

# U S T A W A

z dnia .....2013 r.

## **o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 9b otrzymuje brzmienie:

„Art. 9b. § 1. Osoby sprawujące nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2, oraz wykonujące czynności tego nadzoru mają prawo wglądu w czynności sądów, w tym do akt spraw, których zbadanie jest niezbędne dla zapewnienia efektywności nadzoru, mogą żądać wyjaśnień, usunięcia uchybień, a także być obecne na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności.

§ 2. Czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli.”;

2) w art. 37 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Czynności z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezes sądu może powierzyć sędziemu wizytatorowi lub, z zastrzeżeniem art. 37c, wiceprezesowi sądu, przewodniczącemu wydziału, a także, w uzasadnionych przypadkach, innemu wyznaczonemu sędziemu lub referendarzowi sądowemu.”;

3) art. 37f otrzymuje brzmienie:

„Art. 37f. § 1. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje:

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637 i 672.

- 1) analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego,
- 2) wykonywanie czynności niezbędnych dla przeciwdziałania uchybieniom w działalności administracyjnej sądów lub w związku z ich wystąpieniem,
- 3) analizę i ocenę stosowania prawa przez sądy.

§ 2. Zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje ponadto czynności konieczne do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz międzynarodowymi sądami arbitrażowymi, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.”;

4) w art. 37g:

a) w § 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów oraz wydaje stosowne zarządzenia”;

b) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu, niewykonania lub nienależytego wykonania przez prezesa sądu zadań z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego Minister Sprawiedliwości może zarządzić:

- 1) przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu,
- 2) zbadanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach,
- 3) przeprowadzenie lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu.”;

c) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Zarządzając przeprowadzenie czynności, o których mowa w § 2, Minister Sprawiedliwości wyznacza prezesowi sądu apelacyjnego zakres i termin ich przeprowadzenia. W uzasadnionych przypadkach Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie czynności przez sędziów wizytatorów z obszaru innej apelacji, a czynności, o której mowa w § 2 pkt 2, także przez sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości.”;

d) po § 3 dodaje się § 3a i 3b w brzmieniu:

„§3a Protokoły z czynności zarządzonych na podstawie § 2 przedstawia się Ministrowi Sprawiedliwości niezwłocznie po ich sporządzeniu.

§ 3b. Jeżeli z protokołów, o których mowa w § 3a lub innych okoliczności wynika prawdopodobieństwo dopuszczenia się przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego, Minister Sprawiedliwości może zarządzić zbadanie akt spraw

w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy, przez sędziego wchodzącego w skład służby nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 i z 2009 r. Nr 61, poz. 498) w art. 13 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę dotyczącą przewlekłości postępowania sądowego sąd doręcza prezesowi właściwego sądu i Ministrowi Sprawiedliwości. Prezes sądu, któremu doręczono orzeczenie, jest obowiązany do podjęcia czynności nadzoru przewidzianych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.).”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

### I.

Projektowana zmiana ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: u.s.p.) zmierza do poprawienia regulacji dotyczącej nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów, wprowadzonych obszerną nowelą do tej ustawy, tj. ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192).

Obowiązujący stan prawny zawiera istotne wady, dotyczące uregulowania zakresu i sposobu wykonywania zewnętrznego nadzoru administracyjnego, powierzonego Ministrowi Sprawiedliwości.

Nadzór ten, w myśl art. 37f u.s.p., został skierowany głównie na badanie (analizę i ocenę) prawidłowości i skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Niemniej zakresem nadzoru zewnętrznego objęto zadania wymagające bezpośredniego zaangażowania Ministra Sprawiedliwości, a w szczególności polegające na wykonywaniu czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów oraz czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących sądów. Wreszcie sama redakcja art. 37f u.s.p. jest niefortunna, bowiem wadliwie różnicuje zadania nadzoru zewnętrznego na zasadnicze (§ 1) oraz niejako „uboczne” (§ 2). Z tego punktu widzenia połączenie zadań nadzoru zewnętrznego w dwie logicznie powiązane grupy okazuje się niezbędne. Wreszcie w regulacji nadzoru zewnętrznego całkowicie pominięto potrzebę reakcji Ministra Sprawiedliwości na problemy dostrzegane w procesie jurysdykcyjnym, odnoszące się do systemu prawa stosowanego przez sądy. W konsekwencji Minister Sprawiedliwości – jako organ zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi – nie może, na podstawie rzetelnej analizy orzecznictwa sądowego, uruchamiać inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów w zakresie ustaw stosowanych przez sądy, bądź podejmować innych niezbędnych działań. Warto przy okazji przypomnieć, że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w uzasadnieniu fundamentalnego w zakresie relacji między sądownictwem powszechnym a władzą wykonawczą wyroku z dnia 15 stycznia 2009 sygn. K 45/07 (OTK-A 2009/1/3), administracja sądowa obejmuje m.in. analizę orzecznictwa sądowego.

Powyższe argumenty uzasadniają nową redakcję art. 37f u.s.p. zarówno prawidłowo grupując zakresy przedmiotowe tego nadzoru, jak i poszerzając jego przedmiotowy zakres (art. 1 pkt 3 projektu).

Jednocześnie instrumenty sprawowania tak określonego nadzoru zewnętrznego, określone w art. 37g u.s.p., nie pozwalają na jego prawidłową realizację.

Brakuje przede wszystkim mechanizmu bezpośredniej kontroli ze strony Ministra Sprawiedliwości wykonywania nadzoru wewnętrznego na poziomie sądów okręgowych i rejonowych, a czynności tego typu wykonują jedynie prezesi sądów apelacyjnych. Ponadto organ nadzoru zewnętrznego i jego służbę pominięto w bezpośrednim dostępie do czynności sądów, adresując taki dostęp wyłącznie do organów nadzoru wewnętrznego (art. 37 § 1 zdanie drugie u.s.p.). Wprawdzie nie zawarto w ustawie zakazu zapoznawania się z przebiegiem czynności sądowych w ramach nadzoru zewnętrznego, niemniej przez argumentację *a contrario* podnosi się zasadnicze wątpliwości w tym zakresie. I chociaż wykładnia celowościowa przepisów art. 37f u.s.p. prowadzi do odmiennego rezultatu, to jednak usunięcie podnoszonych wątpliwości jest ze wszech miar pożądane.

Zasada dostępu do czynności sądowych, obejmujących także dostęp do akt spraw zarówno w toku, jak już prawomocnie zakończonych, powinna *expressis verbis* dotyczyć wszystkich organów i wykonawców czynności nadzorczych w ramach nadzoru administracyjnego, odnoszących się do sfery działalności administracyjnej sądów związanej z zapewnieniem właściwego toku urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej (art. 8 pkt 2 u.s.p.). Generalne uprawnienia organów i wykonawców nadzoru administracyjnego powinny zostać określone w art. 9b u.s.p. jako jego § 1, zaś najistotniejsze ograniczenie tych uprawnień, określone zakazem wkraczania w dziedzinę objętą niezawisłością sędziowską winno być zawarte w kolejnej jednostce redakcyjnej tego artykułu (§ 2). Realizację powyższego postulatu *de lege ferenda* zawarto w art. 1 pkt 1 i 2 projektu. Konsekwentnie w art.37 § 1 uchyla się zdanie drugie, które przeniesiono co do istoty do art. 9b § 1.

Synchronizacja instrumentów administracyjnego nadzoru zewnętrznego z jego zakresem przedmiotowym wymaga poszerzenia kompetencji organu tego nadzoru o kontrolę czynności nadzorczych wykonywanych również przez prezesów sądów okręgowych i rejonowych (art. 1 pkt 4 lit. a projektu). W konsekwencji konieczne jest określenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do adekwatnej reakcji na stwierdzone w tym zakresie uchybienia, co przewiduje art. 1 pkt 4 lit. b projektu. Ponieważ administracyjnym nadzorem wewnętrznym objęto badanie sprawności postępowania

w poszczególnych sprawach, również kontrola wykonywania w ramach nadzoru zewnętrznego tego aspektu nadzoru wewnętrznego winna obejmować możliwość wtórnego badania sprawności postępowania w poszczególnych sprawach. W przeciwnym bowiem razie nie ma możliwości zbadania rzetelności czynności nadzorczych wykonywanych w ramach nadzoru wewnętrznego (przez prezesa sądu). Stąd propozycja zawarta w art. 1 pkt 4 lit. c projektu, przy czym proponuje się, aby to wtórne badanie mógł Minister Sprawiedliwości zlecać prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, prezesowi innego sądu apelacyjnego względnie sędziemu wchodzącemu w skład korpusu nadzoru w Ministerstwie Sprawiedliwości. Nie ma wątpliwości, że badanie toku postępowania w konkretnej sprawie, także przez organ nadzoru zewnętrznego, nie oddziałuje na niezawisłość sędziowską. Pozwala ono na uzyskanie wiedzy o stanie sprawy lecz nie ingeruje w swobodę sędziego w zakresie jurysdykcji. Również działalność administracyjna sądów, nawet związana bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, nie należy do sfery chronionej niezawisłością sędziów. Pogląd taki w sposób stanowczy wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wspomnianego wyżej wyroku.

Konieczne jest także stworzenie procedury uzyskiwania przez organ nadzoru zewnętrznego wiedzy o wynikach czynności zleconych w ramach tego nadzoru prezesom sądów apelacyjnych. Stąd konieczność uzupełnienia obecnego art. 37g o normę zawartą w proponowanym § 3a (art. 1 pkt 4 lit. d projektu). Jednocześnie, mając na względzie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości określone w art. 114 u.s.p., dotyczące inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, celowe stało się przełożenie wyników działalności nadzorczej Ministra na możliwość realizacji wspomnianej kompetencji. W tym zakresie niezbędne jest zatem uwzględnienie tej okoliczności, przez stworzenie procedury umożliwiającej Ministrowi właściwe zbadanie prawdopodobieństwa dopuszczenia się przez sędziego przewinienia dyscyplinarnego, aby wnioski Ministra do rzecznika dyscyplinarnego były merytorycznie, szczegółowo zbadane. Ten postulat realizuje proponowany § 3b w art. 37g u.s.p. (art. 1 pkt 4 lit. d projektu).

## II.

Przy sposobności trzeba zauważyć, że Minister Sprawiedliwości jako organ zewnętrznego nadzoru administracyjnego jest pozbawiony wiedzy o wynikach postępowania istotnego z punktu widzenia realizacji jego zadań w stosunku do sądownictwa powszechnego. Mianowicie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, to jest kwalifikowanej przewlekłości postępowania, nie jest podawane do wiadomości Ministra

a obowiązek reakcji nadzorczej, obejmującej ewentualne postępowanie dyscyplinarne w stosunku do sędziego, dopuszczającego się takiej przewlekłości, został nałożony na prezesa właściwego sądu. Wiedza o zapadłych orzeczeniach, stwierdzających kwalifikowaną przewlekłość postępowania, jest niezbędna Ministrowi nie tylko ze względu na potrzeby organizacji pracy sądów oraz potrzebę prowadzenia kierunkowo trafnej i celowej legislacji, ale także na realizowanie nadzoru zewnętrznego nad działalnością prezesów sądów. Z tego względu w art. 2 projektu proponuje się stosowną zmianę w art. 13 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki .

### III.

Z uwagi na brak konieczności wyznaczania długiego okresu przygotowawczego do wdrożenia proponowanych zmian legislacyjnych proponuje się (art. 3 projektu), aby projektowana ustawa weszła w życie w najkrótszym, dopuszczalnym terminie.

IV. Projektowana ustawa nie będzie oddziaływać na budżet państwa ani jednostek samorządu terytorialnego ani nie wpłynie na rynek pracy.

Materia projektu nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.