.

Przewidziany tryb odwołania się od okresowej oceny pracy uwzględnia specyfikę struktury organizacyjnej prokuratury, stąd wniosek o zmianę oceny składa się do prokuratora bezpośrednio przełożonego nad prokuratorem dokonującym okresowej oceny, za pośrednictwem prokuratora dokonującego oceny. W celu zapewnienia sprawności trybu odwoławczego przewiduje się określone terminy dla dokonania określonych czynności lub podjęcia decyzji w tym trybie. Prokurator, wobec którego utrzymano ocenę negatywną, będzie miał prawo złożyć odwołanie do Krajowej Rady Prokuratury.

Przyjęte w projekcie półroczne *vacatio legis* wydaje się wystarczające, biorąc pod uwagę, że szereg regulacji przejściowych zawartych w projekcie w istocie wydłuża termin na wprowadzenie w życie nowych regulacji, w szczególności tych wymagających przygotowań, jak np. wdrożenie systemu okresowych ocen pracy sędziów i prokuratorów (zgodnie z art. 19 i 23 projektu pierwsze oceny zostaną przeprowadzone po upływie roku od dnia wejścia w życie ustawy – co wraz z *vacatio legis* daje faktycznie osiemnaście miesięcy na przygotowania).

Projektowana regulacja nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI:

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projekt ustawy dotyczy przede wszystkim sędziów sądów powszechnych oraz sędziów sądów administracyjnych i wojskowych, jak również pozostałych grup zawodowych związanych z sądownictwem (a więc: referendarzy sądowych, asystentów sędziów, kuratorów sądowych, dyrektorów i kierowników finansowych sądów oraz pozostałych pracowników sądów). Projekt ustawy oddziałuje także na wszystkie podmioty, które mogą ubiegać się o powołanie na stanowiska sędziowskie, w tym adwokatów, radców prawnych, prezesa, wiceprezesa, starszych radców i radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, notariuszy, prokuratorów i asesorów prokuratorskich, przedstawiciele nauki.

2. Projekt został przekazany do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prezesowi Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym.

W ramach konsultacji społecznych projekt przekazano: Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, samorządom korporacji prawniczych, a także stowarzyszeniom i organizacjom związkowym zrzeszającym pracowników wymiaru sprawiedliwości.

Dodatkowo, projekt został przekazany prezesom sądów wszystkich szczebli celem przeprowadzenia konsultacji bezpośrednio ze środowiskiem sędziowskim.

Uwzględniając zgłaszane w toku konsultacji uwagi wprowadzono do projektu istotne zmiany, przede wszystkim w zakresie regulacji dotyczącej samorządu sędziowskiego oraz nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w szczególności:

– w systemie organów samorządu sędziowskiego:

– pozostawiono funkcjonujące obecnie zgromadzenia ogólne sędziów okręgu, zachowując w zasadzie dotychczasowe rozwiązania odnoszące się do funkcjonowania tych zgromadzeń, zmieniono jednak ograniczenie liczby członków zgromadzenia ogólnego sędziów okręgu – przyjmując, że jeżeli liczba członków zgromadzenia ogólnego miałaby przekraczać 126, zadania zgromadzenia wykonuje zgromadzenie przedstawicieli sędziów okręgu liczące 120 członków (jednakowo ograniczono liczbę członków zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji);

– zwiększono również udział w zgromadzeniu ogólnym sędziów okręgu przedstawicieli sędziów sądów rejonowych – do połowy ogólnej liczby jego członków;

– zrezygnowano, z przewidzianej pierwotnie dla wyborów członków zgromadzeń ogólnych i kolegiów sądów, formy głosowania na listy; członkowie zgromadzenia ogólnego sędziów apelacji, bądź zgromadzenia przedstawicieli sędziów apelacji, spośród sędziów sądów okręgowych i rejonowych (jak również członkowie kolegium sądu okręgowego) będą wybierani przez zgromadzenia ogólne sędziów okręgu, tworzone na obszarze danej apelacji, w drodze głosowania przeprowadzanego na dotychczasowych zasadach;

– uregulowano problem wygasania kadencji członków zgromadzeń w przypadku zmian organizacyjnych, wprowadzono zapis o obowiązku przedstawiania członkom zgromadzeń porządku obrad oraz ocen kwalifikacji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przed terminem zgromadzenia, ujednociono wymagane kworum dla wszystkich organów samorządu.

– w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów:

– dokonano doprecyzowania i usystematyzowania przepisów dotyczących działalności administracyjnej sądów oraz przepisów dotyczących nadzoru nad tą działalnością, przyjmując rozwiązania, jakie zostały szczegółowo omówione w części pierwszej uzasadnienia. W szczególności uwzględniono zastrzeżenia dotyczące zbyt szerokiego zakresu uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości; ograniczono więc istotnie uprawnienia przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości w ramach nadzoru zewnętrznego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, polegającą na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sądy podstawowych zadań (uprawnienia te obejmą: analizę rocznych informacji o działalności sądów, ustalanie kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontrolę wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów i wydawania w tym zakresie stosownych zarządzeń; dopiero w razie stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu bądź niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego wydanych zarządzeń, Minister Sprawiedliwości będzie mógł zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu albo wydziału sądu lub lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu);

– przywrócono wizytację sądu i wydziału sądu, wprowadzając jednocześnie modyfikację sposobu dokonywania okresowych ocen pracy sędziów, które będą powiązane z systemem czteroletnich wizytacji poszczególnych wydziałów sądów; w związku z przyjęciem takiego rozwiązania wprowadzono jednolity tryb powierzania sędziom funkcji wizytatora, rezygnując z ograniczenia liczby kadencji przy pełnieniu tej funkcji.

Ponadto uwzględniając zgłaszane uwagi lub sugestie:

– w zakresie organów sądów:

– zrezygnowano z ograniczenia możliwości sprawowania przez wiceprezesa sądu funkcji prezesa sądu, a także reguły automatycznego wygasania kadencji wiceprezesów sądów w sytuacji powołania „nowego” prezesa sądu;

– zrezygnowano z kadencyjności przy obsadzaniu stanowiska dyrektora sądu;

– wprowadzono możliwość przyznania (przez Ministra Sprawiedliwości) dyrektorowi sądu dodatku specjalnego w razie okresowego zwiększenia obowiązków lub zadań;

– przyznano prezesowi sądu głos rozstrzygający w kwestii rozmieszczenia stanowisk urzędniczych w poszczególnych wydziałach sądu;

– wprowadzono zasadę, że w przypadku, gdy kolegium sądu opiniuje decyzje, którą podejmuje prezes sądu, prezes nie bierze udziału w głosowaniu;

– wprowadzono zasadę, że do składu kolegium sądu okręgowego wchodzi taka sama liczba sędziów sądu okręgowego (pochodzących z wyboru) i sędziów sądów rejonowych;

– wprowadzono możliwość zarządzenia tajności głosowania na wniosek członka kolegium sądu;

– uregulowano problem wygasania kadencji członków kolegium w przypadku zmian organizacyjnych;

– wydłużono kadencję przewodniczącego wydziału do trzech lat;

– przyznano osobom odwoływanym z funkcji przewodniczącego wydziału prawo do wysłuchania przez kolegium sądu;

– w zakresie oceny kwalifikacji kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich:

– zrezygnowano z przyjętego ograniczenia (do trzech lat) okresu, z którego może pochodzić materiał przedstawiany przez kandydata do oceny, przy zgłoszeniu swojej kandydatury do objęcia stanowiska sędziowskiego; w konsekwencji zrezygnowano z odrębnej regulacji w zakresie reguł oceny kandydujących sędziów, którzy w okresie bezpośrednio poprzedzającym zgłoszenie byli delegowani do pełnienia czynności w Ministerstwie Sprawiedliwości, jednostkach podległych i nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości, Krajowej Radzie Sądownictwa, a także delegowani do pełnienia obowiązków lub funkcji poza granicami państwa w ramach współpracy międzynarodowej (analogicznie rozwiązania przyjęto w przypadku kandydujących do objęcia stanowiska sędziowskiego prokuratorów, referendarzy sądowych i asystentów sędziego);

– uchylono art. 59 u.s.p., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości mógł zgłaszać kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, bez zasięgnięcia opinii organów sądu i samorządu sędziowskiego;

– przywrócono zasadę, że kandydatów na wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego oceniać będą zgromadzenia ogólne sędziów okręgu;

– usytuowano Komisję Konkursową przy Krajowej Radzie Sądownictwa oraz wprowadzono do składu tej Komisji przedstawicieli Sądu Najwyższego i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, jak również uregulowano kwestie związane z zapewnieniem organizacyjno-biurowej obsługi prac Komisji;

– w zakresie statusu sędziego:

– doprecyzowano cel, dla którego prezes sądu dokonuje analizy jednolitości orzecznictwa;

– wprowadzono uregulowanie, zgodnie z którym zaskarżenie przez sędziego decyzji o podziale czynności będzie miało moc wstrzymującą jej wykonanie;

– wprowadzono zasadę, że sędzia będzie miał prawo uczestniczenia w posiedzeniu kolegium sądu, na którym ma dojść do rozpoznania jego odwołania od decyzji o podziale czynności, jeżeli w odwołaniu zgłosi taki wniosek;

– wprowadzono termin, w którym możliwe jest zwrócenie uwagi sędziemu przez prezesa sądu na podstawie art. 37 § 4 u.s.p.; sprecyzowano, kiedy składa się do akt osobowych sędziego informacje o zwróceniu uwagi, a także wytykach judykacyjnych, oraz w jaki sposób informacje te należy z akt osobowych i wykazu służbowego usuwać;

– wyłączono obowiązek odbycia, po objęciu pierwszego stanowiska sędziowskiego, szkolenia z zakresu metodyki pracy sędziego w przypadku sędziów, którzy ukończyli aplikację sędziowską;

– w zakresie statusu referendarza sądowego i asystenta sędziego:

– wśród składników wynagrodzenia przysługujących asystentom sędziów uwzględniono dodatki specjalne i nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej;

– doprecyzowano wytyczne do wydania aktu wykonawczego, w którym Minister Sprawiedliwości określi wysokość wynagrodzeń zasadniczych asystentów sędziów;

– uporządkowano zasady delegowania asystentów sędziów oraz wynagradzania asystentów w czasie delegowania;

– wprowadzono konkursowy tryb obsadzania stanowisk referendarza sądowego, przyjmując rozwiązania analogiczne do tych obowiązujących przy obsadzaniu stanowisk asystenta sędziego; wprowadzono przy tym regułę, że w pierwszej kolejności obsada stanowisk referendarza sądowego i asystenta sędziego będzie rekrutowana spośród absolwentów aplikacji ogólnej, która w założeniach jest aplikacją przygotowującą do wykonywania w sądach takich właśnie zadań;

– przyjęto, że nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy z referendarzami sądowymi w sądach działających na obszarze apelacji należy do prezesa sądu apelacyjnego; stanowi to jednocześnie

rozwiązanie eliminujące pojawiające się w uwagach zarzuty, że referendarze sądowi, którym w projekcie powierza się w zasadzie wyłącznie wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej w wydziałach rejestrowych oraz wydziałach ksiąg wieczystych są urzędnikami bezpośrednio zależnymi od Ministra Sprawiedliwości (władzy wykonawczej).

Uwzględniono także zgłoszone uwagi redakcyjne.

W projekcie nie uwzględniono uwag kwestionujących podstawowe założenia projektu, omówione w części głównej uzasadnienia, w tym uwag w zakresie:

– struktury organizacyjnej sądownictwa, negujących ograniczenie liczby wydziałów tworzonych w sądach obligatoryjnie, oraz wprowadzenie tzw. sądów funkcjonalnych pozbawionych rozbudowanej struktury administracyjnej;

– podziału kompetencji prezesa i dyrektora sądu, podważających zasadność rozszerzania zadań dyrektora sądu w kierunku modelu menadżerskiego zarządzania sądami,

– Komisji Konkursowej, podważających zasadność jej powoływania,

– ocen okresowych sędziów, negujących potrzebę ich wprowadzenia.

Powyższe uwagi, oparte na założeniu, że istniejący stan prawny nie wymaga zmian, kwestionowały potrzebę nowelizacji we wskazanych obszarach, co, zważywszy na przyjęte przez projektodawcę cele, uniemożliwiało ich uwzględnienie.

W szczególności nie mogły zostać uwzględnione propozycje odstąpienia od proponowanego nowego podziału zadań pomiędzy prezesem sądu a dyrektorem sądu oraz wprowadzenia okresowych ocen pracy sędziów (jak i prokuratorów). Zgłaszający uwagi oczekiwali bowiem w istocie całkowitej rezygnacji z projektowanych w tym zakresie rozwiązań.

Należy jednak podkreślić, że – po uwzględnieniu zgłoszonych uwag szczegółowych – ostatecznie system okresowych ocen pracy sędziów powiązany został z systemem wizytacji wydziałów sądów (które dokonywane są obecnie w czteroletnich cyklach), co oznacza, że nie będzie konieczne zwiększenie liczby wizytatorów w stosunku do stanu obecnego. Zakłada się przy tym określenie w drodze rozporządzenia arkusza (formularza) okresowej oceny pracy sędziego, co – poza standaryzacją formuły oceny – usprawni w tym zakresie pracę sędziego-wizytatora. Przyjęcie takiego rozwiązania nie powinno w żadnym stopniu negatywnie wpłynąć na ograniczenie prawa do sądu (art. 45 Konstytucji).

Podkreślić również należy, że – zwłaszcza wobec ostatecznego usytuowania Komisji Konkursowej przy Krajowej Radzie Sądownictwa – wprowadzenie Komisji do procedury oceny kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich nie narusza przepisów ustawy zasadniczej, skoro Krajowa Rada Sądownictwa

nie będzie związana kolejnością miejsc kandydatów na liście wypracowanej przez Komisję. Z pewnością nie jest ograniczeniem konstytucyjnych kompetencji Rady fakt, że organ ten będzie musiał wziąć pod uwagę ustalenia Komisji, a więc, co za tym idzie, wyjaśnić powody, dla których przyjmuje odmienną kolejność. Takie rozwiązanie sprzyja natomiast przejrzystości procedury powoływania na stanowiska sędziowskie, zachowaniu zasady równego dostępu do służby publicznej i wyborowi najlepszych kandydatów, pochodzących z różnych prawniczych zawodów.

Ponadto nie uwzględniono następujących, szczegółowych, uwag lub zastrzeżeń:

- w zakresie dopuszczalności samodzielnego kształtowania struktury organizacyjnej sądów przez Ministra Sprawiedliwości

Należy uznać, że Minister Sprawiedliwości, jako organ władzy publicznej, jest odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym za stworzenie warunków organizacyjnych gwarantujących maksymalną efektywność sądownictwa oraz realizację zasady prawa obywatela do sądu. Podejmowanie przez Ministra decyzji w tym zakresie nie narusza zasady niezawisłości sędziów ani niezależności sądów. Nie wydaje się przy tym celowe, aby – jak wskazywano w uwagach – organy samorządu sędziowskiego miały wpływ na decyzje Ministra Sprawiedliwości podjęte w tym przedmiocie, zważywszy fakt, że struktura organizacyjna sądownictwa musi być kształtowana w sposób jednolity w skali całego kraju.

- w zakresie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia wydziałów w drodze zarządzenia

Należy zauważyć, że takie uprawnienie Minister Sprawiedliwości posiada już obecnie, zgodnie z art. 19 § 2 u.s.p. W istniejącym stanie prawnym wydziały były tworzone w dwóch formach prawnych – rozporządzeniem i zarządzeniem, w zależności od rodzaju wydziału. Projekt, uznając tego rodzaju dualizm za nieuzasadniony, dokonał ujednoczenia przepisów. Jak wskazano w części głównej uzasadnienia, forma rozporządzenia jest niezbędna w przypadkach, gdy dochodzi do zmiany właściwości miejscowej sądu (co ma wpływ na dostęp obywateli do sądu), a więc przy dokonywaniu przez Ministra Sprawiedliwości zmian organizacyjnych w oparciu o art. 20 u.s.p.

- w zakresie dopuszczalności powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów – ze względu, jak podnoszono w uwagach, na naruszenie konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy

Wskazać należy, że dopuszczalność sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu powołanym w części głównej uzasadnienia.

- w zakresie możliwości powierzenia referendarzom sądowym funkcji przewodniczącego wydziału ksiąg wieczystych oraz wydziału do spraw rejestrowych

Nie ma podstaw do przyjęcia, że referendarze sądowi, wykonujący obecnie znaczącą większość obowiązków w tych wydziałach, nie sprostają funkcji przewodniczącego wydziału, na którą składają się obowiązki w zakresie organizacji pracy oraz nadzoru administracyjnego nad pracą wydziałów. Celem projektowanego zapisu jest – podobnie jak zapisu przewidującego kierowanie do orzekania w tych wydziałach tylko referendarzy sądowych (także kwestionowanego w uwagach) – przesunięcie sędziów do wykonywania obowiązków z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Kierowanie sędziów do wydziałów, w których wykonuje się inne niż wymiar sprawiedliwości zadania z zakresu ochrony prawnej, także na stanowiskach przewodniczących tych wydziałów, musi być określone jako wyjątek od reguły, nie zaś – jak postuluje się w uwagach – zasada.

- w zakresie uprawnień Ministra Sprawiedliwości przy powoływaniu prezesów sądów

Interpretacja projektowanych przepisów prowadząca do zarzutu, że Minister Sprawiedliwości będzie uprawniony do nieograniczonego żądania przedstawienia kandydatów na prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych w przypadku niezaakceptowania uprzednio przedstawionych, pomija fakt, że Minister Sprawiedliwości, jako organ odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości, nie jest zainteresowany przedłużaniem „w nieskończoność” procedury powołania prezesa sądu. Zgodnie z założeniami projektu, wybór prezesa sądu apelacyjnego lub okręgowego powinien być dokonany w ramach pierwszej albo drugiej przedstawionej temu organowi dwójki kandydatów. Należy też podkreślić, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do powoływania prezesów sądów przyjęte w projekcie z pewnością nie idą dalej niż w przepisach obowiązujących, przeciwnie, podlegają istotnemu ograniczeniu, w szczególności z uwagi na fakt oddania kompetencji powołania prezesa sądu rejonowego prezesowi sądu apelacyjnego (projektowany art. 25).

- w zakresie przeniesienia kompetencji wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów sądów powszechnych na zgromadzenia sędziów apelacji, co – jak w uwagach – doprowadzi do wyłonienia kandydatów będących przede wszystkim przedstawicielami swoich apelacji, a nie całego środowiska, a jednocześnie doprowadzi do rażącego braku proporcjonalności w procesie wyborów członków Rady, związanego z dysproporcjami w liczbie sędziów w poszczególnych apelacjach.

Należy wyjaśnić, że założeniem projektu było zapewnienie w Krajowej Radzie Sądownictwa reprezentacji każdej apelacji, co jest rozwiązaniem klarownym, nawiązującym do systemu organizacji sądownictwa. Nie można się zgodzić, że dotychczasowe rozwiązania realizowały zasadę pełnej

reprezentacji środowiska sędziowskiego; ponadto powiązanie systemu reprezentacji z czynnikiem ilościowym, co postuluje w szczególności Krajowa Rada Sądownictwa, nakazywałoby zapewnienie przedstawicielstwa w Radzie przede wszystkim sędziom sądów rejonowych, których liczba jest najwyższa.

- w zakresie likwidacji zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, które – jak wskazuje się w uwagach – stanowią jedyną reprezentację władzy sądowniczej na szczeblu centralnym, co miałyby powodować, że władza sądownicza będzie jedyną władzą pozbawioną reprezentacji na szczeblu centralnym, stanowiąc niedopuszczalne naruszenie równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą określonej w art. 10 Konstytucji

Podnieść należy, że zasada trójpodziału władz nie wymaga identycznego ukształtowania organów poszczególnych władz i nie realizuje go w obecnym stanie prawnym: byłby to zabieg niewykonalny, zważywszy na różnice w zadaniach poszczególnych władz, jak i wynikającej z odmiennych zadań specyfice ich funkcjonowania. Należy także podkreślić, że władza sądownicza, w istocie jako jedyna, dysponuje organami samorządu osób sprawujących tę władzę. Dysponuje również specjalnym centralnym organem, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Wobec przyjęcia nowego systemu wyboru członków Rady uznano, że utrzymywanie zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów apelacji i zebrań przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów nie jest niezbędne.

- w zakresie zmiany przewidującej ograniczenie reprezentacji sędziów Sądu Najwyższego z dwóch do jednego (wybieranego) członka w składzie Rady

Należy podnieść, że takie ograniczenie jest wynikiem konieczności powiększenia liczby reprezentantów sądów powszechnych do jedenastu, aby zrealizować założenie zapewnienia w składzie Rady reprezentacji każdej apelacji.

- w zakresie objęcia nowelizacją także ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która – jak wskazuje się w uwagach – nie powinna następować z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, lecz – zgodnie z ustalonym zwyczajem – z inicjatywy Prezydenta RP

Należy wskazać, że Minister Sprawiedliwości jest organem, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza, a dokonanie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa jest niezbędne, aby zapewnić spójność projektowanych rozwiązań. Trudno też przyjąć argument, że Minister Sprawiedliwości pozostaje często w opozycji do Rady (i stąd nie powinien proponować zmian ani co do składu, ani co do jej zadań, ani funkcjonowania), skoro jest on konstytucyjnym członkiem Rady.

- w zakresie postulatu odpowiedniego sformułowania art. 55 § 1 u.s.p., aby nie było wątpliwości, że Prezydent RP nie może odmówić mianowania na urząd sędziego kandydata przedstawionego przez Krajową Radę Sądownictwa bez podania przyczyn:

Należy wskazać, że proponowane rozwiązanie – jako dotyczące uprawnień konstytucyjnych prezydenta – wykracza poza zakres możliwy do uregulowania w niniejszym projekcie.

- w zakresie postulatu, aby organami samorządu sędziowskiego, poza zgromadzeniami ogólnymi sędziów apelacji, zgromadzeniami ogólnymi sędziów okręgu i zebraniem sędziów danego sądu, były także kolegia sądów (apelacyjnego i okręgowego) – skoro – jak podnoszono – są to organy wybieralne w demokratycznych wyborach

Należy uznać, że proponowana zmiana naruszałaby przyjętą w ustawie, tradycyjną konstrukcję organów sądów.

- w zakresie braku uregulowania w projekcie zagadnień dotyczących czasu pracy sędziego

Należy zaznaczyć, że problematyka czasu pracy sędziego, z założenia, nie była objęta projektowaną nowelizacją, wobec czego uwzględnienie postulatów nie było możliwe jako wykraczające poza zakres projektu.

- w zakresie proponowanego sposobu przeprowadzania oceny okresowej pracy prokuratorów, w szczególności dokonywania jej przez prokuratora bezpośrednio przełożonego

Należy wyjaśnić, że projektowane uregulowanie podyktowane jest faktem, iż w strukturze organizacyjnej prokuratury prokurator bezpośrednio przełożony ma pozycję szczególną, a przy tym najlepszą znajomość wartości zawodowej i kultury urzędowania podległych mu prokuratorów; nie budzi przy tym wątpliwości, wbrew obawom Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej, kto ostatecznie decyduje o ocenie. Proponowane rozwiązania są więc wyrazem zaufania do prokuratorów bezpośrednio przełożonych, a włączenie wizytatorów do działań związanych z okresową oceną pracy prokuratorów ma na celu nadanie tym ocenom spojrzenia bardziej zobiektywizowanego.

- w zakresie braku kompleksowego uregulowania statusu asystenta sędziego na wzór przepisów dotyczących referendarzy sądowych

Należy wyjaśnić, że status urzędnika państwowego o szczególnym charakterze i randze nadały referendarzom sądowym przepisy przyznające im samodzielne uprawnienia w zakresie wykonywania w sądach zadań z zakresu ochrony prawnej. Asystent sędziego pozostaje natomiast nadal pracownikiem, któremu powierza się wykonywanie czynności o charakterze pomocniczym i niesamodzielnym. Z tej przyczyny, pod względem statusu, asystenci sędziego nie mogą zostać zrównani z grupą referendarzy sądowych, choć niewątpliwie rodzaj wykonywanych czynności wyróżnia ich spośród pozostałych

pracowników sądów – czego wyrazem jest umieszczenie zasadniczej regulacji dotyczącej asystentów w przepisach u.s.p. Niemniej jednak, w zakresie nieuregulowanym w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, projekt przyjmuje w przypadku asystentów sędziów odesłania do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury.

3. Wpływ regulacji na finanse publiczne, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowane zmiany organizacyjne systemu sądownictwa powszechnego nie spowodują skutków finansowych w postaci zwiększenia wydatków z budżetu państwa.

Oczekuje się, że projektowana racjonalizacja organizacji sądownictwa powszechnego przyniesie oszczędności i wpłynie przede wszystkim na podniesienie efektywności wykorzystywania nakładów na funkcjonowanie sądownictwa powszechnego. Należy zaznaczyć, że spodziewane korzyści będą miały charakter trwały.

Można zakładać, że w pierwszym roku obowiązywania projektu spodziewane oszczędności będą wynikiem zmian dotyczących struktury organizacyjnej sądów (likwidacja sądów grodzkich, zmniejszenie liczby wydziałów, utworzenie tzw. sądów funkcjonalnych, racjonalizacja zarządzania sądami i idąca za tym racjonalizacja zatrudnienia urzędników i innych pracowników sądów). Rozmiar tych oszczędności jest jednak trudny do wskazania na tym etapie prac legislacyjnych, bowiem projekt nie zakłada automatycznych zmian w strukturze organizacyjnej poszczególnych sądów. Wprowadza jedynie elastyczny mechanizm, który umożliwi prawidłowe kształtowanie struktury organizacyjnej sądownictwa. Decyzje w tym zakresie będą podejmowane dopiero po wejściu w życie projektowanej ustawy, przy uwzględnieniu bieżącej sytuacji danego sądu. Niemniej jednak, zakładając wariant najdalej idących możliwych zmian, szacunkowo oszczędności te mogą wynieść do 13,6 mln zł.

Wprowadzenie okresowej oceny pracy sędziów, powiązane z funkcjonującym obecnie systemem wizytacji wydziałów sądów (w cyklu czteroletnim), nie będzie powodowało zwiększenia wydatków budżetowych, lecz kształtować się będzie na poziomie dotychczasowych kosztów przeprowadzania wizytacji.

Zwiększenie wydatków w budżecie Krajowej Rady Sądownictwa spowodują koszty funkcjonowania Komisji Konkursowej, związane ze świadczeniami przysługującymi jej członkom oraz obsługą biurową posiedzeń Komisji. Koszty te, przyjmując jedno posiedzenie miesięcznie, w stosunku rocznym, przedstawiają się następująco:

– diety członków Komisji: $26 \times 23 \times 3 \text{ dni} \times 12 = 21\,528 \text{ zł}$;

– zwrot kosztów w przejeździe przy przyjęciu I klasy w pociągu Intercity (na trasie ok. 300 km) w obie strony raz w miesiącu: $140 \times 2 = 280$; $280 \times 26 \times 12 = 87\,360$ zł (jest to koszt w zasadzie maksymalny, w rzeczywistości będzie on niższy);

– zwrot kosztów zakwaterowania (przy przyjęciu ceny doby hotelowej 300 zł): $26 \times 300 \times 2 \times 12 = 187\,200$ zł,

co daje łącznie kwotę 296 088 zł rocznie – jednak przyjęty ostatecznie podział Komisji na dwa zespoły robocze obniży te koszty o połowę; zakłada się bowiem, że w toku normalnych prac zespoły te, liczące po 13 członków, pracować będą wymiennie. Ostatecznie więc wymienione koszty rocznie zamkną się kwotą 148 044 zł. Uwzględniając dodatkowo koszty obsługi biurowej posiedzeń Komisji w kwocie 35 000 zł – roczny koszt funkcjonowania Komisji Konkursowej wyniesie ok. 180 000 zł.

Wprowadzenie przepisów umożliwiających powrót sędziego ze stanu spoczynku potencjalnie spowoduje zwiększenie wydatków w stosunku do ponoszonych z tytułu dotychczas wypłacanych im świadczeń o 25 %, może się także łączyć w przyszłości z ewentualną wypłatą „wyrównania” odprawy w razie ponownego przejścia w stan spoczynku. Koszty te jednak nie są możliwe do realnego oszacowania, ponieważ nieznaną i niemożliwą do przewidzenia jest liczba sędziów, którzy z tego prawa skorzystają. Należy jednak zaznaczyć, że koszty związane z wypłatą wynagrodzenia sędziemu powracającemu ze stanu spoczynku będą mieścić się w ramach wydatków zaplanowanych na pokrycie przyjętego dla sądownictwa powszechnego limitu etatów.

Wprowadzenie przepisów umożliwiających powrót ze stanu spoczynku służyć ma przede wszystkim aktywizacji zawodowej osób, które – pomimo odzyskanej zdolności do pracy – zostały z zawodu (i w zasadzie z rynku pracy) trwale wykluczone, a równocześnie korzystają ze świadczeń przyznawanych osobom niezdolnym do pracy. Są to sędziowie, posiadający często wieloletnią praktykę orzecniczą, których doświadczenie i zdolność do dalszej pracy pozostaje jednak w chwili obecnej niewykorzystana, choć opłacana uposażeniem, obciążającym budżet państwa. Z tego punktu widzenia jest to również przepis służący racjonalizacji wydatków w systemie sądownictwa. Nie jest oczywiście możliwe do ustalenia, jak wielu sędziów skorzysta z projektowanej możliwości powrotu do pracy, choć nie wydaje się, by była to grupa bardzo liczna.

Przewidziana w projekcie możliwość przyznawania referendarzom dodatków funkcyjnych będzie realizowana w ramach środków zaplanowanych w budżecie na wynagrodzenia tej grupy zawodowej. Wprowadzenie tej regulacji nie spowoduje zatem skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci wzrostu wydatków.

Wprowadzenie projektowanej regulacji z art. 100 § 6b u.s.p. (wypłata uposażenia w stanie spoczynku albo uposażenia rodzinnego) nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci wzrostu wydatków.

W zakresie kosztów związanych z prowadzeniem okresowej wizytacji i oceny pracy prokuratorów wskazać trzeba, że wprowadzenie przedmiotowych regulacji spowoduje wzrost o kilkudziesięciu prokuratorów pełniących funkcję wizytatorów Prokuratury Generalnej, prokuratur apelacyjnych i okręgowych. Wiąże się to z przyznaniem tym osobom dodatku funkcyjnego, jednakże kwota przeznaczona na ten wydatek pozostanie bez wpływu na wysokość wydatków budżetowych przeznaczonych w skali kraju na wynagrodzenia prokuratorów.

Wyrównanie poziomu wynagrodzeń asystentów sędziów i prokuratorów będzie następować w ramach środków zaplanowanych na wynagrodzenia dla tych grup zawodowych.

Należy też podkreślić, wprowadzenie szkolenia w zakresie metodyki dla nowych sędziów, którzy nie ukończyli aplikacji sądowej, również nie spowoduje dodatkowych skutków dla budżetu państwa, a ewentualne koszty będą pokrywane w ramach dotychczasowych środków na szkolenia, w ramach planu finansowego Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, oraz rozwój regionalny

Projektowana ustawa nie powinna mieć wpływu na rynek pracy; nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki, ani przedsiębiorczość, jak i rozwój regionalny. Utworzenie Komisji Konkursowej sprzyjać będzie natomiast przejrzystości procedury obsadzania wolnych stanowisk sędziowskich, zachowaniu zasady równego dostępu do służby publicznej i wyborowi najlepszych kandydatów, pochodzących z różnych prawniczych zawodów.

Jak już wyżej wskazano, nie jest możliwe do ustalenia, jak wielu sędziów w stanie spoczynku skorzysta z projektowanej możliwości powrotu do pełnienia urzędu w przypadku odzyskania zdolności do pracy, nie wydaje się jednak, by była to grupa na tyle liczna, aby znacząco ograniczyć dostęp do zawodu sędziego kandydatom pochodzącym z innych zawodów prawniczych.

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie wpłynęło zgłoszenie żadnego podmiotu w trybie przewidzianym tą ustawą.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).