



Rzeczpospolita Polska
Minister Sprawiedliwości

DSO-V-071-11/12
BM-I-071-622/12 13

Warszawa, dnia 04.07 2012 r.

P. R. Rojek
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 6.07.12. za
nr. TSSG podpis. *[Signature]*

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 6.07.12.
nr. 3257 podpis. *[Signature]*

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

W odpowiedzi na oświadczenie Pana Senatora Grzegorza Czeleja w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, złożone podczas 13. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 maja 2012 r., które przekazane zostało przy piśmie z dnia 4 czerwca 2012 r. Nr BPS/043-13-479/12 – uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie pragnę podnieść, że Ministerstwo Sprawiedliwości sukcesywnie prowadzi prace reformujące strukturę organizacyjną sądownictwa powszechnego podejmując działania w zakresie odpowiedniego rozlokowania i zorganizowania sieci sądów oraz racjonalnego wykorzystania kadry orzeczniczej. Celem tych prac jest podniesienie jakości funkcjonowania jednostek sądowych w wymiarze orzeczniczym i funkcjonalnym.

Aktualnie projektowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości reforma organizacyjna zakłada w pierwszej kolejności zniesienie sądów rejonowych o niewielkim limicie etatów orzeczniczych, który – co do zasady - jest pochodną wpływu spraw, a następnie utworzenie na bazie wydziałów dotychczas istniejących w znoszonych jednostkach sądowych wydziałów zamiejscowych (cywilnego, karnego, rodzinnego i nieletnich, pracy oraz ksiąg wieczystych) sąsiedniego sądu rejonowego. Siedzibę wydziałów zamiejscowych będą stanowiły budynki, w których usytuowane są planowane do zniesienia sądy rejonowe.

Biorąc pod uwagę, iż w celu zagwarantowania obywatelom dogodnego dostępu do sądu, wszystkie wydziały jednostek przewidzianych do zniesienia przekształcone zostaną w wydziały zamiejscowe większych sądów, przedmiotowa zmiana organizacyjna nie spowoduje negatywnych skutków społecznych i tym samym nie może być utożsamiana z ograniczeniem prawa obywateli do sądu. Omawiana reorganizacja oddziałując natomiast w sferze administracyjno-zarządczej może w znaczący sposób usprawnić działanie całego wymiaru sprawiedliwości.

Potrzeba przeprowadzenia reformy struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego wynika przede wszystkim z nieefektywności sądów spowodowanej nierównomiernym obciążeniem pracą kadry orzeczniczej, którego powodem jest zróżnicowanie wielkości i nadmierne rozdrobnienie jednostek sądowych.

Prowadząc prace koncepcyjne dotyczące struktury sądownictwa powszechnego uznano, że rozwiązaniem przedstawionych problemów jest skumulowanie sądów z niskim wpływem spraw i w ślad za tym powołanie jednostek o optymalnej wielkości. W ten sposób nastąpi bardziej elastyczne zarządzanie i optymalizacja obciążenia kadry orzeczniczej i urzędniczej. W wyniku bowiem przejścia przez inne sądy rejonowe nadzoru nad wydziałami znoszonych jednostek sądowych pionory orzecznicze będą w stanie osiągnąć odpowiedni poziom etatyzacji, co z kolei umożliwi lepsze i bardziej wydajne wykorzystanie zarówno kadry sędziowskiej, jak i referendarzy sądowych oraz asystentów sędziów. Należy zauważyć, że w małych jednostkach sądowych nieobecność jednego lub dwóch sędziów w wydziale powoduje poważne problemy z opanowaniem wpływu i bardzo często skutkuje szybkim narastaniem zaległości. Jednocześnie z uwagi na niewielką obsadę orzeczniczą wydziałów małych sądów rejonowych, możliwość przesunięcia sędziów między wydziałami jest ograniczona. Ponadto, w efekcie proponowanej reorganizacji, nastąpi wyrównanie obciążenia pracą sędziów, gdyż sędziowie będą mogli orzekać, w zależności od potrzeb, w wydziale zamiejscowym lub też w wydziale jednostki macierzystej.

W dalszej perspektywie na skutek wydajniejszego wykorzystania kadry orzeczniczej w sądach objętych reformą, możliwe będzie przenoszenie uwolnionych etatów sędziowskich do innych sądów, w których obciążenie pracą jest znacznie większe i występują zaległości strukturalne w rozpoznawaniu spraw.

Przedmiotowa reorganizacja tylko pod względem formalnoprawnym oznacza likwidację niektórych jednostek sądowych, gdyż w rzeczywistości jednostki sądowe będą funkcjonowały w tym samym zakresie i w tej samej lokalizacji. Proponowane zmiany organizacyjne nie powinny więc wiązać się z większymi zmianami w strukturze zatrudnienia. Pracownicy administracyjni zatrudnieni w wydziałach orzecznich sądów przewidzianych do zniesienia będą w dalszym ciągu wykonywali swe obowiązki w ramach wydziałów zamiejscowych. Natomiast urzędnicy agend administracyjnych likwidowanych sądów będą mogli znaleźć zatrudnienie, zależnie od potrzeb i lokalnych możliwości, w wydziałach orzecznich wymagających wzmocnienia, lub też ewentualnie w agendach administracyjnych jednostek macierzystych.

Pragnę zdecydowanie podkreślić, że poszukiwanie oszczędności w budżecie resortu sprawiedliwości nie stanowi decydującej przesłanki dla podjęcia działań w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Ministerstwo Sprawiedliwości spodziewa się, że w wyniku wdrożenia reformy ogólny czas trwania postępowań w sądach rejonowych ulegnie skróceniu, niemniej jest to proces długotrwały, a jego efekty w niektórych jednostkach mogą być zauważalne w dalszej perspektywie.

Uprzejmie informuję Pana Senatora, że przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt rozporządzenia w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych uwzględnia zniesienie sądów rejonowych o limicie etatów do 9 sędziów włącznie. Jednocześnie, w wyniku połączenia znoszonych jednostek powstaną sądy rejonowe o limicie wynoszącym co najmniej 12 sędziów. Jedynie w tych przypadkach kiedy konieczne będzie utworzenie jednostki organizacyjnej obejmującej dwa dotychczasowe sądy o etatyacji mniejszej niż 9 sędziów w każdym z nich, jeden z tych sądów pozostanie w strukturze sądownictwa. Co do zasady obszar właściwości sądu o mniejszej etatyacji objęty zostaje właściwością miejscową jednostki większej. Łączone są także sądy rejonowe o identycznym limicie etatów orzeczniczych. Wprowadzenie projektowanych zmian organizacyjnych planowane jest z dniem 1 stycznia 2013 r.

Proponowana reorganizacja obejmie 79 sądów rejonowych, tj. 24,6% wszystkich jednostek tego szczebla, w których limit etatów sędziowskich wynosi 558 (5,4% ogółu sędziów w sądownictwie powszechnym i 8% sędziów w sądach rejonowych). Wskazać przy tym trzeba, iż 6 największych sądów rejonowych dysponuje łącznym limitem 619 sędziów.

W tym miejscu pragnę przytoczyć, podniesione w uzasadnieniu projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, najistotniejsze argumenty, w tym dane liczbowe, wskazujące na potrzebę przeprowadzenia omawianej reorganizacji.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, iż w strukturze organizacyjnej sądownictwa powszechnego zachodzi zachwianie proporcji pomiędzy apelacjami, okręgami, sądami okręgowymi i sądami rejonowymi. Tym samym w kraju funkcjonują okręgi większe niż apelacje, sądy rejonowe większe niż całe okręgi i wydziały w niektórych sądach rejonowych większe niż całe sądy rejonowe.

Analiza struktury organizacyjnej sądów na szczeblu rejonowym wykazała, iż zdecydowana większość jednostek jest mniejsza od średniej w kraju (ok. 22 sędziów). Zaniepokojenie budzi fakt, iż aż 110 sądów rejonowych (34,27%) nie przekracza limitu 10 sędziów, a 228 - limitu 20 sędziów (71,03%), co w istotny sposób przekłada się na strukturę wielkością wydziałów w tych sądach i mnożenie stanowisk funkcyjnych, zwiększanie kosztów funkcjonowania sądownictwa, a także brak efektywnego wykorzystania i zarządzania kadrami.

Zachwianie proporcji co do skali wielkości sądów rejonowych obrazują dane, wg których 58 sądów z 321 generuje połowę wszystkich etatów sędziowskich sądów rejonowych.

Warto ponadto zwrócić uwagę na fakt, iż wiele sądów rejonowych jest zdecydowanie mniejszych, niż wydziały w sądach rejonowych o większym limicie etatów.

Szczegółowe analizy przeprowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości wykazały, iż najbardziej pożądane kryterium etatyzacji sądu rejonowego to 15 sędziów. Istotna poprawa struktury organizacyjnej sądów szczebla rejonowego umożliwiająca bardziej racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej osiągnięta zostanie także poprzez reorganizację polegającą na zniesieniu sądów rejonowych o limicie etatów do 9 sędziów włącznie.

Zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.), liczba sędziów lub referendarzy sądowych tworzonego wydziału nie powinna być mniejsza niż 5 sędziów lub referendarzy sądowych, łącznie z przewodniczącym.

Powyższe można odnieść nie tylko do wydziału, ale także do danego pionu orzeczniczego, którego wielkość - co najmniej 5 sędziów lub referendarzy - stwarza możliwości racjonalizacji kadrowej sądownictwa w wielu aspektach.

Przyjęcie wymienionego kryterium limitu etatów było wynikiem założenia, iż dopiero wydział, a co najmniej pion orzeczniczy o wielkości co najmniej 5 sędziów stwarza możliwości racjonalizacji kadrowej sądownictwa w wielu aspektach. Po pierwsze stwarza możliwość wymiany poglądów i doskonalenia zawodowego, co zasadniczo jest wykluczone, a co najmniej bardzo utrudnione w sądach o mniejszej etatyzacji. Po drugie, w przypadku istotnego zwiększonego obciążenia wpływem ponad średnią krajową (np. około 20-30%) daje możliwość wsparcia etatowego, które powoduje wyrównanie do średniego obciążenia w kraju i nie skutkuje obniżeniem obciążenia poniżej średniej w kraju jak miałyby to miejsce w wydziałach o niższej etatyzacji (im niższa etatyzacja, tym większy spadek obciążenia poniżej średniej w kraju). Po trzecie, stwarza możliwość realizacji zapisów art. 351 Kodeksu postępowania karnego poprzez przydział sprawy innym sędziom. Po czwarte, czyni możliwym utworzenie składu zawodowego w pionie karnym.

Odnosząc się do 3 i 4 pytania Pana Senatora, zwracam uwagę, że w dniu 23 stycznia 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), który dotyczył m.in. stwierdzenia, że art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 20 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada

1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

Wskazany powyżej wniosek nie został dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny rozpoznany. Minister Sprawiedliwości, jako wykonawca upoważnienia zawartego w art. 20 usp, korzysta zatem z domniemania konstytucyjności tego przepisu, który funkcjonuje w obrocie prawnym od 10 lat.

Niezależnie od powyższego, w opinii dla Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości przedstawił pogląd, iż przedmiotowe upoważnienie nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji.

Zauważyć należy, że w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji, ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Z regulacji tej wynika generalnie, że w demokratycznym państwie prawnym „postępowanie sądowe” musi zostać uregulowane w ustawie i spełniać pewne minimalne wymogi określoności, zrozumiałości i precyzji językowej. Z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast dyrektywa, aby instytucje odnoszące się do „postępowania sądowego” oraz materii objętej gwarancjami prawa do sądu uregulowane zostały w akcie rangi ustawowej tak zredagowanym, by jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także decyzje organów państwowych. (wyrok z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12).

Ponadto, obowiązkiem prawodawcy jest zapewnienie każdemu rozpoznania jego sprawy przez sąd wykazujący kwalifikacje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawodawca, poprzez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji), jak również poprzez adekwatne do tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, art. 180 i art. 181 Konstytucji), winien gwarantować, od strony organizacyjno-proceduralnej, spełnienie przymiotów, o jakich stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01).

Wskazanie rangi aktu normatywnego regulującego właściwość sądów określone jest w art. 176 ust. 2 Konstytucji wprost i dotyczy właściwości ogólnej sądów. W zależności od przyjętego kryterium można wyróżnić w tym zakresie właściwość rzeczową (przedmiotową), miejscową (terytorialną) i funkcjonalną (czynnościową). Można też mówić o szczególnych właściwościach sądu: z łączności spraw oraz z tzw. delegacji. Właściwość rzeczowa oznacza kompetencję, jaką prawo przekazało sądom różnego szczebla ze względu na rodzaj rozpoznawanej sprawy. Właściwość miejscowa to kompetencja wskazująca, który sąd spośród sądów tego samego rzędu jest powołany do orzekania w danej sprawie. Właściwość funkcjonalna wskazuje zaś, który z sądów danego rodzaju i szczebla posiada uprawnienie do wykonania konkretnej czynności, a nie

jak w przypadku własności rzeczowej – całościowego rozpoznania powierzonej mu ustawą procesową sprawy.

Niemniej jednak ustawami o znaczeniu podstawowym dla ustalenia własności sądu do rozpoznania konkretnej sprawy są ustawy procesowe (np. Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania cywilnego).

Przepis określający okręg, do którego należy sąd, którego własność dla rozpoznania konkretnej sprawy jest ustalana nie ma charakteru materialnoprawnego. Ogólne zasady tworzenia sądów powszechnych, wraz ze sposobem oznaczenia ich własności miejscowej, określają przepisy o organizacji sądów zawarte w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, późn. zm.), a poprzednio w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.). W ten sposób w przepisach ustawy ustalono podstawowe reguły dotyczące określenia własności miejscowej sądów, wiążąc je z podziałem terytorialnym kraju. Rozwiązanie takie z całą pewnością nie narusza zakresu swobody ustawodawcy, mieszczącego się w granicach wymogu przewidzianego w art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie jest ustawą o charakterze procesowym. Tym bardziej procesowego charakteru nie mogą mieć akty prawne niższej rangi, wydawane w trybie zakwestionowanej delegacji ustawowej. Upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego nie może być interpretowane jako przepis wywołujący skutki procesowe, skoro charakteru procesowego nie ma sama ustawa upoważniająca. Zatem z natury rzeczy organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów w celu usprawnienia funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju, nie może wywoływać skutków procesowych w sferze własności miejscowej sądów w toczących się już postępowaniach karnych lub cywilnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, że wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich zupełnej separacji i braku wzajemnych zależności (wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wyklucza wzajemnych oddziaływań i dopełniania się, przy czym niewątpliwie najsilniej ukształtowała się odrębność władzy sądowniczej. Do istoty władzy sądowniczej należy bowiem konstytucyjnie gwarantowana niezależność sądownictwa od pozostałych władz, ponieważ tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość.

Nie można jednak utożsamiać pojęcia właściwości sądów, o jakiej mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem ustawowe, procesowe określanie właściwości sądów, czym innym zaś – administracyjne ustalenie obszarów funkcjonowania sądów. Ustawowe upoważnienie ma wyłącznie charakter organizacyjny i nie narusza istoty właściwości rzeczowej ani zasad określających kategorię sądów, które ze względu na charakter sprawy są właściwe do rozpoznawania spraw różnego typu. Nie można utożsamiać go zatem z upoważnieniem Ministra Sprawiedliwości do określenia właściwości sądów, w sytuacji gdy chodzi jedynie o zakreślenie – zgodnie z regułami wskazanymi w ustawie – obszarów ich funkcjonowania.

Należy także podkreślić, że Minister Sprawiedliwości, jako organ władzy publicznej, jest odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości jako całości, w tym za stworzenie warunków organizacyjnych gwarantujących maksymalną efektywność sądownictwa oraz realizację zasady prawa obywatela do sądu. Powierzenie mu zatem określonego w art. 20 usp uprawnienia jest tymi zadaniami uzasadnione, nie naruszając zasady niezawisłości sędziów ani niezależności sądów, ani też wskazanych we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa postanowień konwencyjnych.

Z poważaniem

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Grzegorz Wałęjko
PODSEKRETARZ STANU