



Warszawa, 22 września 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych

(druk nr 1059)

I. Cel i przedmiot ustawy

Istotą nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.) jest umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości wstępowania do procesów cywilnych toczących się z powództwa sędziego, dyrektora sądu, referendarza sądowego albo asystenta sędziego przeciwko Skarbowi Państwa w sprawach o roszczenie majątkowe ze stosunku służbowego lub stosunku pracy. Minister będzie mógł w tego typu postępowaniach zgłaszać chęć przystąpienia do strony pozwanej, a do jego pozycji procesowej stosować się będzie te regulacje procedury cywilnej, które odnoszą się do pozycji interwenienta ubocznego. Minister nie będzie jednak obowiązany do wskazania interesu prawnego we wstąpieniu do sprawy, zaś strony nie będą mogły zgłosić opozycji przeciwko takiemu wstąpieniu.

Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, wprowadzenie powyższych zmian staje się niezbędne z uwagi na konieczność zapewnienia dysponentowi części budżetowej odpowiadającej sądom powszechnym, którym to właśnie jest Minister Sprawiedliwości, możliwości wzięcia udziału w procesach, w których w rachubę wchodzi interes finansów publicznych. Według projektodawców, w sytuacji gdy za sąd będący pracodawcą czynności podejmuje prezes sądu, który nie jest dysponentem budżetu danego sądu, ani nie kieruje jego gospodarką finansową, wspomniany interes finansów publicznych może nie być należycie reprezentowany. Dlatego też – w ocenie autorów projektu ustawy – celowe jest wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w narzędzie, które pozwoli mu na czynny udział w przedmiotowych postępowaniach i tym samym na udzielenie wsparcia stronie pozwanej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie poselskie (druk nr 3743). Jego pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 4 sierpnia 2015 r. W przyjętym sprawozdaniu Komisja zaproponowała modyfikację brzmienia art. 177a oraz dostosowanie formuły dotyczącej wejścia ustawy w życie do wymogów wynikających z Zasad Techniki Prawodawczej (druk nr 3786).

Drugie czytanie projektu miało miejsce na 99. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 września 2015 r. Wobec braku nowych wniosków legislacyjnych Sejm uchwalił ustawę na tym samym posiedzeniu.

III. Uwagi ogólne

Rozpatrywana ustawa wprowadza wyjątkowe rozwiązanie, zarówno na tle regulacji z zakresu ustroju sądów powszechnych i statusu poszczególnych grup zawodowych w nich zatrudnionych, jak i gdy chodzi o uregulowania dotyczące legitymacji procesowej w sprawach ze stosunków służbowych czy stosunków pracy.

Zgodnie z art. 22 § 1 u.s.p. prezes sądu kieruje sądem i reprezentuje sąd na zewnątrz, z wyjątkiem wszakże spraw należących do kompetencji dyrektora sądu. W szczególności – jak wynika z lit. b – prezes jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów danego sądu (z dniem 1 stycznia 2016 r. cytowana litera otrzyma nowe brzmienie i w związku z przywróceniem instytucji asesury w jej treści uwzględnieni zostaną także asesory sądowi). Z kolei art. 22 § 1b u.s.p. stanowi, że prezes sądu okręgowego jest zwierzchnikiem służbowym aplikantów aplikacji sędziowskiej zatrudnionych w danym sądzie. Z przytoczonymi postanowieniami koresponduje art. 31a § 1 pkt 3 u.s.p., ponieważ przesądza, że dyrektor sądu jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, asystentów sędziów, jak również aplikantów aplikacji sędziowskiej (od 1 stycznia 2016 r. w wyliczeniu tym ujęci będą ponadto asesory sądowi).

Powyższe pozwala stwierdzić, że po dodaniu w u.s.p. art. 177a Minister Sprawiedliwości będzie uprawniony do występowania w procesach o zapłatę, jeżeli takie procesy sądom jako jednostkom organizacyjnym mającym przymiot pracodawcy wytoczą podmioty wymienione w art. 22 § 1 u.s.p. (aczkolwiek z wyjątkiem asesorów sądowych) oraz dyrektorzy tychże sądów.

Natomiast w sprawach toczących się przeciwko sądom z powództwa osób zaliczanych do pozostałych kategorii pracowników, czyli zwłaszcza tych, wobec których czynności z zakresu prawa pracy wykonuje dyrektor sądu, ale nie tylko ich (*vide* aplikanci sądowi, kuratorzy zawodowi), nadal nie będzie możliwe wstąpienie Ministra Sprawiedliwości do toczącego się postępowania.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie sposób znaleźć jakiegokolwiek wzmianki co do tego, dlaczego projektodawcy przyjmują, iż w przeciwieństwie do prezesa sądu działającego w roli organu pracodawcy, np. w procesie zainicjowanym przez referendarza sądowego, dyrektor sądu reprezentujący sąd, przykładowo, szczebla rejonowego w procesie wytoczonym chociażby przez pracownika sekretariatu tego sądu, będzie już we właściwy sposób dbał o „interes finansów publicznych”. Postawienie takiego pytania jest zaś o tyle zasadne, że tak jak prezes sądu rejonowego, tak i dyrektor powołany w takim sądzie, nie jest dysponentem określonej części budżetu w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Podobnie ma się skądinąd rzecz z prezesem oraz dyrektorem sądu okręgowego (odnośnie do odmiennej pozycji dyrektora sądu apelacyjnego por. art. 177 § 2 u.s.p.).

Analizowane założenie zdaje się zdradzać jeszcze większą niekonsekwencję, jeśli weźmie się pod uwagę, że w procesie wytoczonym przez dyrektora sądu, któremu – nawiasem mówiąc – przysługuje wynagrodzenie zasadnicze i ewentualnie dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub zadań w wysokości ustalonej przez Ministra Sprawiedliwości (art. 32c § 1 i 2 u.s.p.), za niezbędny uznaje się udział tego ostatniego organu w charakterze quasi interwenienta ubocznego (i to również celem udzielenia wsparcia pozwanemu, a zatem przeciwnikowi procesowemu dyrektora), a w przypadku gdy to dyrektor sądu występuje po stronie pozwanej przyjmuje się, że będzie on należycie reprezentował wspomniany „interes finansów publicznych”.

W opinii z dnia 12 sierpnia 2015 r. Sąd Najwyższy zdiagnozował opisywaną sytuację jako próbę „nieuzasadnionego rozciągnięcia swoistej kurateli Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi” oraz „ewidentny wyraz braku zaufania do kompetencji zarządczych prezesów sądów w stosunku do podległych im jednostek organizacyjnych”. Zdaniem SN, „[w]ładza prezesów sądów oraz ich status jako przełożonych służbowych jest iluzoryczna, skoro w ocenie projektodawców nie zasługują oni nawet na to, aby reprezentować pracodawcę w sporze z ich własnym pracownikiem.” W związku z tym Sąd Najwyższy w konkluzji stawia wręcz zarzut sprzeczności z zasadą podziału i równowagi władz wyrażoną w art. 10 ust. 1

Konstytucji oraz będącą jej rozwinięciem zasadą odrębności i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji).

Co się tyczy natomiast drugiej z podniesionych na wstępie kwestii, to warto zauważyć, że w kontekście legitymacji procesowej przysługującej w sprawach ze stosunków pracy art. 177a u.s.p. będzie ewenementem. Chodzi mianowicie o to, że nie da się wskazać analogicznej regulacji w zakresie uprawnień przysługujących innym organom państwa, którym powierzone zostało zadanie dysponowania odpowiednią częścią budżetu państwa (wypada jednak w tym miejscu zastrzec, że w świetle art. 29 ustawy z dnia 22 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w procesach o roszczenia majątkowe ze stosunku służbowego lub stosunku pracy przeciwko wojewódzkim sądom administracyjnym Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie mógł zgłosić „interwencję uboczną” na analogicznych zasadach jak Minister Sprawiedliwości, niemniej będzie to jedynie rezultat odpowiedniego stosowania przepisów u.s.p.). Tytułem przykładu można przywołać kasus Prokuratora Generalnego, który jest wprawdzie dysponentem części budżetowej odpowiadającej prokuraturze, lecz w procesie wszczętym na skutek pozwu prokuratora prokuratury rejonowej, asystenta prokuratora zatrudnionego w takiej prokuraturze itd. o zapłatę należności ze stosunku służbowego czy też stosunku pracy nie będzie uczestnikiem postępowania. Sytuacja jest tu *notabene* analogiczna do tej, z jaką mamy do czynienia w sądach powszechnych, i to także w aspekcie określenia składników wynagrodzenia oraz innych świadczeń o charakterze majątkowym na poziomie ustawowym (co do zasady odnosi się to do sędziów, referendarzy sądowych, asesorów sądowych oraz prokuratorów i asesorów prokuratorskich) lub w aktach rangi wykonawczej (asystenci sędziów, aplikanci aplikacji sędziowskiej, asystenci prokuratorów oraz aplikanci aplikacji prokuratorskiej).

Ten brak jednolitości w podejściu dostrzegł także Sąd Najwyższy, który zaznaczył, że „[i]dąc tym tropem, należałoby przewidzieć w ustawie udział na prawach interwenienta ubocznego np. macierzystej jednostki samorządu jako organu prowadzącego szkołę w sprawie o wynagrodzenie nauczyciela tejże szkoły. W skali całego kraju kwoty zasądzone przez sądy pracy są daleko wyższe i dotkliwsze dla sektora finansów publicznych, niż w przypadku sądów.” (opinia do druku sejmowego nr 3743).

Niezależnie od powyższego trzeba podnieść, że poważnym mankamentem zamierzonej zmiany może okazać się brak obowiązku informowania Ministra Sprawiedliwości o fakcie wytoczenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o należności określone w art. 177a.

W typowym układzie, tzn. gdy mamy do czynienia z interwencją uboczną przewidzianą w art. 76 k.p.c., interwenient na ogół dysponuje wiedzą o toczącym się procesie, gdyż jest ona pochodną jego interesu prawnego. Uzyskuje ją więc albo samodzielnie dbając o przysługujące mu prawa, albo też – najczęściej – jego źródłem informacji jest ta ze stron postępowania, której zależy na powiadomieniu interwenienta lub jest do tego zobowiązana na podstawie wiążącego ich stosunku prawnego. Odwołując się do argumentacji projektodawców można jednak postawić tezę, że prezes sądu (czyli organ działający po stronie pozwanej w procesie o wynagrodzenie bądź inne świadczenia ze stosunku służbowego lub stosunku pracy), który nie jest zainteresowany „należyta” reprezentacją interesów Skarbu Państwa, nie będzie także zainteresowany przekazaniem Ministrowi Sprawiedliwości stosownej informacji. Tym bardziej trudno spodziewać się takiego działania od powoda, przeciwko któremu ma być wymierzone wstąpienie Ministra Sprawiedliwości do sprawy. Co więcej – żaden z przepisów nie stawia takiego wymogu sądowi pracy, którego kognicji poddany został spór o roszczenie majątkowe.

Odrębnym problemem jest to, czy Minister Sprawiedliwości będzie w tym przypadku organem podejmującym czynności procesowe za Skarb Państwa zgodnie z art. 67 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Należy bowiem pamiętać, że konstrukcja *statio fisci* przewidziana w wyżej powołanym przepisie znajduje zastosowanie wtedy, gdy dochodzone roszczenie jest związane z działalnością określonej państwowej jednostki organizacyjnej (wyjątkowo może to też dotyczyć niepaństwowej jednostki organizacyjnej, jeśli powierzono jej wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej).

Jeszcze inną kwestią jest to, kto będzie faktycznie działał za Ministra Sprawiedliwości, jeżeli ten zdecyduje się na skorzystanie z uprawnienia przyznanego mu na mocy art. 177a. Otóż, art. 86 k.p.c. przesądza, że strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi (a interwenienta ubocznego traktuje się jak stronę) mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników. Z kolei art. 87 § 1 k.p.c. przewiduje, że pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, a w sprawach własności przemysłowej także rzecznik patentowy, a ponadto osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, współuczestnik sporu, jak również rodzice, małżonek, rodzeństwo tudzież zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia. Wedle art. 87 § 2 zdanie pierwsze k.p.c., pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być także pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego.

Ustawa nie daje w szczególności odpowiedzi na pytanie, czy w rozważanej sytuacji dyrektor sądu apelacyjnego, który w myśl art. 177 § 2 u.s.p. wykonuje zadania i kompetencje dysponowania budżetem sądów na obszarze danej apelacji oraz sprawuje kontrolę gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa przez te sądy, będzie mógł zostać potraktowany jako „osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony” w rozumieniu art. 87 § 1 k.p.c.

Sygnalizowane wątpliwości są zapewne konsekwencją tego, że planowana zmiana nie znajduje żadnej paraleli w systemie prawnym. Niemniej sam fakt pozostawienia orzecznictwu sądowemu zarówno ostatecznego ukształtowania roli procesowej Ministra Sprawiedliwości, jak i rozstrzygnięcia co do możliwości udzielenia przez niego pełnomocnictwa konkretnemu podmiotowi może wywoływać zastrzeżenia z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko