

Decyzja

Prezydium KK

nr 60/22

ws. opinii o projekcie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 322),
projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych
(UD 323) oraz projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych
(UD 385)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia następujące uwagi
do przedłożonych projektów ustaw:

**I. Odnosnie projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 322) –
dalej USP:**

1. W ocenie Prezydium NSZZ „Solidarność” konieczność przeprowadzenia
gruntownej reformy sądownictwa powszechnego jako zasadniczego elementu wymiaru
sprawiedliwości nie budzi wątpliwości, w tym poprzez zwiększenie stopnia
informatyzacji oraz usprawnienia procesów zarówno organizacyjnych,
jak i proceduralnych. Dlatego też za przekonujące uznajemy wskazane w Uzasadnieniu
racje przemawiające za jej przeprowadzeniem, takie jak: minimalizacja przewlekłości
postępowań, zmniejszenie nierównomiernego obciążenia sędziów pracą orzecniczą
i skoncentrowania działalności sądów i sędziów na czynnościach *stricte* orzecniczych,
z odciążeniem ich od czynności o charakterze technicznym i administracyjnym.

2. Mając na uwadze, że do ustawowych zadań związków zawodowych należy
reprezentowanie i obrona praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników,
Prezydium KK zwraca w tym miejscu uwagę, iż koniecznym i niezbędnym elementem
reformy, jej fundamentem oraz jednocześnie obligatoryjną składową powinno
być zwiększenie poziomu zatrudnienia urzędników i innych pracowników
oraz asystentów sędziego, co wiąże się z drastycznym zwiększeniem spraw
przekazanych do rozstrzygania wymiarowi sprawiedliwości. Należy zaznaczyć,
że niestety w parze ze wzrastającym poziomem jurydyzacji stosunków społeczno-
gospodarczych nie idzie znacząca poprawa warunków pracy i płacy aparatu

pomocniczego wymiaru sprawiedliwości. Liczba etatów urzędników i innych pracowników oraz asystentów sędziego pozostaje na praktycznie niezmiennym poziomie. Dla przykładu, w 2005 roku liczba zatrudnionych urzędników i innych pracowników sądów wynosiła 26 915 osób, przy czym wpływ nowych spraw wynosił 9 581 581, co oznacza, że jeden pracownik musiał wykonać czynności średnio w 356 sprawach. Natomiast w 2020 roku zatrudnienie w tych samych grupach urzędników i innych pracowników wynosiło 31 366 osób, a wpływ nowych spraw wynosił 18 415 700 spraw, co oznacza, że jeden pracownik musiał wykonać czynności średnio w 587 sprawach rocznie, co jednoznacznie oznacza, że w stosunku do wpływu nowych spraw, ilość etatów drastycznie maleje. Ponadto, z uwagi na mało atrakcyjne warunki zatrudnienia, a szczególnie wynagrodzenia w sądach powszechnych w stosunku zarówno do sektora prywatnego, jak i innych branż sektora publicznego, następuje znaczna rotacja pracowników, co powoduje trudności w sprawnej organizacji pracy sądów. Obecnie, pracownicy sądów są źle wynagradzani, mają złe techniczne warunki pracy (niedostosowane wielkością i przystępnością stanowisk pracy), nie mają odpowiedniego wyposażenia informatycznego oraz są nadmiernie obciążeni pracą. Wszystkie te elementy pośrednio przyczyniają się do pojawiania się między innymi zachowań o podłożu mobbingowym w sądach powszechnych, problemów zdrowotnych pracowników skutkujących długotrwałymi absencjami w pracy i coraz częstszym rezygnowaniem przez doświadczonych pracowników, w tym specjalistów, z pracy w sądzie powszechnym. Niżej zatem przedstawiamy uwagi dotyczące kwestii stosunku pracy i praw pracowniczych.

A. Pozytywnie należy ocenić rozszerzenie katalogu osób, spośród których prezes sądu okręgowego może powoływać koordynatora do spraw mediacji, koordynatora do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych i karnych (art. 29, 30 i 32 proj. USP). Jednakże zaznaczenia wymaga, iż przepis nie precyzuje, o jakie powołanie chodzi. Należy zauważyć, iż określenie „powołanie” zostało zdefiniowane i określone w Kodeksie pracy. Bez zmiany jego znaczenia w projektowanej ustawie doszłoby do sytuacji, w której powołanie przez prezesa urzędnika na koordynatora prowadziłoby do zmiany podstawy stosunku pracy z umowy o pracę lub mianowania – na powołanie, co jednocześnie wobec braku kompetencji prezesa sądu do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do urzędników prowadziłoby do wątpliwej ważności takiego powołania. Z tych względów należy dookreślić brzmienie przepisów dotyczących powoływania

na koordynatora, a także sprecyzować, czy jest to stanowisko czy funkcja i ewentualnie, kto i w jakich przypadkach może z tej funkcji odwołać. W konsekwencji należy również rozważyć potrzebę ujęcia odpowiednich zmian w tym zakresie w rozporządzeniu w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego.

B. W nawiązaniu do powyższego, należy podnieść, iż przepisy art. 38 pkt. 5, art. 47 i 56 USP wprowadzają kolejne niejasności w podległości służbowej urzędników i innych pracowników sądów. Przepisy te bowiem wyłączają z kompetencji dyrektorów sądów część stosunku pracy, jakim jest nadzór nad wykonywaniem pracy czy też nadawanie funkcji/stanowisk, jednocześnie nie przenosząc innych uprawnień na prezesów sądów. Już w obowiązującym stanie prawnym występuje brak jasno sprecyzowanych zasad dotyczących podległości służbowej urzędników i innych pracowników. Powoduje to problemy w zakresie m.in. priorytetowania poleceń służbowych wydawanych przez przełożonych (np. kierownik sekretariatu) i quasi-przełożonych (np. sędzia referent), czy przyznawania nagród i premii. Natomiast problem z ustaleniem jasnej podległości służbowej, powoduje dodatkowe obciążenie stresem zawodowym, utrudnia sprawną organizację pracy, co w konsekwencji może zwiększać ryzyko zintensyfikowania zjawiska mobbingu.

C. Należy zwrócić uwagę, iż przepisy projektowanej ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, przepisy ustawy wprowadzającej, jak też uzasadnienia do tych aktów, nie odnoszą się w sposób spójny do kwestii systemów informatycznych. Zakres projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 385) został całkowicie pominięty w projekcie. W ocenie Związku procedowanie równoległe dwóch projektów poruszających w sposób odmienny tę samą materię zasługuje na dezaprobatę. Kwestia ta wymaga szczegółowego uregulowania prawnego wraz z uzasadnieniem daty wejścia poszczególnych przepisów, w tym uwzględnienia planowanej reformy, która usunie z obrotu prawnego obecne (nawet już znowelizowane projektem UD 385) przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych.

D. Jednoznacznie negatywnie należy ocenić brak regulacji będącej podstawą przyznania asystentom sędziego premii pieniężnej. Projektowane brzmienie art. 241 § 6 proj. USP wymienia wyłącznie takie składniki wynagrodzenia, jak dodatki specjalne czy nagrody. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż w zakresie innych kwestii stosunku pracy asystentów sędziego, ustawodawca odsyła do ustawy

o pracownikach sądów i prokuratury. Jednakże takie odesłanie powoduje w istocie brak możliwości wypłaty asystentom sędziemu premii. Prezydium KK nie znajduje uzasadnienia dla mniej korzystnego uregulowania sytuacji tej grupy zawodowej w stosunku do urzędników i innych pracowników.

E. Projektodawca nadal pomija uregulowania dotyczące urzędników i innych pracowników, odsyłając w całości do ustawy o pracownikach sądów i prokuratury, co należy ocenić negatywnie. Biorąc bowiem pod uwagę, iż przedmiotem projektowanej ustawy są podstawowe kwestie dot. funkcjonowania sądownictwa powszechnego, w zakresie projektowanego art. 247 projektu USP winny znaleźć się takie kwestie, jak forma zatrudnienia czy sposób wynagradzania (mające bezpośredni wpływ na finanse publiczne) urzędników i innych pracowników sądów.

F. W przedstawionym projekcie ustawy - prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 287 § 4 następuje zmiana podmiotu uprawnionego do prowadzenia działalności inwestycyjnej. Dotychczas bowiem taką działalność prowadziły także sądy okręgowe. O ile słuszność takiej zmiany wydaje się być uzasadniona, to jednak projektodawca w całości przemilczał (także w projekcie przepisów wprowadzających), jak zmiana ta wpłynie na obecnie zatrudnionych w sądach okręgowych pracowników zajmujących się inwestycjami. Brak jest zatem w przepisach gwarancji dla ciągłości zatrudnienia takich pracowników, natomiast w uzasadnieniu – wskazania skali konsekwencji tej zmiany w sferze zatrudnienia, co należy uznać za naganne.

3. Dalsze uwagi dotyczą kwestii organizacyjno-ustrojowych, które choć ważne w świetle zadań związków zawodowych należą do kwestii niezasadniczych. Niemniej jednak Prezydium NSZZ „Solidarność” je przedstawi.

1. Jednym z głównych założeń przedmiotowej reformy jest tzw. spłaszczenie struktury sądownictwa powszechnego, które jak wskazano w Uzasadnieniu, ma nastąpić przez zniesienie jednego szczebla sądów odwoławczych. Jednocześnie zarówno przepisy nowego prawa o ustroju sądów powszechnych (np. art. 2 proj. USP) przewidują zniesienie wszystkich sądów, a następnie powołanie nowych sądów w strukturze dwuinstancyjnej. Projektodawca nie przedstawia jednocześnie uzasadnienia dla takiego działania. Uzasadnienie projektu wyraźnie wskazuje na intencję zlikwidowania jednego poziomu (szczebla) sądownictwa. Naturalnym rozwiązaniem wydawałoby się zatem zniesienie sądów apelacyjnych i w ich miejsce powołanie nowych – okręgowych, a za pomocą nowelizacji poszczególnych przepisów, stopniowa zmiana właściwości rzeczowej i ewentualnie miejscowej sądów okręgowych i rejonowych, a dodatkowo,

w miarę potrzeby, powołanie nowych sądów. W ocenie Prezydium KK taki zabieg wystarczyłby do zrealizowania celów określonych przez projektodawcę, a jednocześnie pozwoliłby na ograniczenie kosztów reformy (zachowanie pieczęci, tablic adresowych, adresów i stron internetowych, wizytówek, legitymacji służbowych, itd.). Ponadto, nie wymagałby tak drastycznych działań, jak przerywanie stosunków pracy, czy w rzeczywistości zablokowanie sądów w swojej działalności na określony czas, co w ocenie Związku nastąpi bez uwzględnienia niniejszych uwag. Reforma, która uderza w podstawowy filar sądownictwa i marginalizuje strukturalnie rolę sądów rejonowych rozpoznających najwięcej spraw, jest działaniem zupełnie niezrozumiałym, wprowadzającym ogromny chaos nie tylko dla pracowników tych instytucji, ale przede wszystkim dla obywateli.

2. Z brzmienia projektowanych przepisów nie wynika w jaki sposób będą powołane nowe sądy w zakresie swojej właściwości. Zgodnie z projektowanym art. 3 USP w związku z przepisami rozdziału 3 przepisów wprowadzających, należy stwierdzić, że sprawy obecnie rozpatrywane drugoinstancyjnie przez sądy okręgowe zostaną przekazane do rozpoznania przez sądy regionalne, które mogą zostać utworzone zarówno w miejsce obecnych sądów apelacyjnych jak i obecnych sądów okręgowych. Zakres spraw rozpoznawanych w obecnych sądach apelacyjnych zatem się zwiększy, co niesie za sobą potrzebę zwiększenia liczby zarówno sędziów/asesorów jak i asystentów, urzędników i innych pracowników w danym sądzie. Ponadto, projektodawca przekazał projekty do konsultacji bez projektów aktów wykonawczych, co sprawia, iż nie przedstawiono do konsultacji praktycznego i kompletnego obrazu reformy, a jedynie założenia celowościowe.

3. Projektodawca, w art. 18 proj. USP przewiduje możliwość utworzenia oddziałów sądów okręgowych. W ocenie Prezydium KK, takie rozwiązanie należy porównać do obecnych sądów tzw. funkcjonalnych. O ile racjonalizacja kosztów, które pociąga za sobą tworzenie odrębnych sądów jest słuszna i uzasadniona, o tyle dezaprobatę i wątpliwości wzbudzają trzy kwestie. Po pierwsze należy zwrócić uwagę, iż projektowany przepis nie zawiera żadnych kryteriów, od których zależeć będzie funkcjonowanie lub nie oddziałów sądów okręgowych. W całości więc kwestie te pozostawia do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości – co budzi uzasadnione wątpliwości natury legislacyjnej. Po drugie – kwestia stosunku pracy osób zatrudnionych. Należy podnieść, iż obecnie pracownik nawiązujący stosunek pracy z sądem okręgowym nie ma określonego „przydziału” miejsca pracy. Jest bowiem pracownikiem sądu

okręgowego, którego dyrektor może przenieść do pracy w innym jego wydziale. W nowej rzeczywistości prawnej należy zatem zawrzeć regulacje wykluczające sytuacje, w których pracownik będzie przenoszony do pracy w innych oddziałach lub przenoszony z oddziału do sądu okręgowego ze względu na znaczne odległości pomiędzy tymi jednostkami. Stosunek pracy winien być bowiem odzwierciedleniem miejsca, rodzaju i wynagrodzenia, na które umówiły się strony nawiązując stosunek pracy. Przy tak ukształtowanej strukturze sądownictwa, kiedy to oddziały będą prawdopodobnie występować najczęściej, pracownik winien być zatrudniany do konkretnej komórki organizacyjnej, a nie jako urzędnik sądowy ogólnie. Po trzecie, niepokój Prezydium KK budzi zmiana od lat zakorzenionych definicji pojęć funkcjonujących w sądownictwie powszechnym. Jednocześnie projektodawca ponownie nie wyjaśnił celu takiego zabiegu. W ocenie Związku, bardziej racjonalnym byłoby posłużenie się pojęciem izb sądu – co sugeruje większy zasięg terytorialny, pozostawienie zaś pojęć „oddział” i „wydział” – do określania wewnętrznej struktury organizacyjnej danego sądu.

4. Stanowczy sprzeciw budzi zbyt ogólnie sformułowany przepis projektowanego art. 34 USP. Projektodawca nie sprecyzował sposobu finansowania budżetowego działania punktu kontaktowego, podmiotu będącego pracodawcą dla pracownika obsługującego punkt ani podstawy takiego zatrudnienia. Wobec czego nie można uniknąć pytania, czy stroną umowy jest wyłącznie prezes czy także dyrektor sądu? Projektodawca posłużył się bowiem niejasnym w stosunkach prawa publicznego pojęciem „działając łącznie”. Z brzmienia przepisu, należałoby wnioskować, iż stroną umowy jest wyłącznie prezes sądu, co nasuwa z kolei pytanie o kompetencje prezesa do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracownika obsługującego punkt? Ponadto, w obecnej formie przepis zezwala m. in. na zawarcie w umowie zlecenia outsourcingu obsługi punktu, co obarczone jest, w ocenie Związku, ogromnym ryzykiem. Formy zatrudnienia pracownika w punkcie kontaktowym nie reguluje bowiem żaden akt prawny (ustawa o pracownikach sądów i prokuratury reguluje stosunek pracy zatrudnionych w sądach, natomiast ustawa o pracownikach samorządowych – wyłącznie zatrudnionych w wymienionych w tej ustawie jednostkach). Pozostawienie tak ważnych kwestii przez projektodawcę do uregulowania w umowie jest stanowczo zbyt daleko idące.

5. Projektodawca wielokrotnie odnosi się, zarówno w uzasadnieniu, jak i projektach przepisów do racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa, co należy uznać za słuszne i pożądane. W rzeczywistości jednak, szczególnie formułując delegacje ustawowe (art. 35, 63 proj. USP), skupia się wyłącznie na liczbie etatów sędziów

i asesorów sądowych. Tymczasem od lat, w przestrzeni publicznej, podkreśla się, iż sędziowie – choć stanowią trzon i niezbędny element wymiaru sprawiedliwości – nie zapewnią sprawnego funkcjonowania sądownictwa bez współpracowników w postaci odpowiedniej liczby asystentów sędziego, urzędników i innych pracowników. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż nie chodzi tu w istocie o samą liczbę, ale o stworzenie sprawnego zespołu, który ściśle ze sobą współpracuje. Do tego jednak niezbędne jest takie zarządzanie kadrami, aby zagwarantować na poziomie ustawowym przypisanie do każdego etatu sędziowskiego odpowiedniej liczby etatów asystenckich, urzędniczych oraz pomocniczych (obsługi technicznej i gospodarczej), a także ewentualnie referendarskich.

6. O ile pełnienie funkcji przez sędziów nie należy do sfery zainteresowania związku zawodowego, o tyle z uwagi na organizację pracy sądów i zależności służbowe pracowników sądów, koniecznym wydaje się być wyrażenie obawy, iż norma zawarta w projektowanym art. 42 USP okaże się niemożliwa do realizacji. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z innymi przepisami projektu USP, jak i przepisów wprowadzających, sąd okręgowy może, choć nie musi, dzielić się na oddziały. Co oznacza, iż w sytuacji, gdy powołany zostanie (czy to podczas wprowadzania reformy, czy też w latach przyszłych za pomocą nowelizacji rozporządzenia) sąd okręgowy (obecnie sąd rejonowy) bez oddziałów, do którego przypisanych będzie 5 etatów sędziowskich, zostanie pozbawiony prezesa sądu, ponieważ zabraknie w rzeczywistości osób do zajmowania tej funkcji, zachowując 6-letni okres karencji między pełnieniem danej funkcji. Problem ten, w ocenie Prezydium KK, może pojawiać się także w sądach, gdzie etatów sędziowskich jest więcej, biorąc pod uwagę, iż na funkcje te winny być powoływane osoby o charakterystycznych umiejętnościach.

7. Stanowczo negatywnie należy ocenić zbyt ogólną delegację ustawową dla Ministra Sprawiedliwości zawartą w projektowanym przepisie art. 17 proj. USP. Podnieść należy, że tak szerokie uprawnienie do znoszenia i tworzenia sądów bez zapewnienia odpowiednich gwarancji i warunków na poziomie ustawowym może doprowadzić do sytuacji, w której powołane w przewidywanej reformie sądy zostaną ponownie zniesione. Ponadto, z uwagi na brzmienie projektowanego przepisu art. 18 § 3 traktującego o delegacji ustawowej do znoszenia i tworzenia oddziałów sądów, stwarza możliwość wyłącznie za pomocą aktów wykonawczych, w rzeczywistości odwrócić reformę w zakresie ilości sądów powszechnych. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której po zmianie obozu rządzącego, Minister Sprawiedliwości, zniesie

wszystkie utworzone dotychczas oddziały sądów, a w ich miejsce powoła nowe sądy okręgowe. Tak niestabilna sytuacja sądów pogłębi obecnie złe funkcjonowanie sądownictwa powszechnego, a z pewnością nie pozwoli na faktyczne osiągnięcie założonych przez projektodawcę celów.

8. W projektowanym art. 18 USP określona została właściwość rzeczowa oddziałów sądów okręgowych. Podniesienia wymaga fakt, iż konstrukcja omawianego przepisu jest niezrozumiała z czterech względów. Po pierwsze w pkt. 1 zostało zawarte zastrzeżenie wyłączenia spraw, które w istocie winny być dla obywateli najbardziej dostępne z tego względu, iż dotyczą ich życia rodzinnego, w tym zwłaszcza sprawy nieletnich. Po drugie punkt 2 omawianego przepisu nie wskazuje o jaką właściwość chodzi. Po trzecie, skoro pkt 2 przepisu wskazuje, że w istocie wszystkie sprawy mogą rozpatrywać oddziały sądów, to w jakim celu zostały wyraźnie wskazane sprawy z zakresu prawa rodzinnego w pkt. 1? Po czwarte, dlaczego sprawy o ustanowienie drogi koniecznej zostały zakwalifikowane do prawa rodzinnego?

9. Brak wymogu przeprowadzenia konkursu w zakresie projektowanego art. 48 USP i tym samym niejasna procedura powoływania dyrektorów sądów, którzy, co warto przypomnieć, stanowią organ sądu, powoduje brak jakichkolwiek transparentnych procedur. W konsekwencji, w ocenie Prezydium KK, podważają zasadę równego dostępu do stanowisk.

10. Projektowane przepisy art. 66-67 normują kwestię kompetencji do rozpatrywania skarg i wniosków. Należy nadmienić, iż projektodawca w sposób niekonsekwentny posługuje się określeniem „organ”, co może powodować trudności interpretacyjne. Na podstawie projektowanej ustawy należy bowiem stwierdzić, iż w sądach okręgowych występują trzy organy, tj. kolegium sądu okręgowego, prezes sądu i dyrektor sądu. W ocenie Prezydium KK, skargi i wnioski winny być rozpatrywane odpowiednio przez organ, w którego właściwości i kompetencji znajdują się podniesione kwestie w skardze lub wniosku. W przeciwnym razie poszczególne organy będą rozpatrywać skargi i wnioski w zakresie, w którym ustawodawca nie nadaje im kompetencji. Dla przykładu, z brzmienia art. 67 § 2 wynika, iż w sytuacji, gdy skarga zostanie skierowana do kolegium sądu okręgowego i będzie dotyczyć kwestii wydatkowania środków publicznych na działalność inwestycyjną, kolegium będzie zobowiązane do jej rozpatrzenia, pomimo iż działalnością inwestycyjną w całości zajmuje się dyrektor sądu regionalnego. Taka sytuacja natomiast prowadzi do pozornie rzetelnego rozpatrywania skarg i wniosków przez organy sądów, co w kontekście obowiązującej dyrektywy Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, zdaje się szczególnie nieakceptowalne. Dyrektywa wymaga bowiem od państw członkowskich przyjęcia regulacji prawnych związanych ze zgłaszaniem naruszeń, w tym dotyczących ochrony zgłaszających oraz trybu zgłaszania naruszeń i podejmowania działań następczych także przez organy publiczne. Wydaje się, że Rozdział 6 winien być szczególnie precyzyjnie i w sposób pełny uregulowany pod kątem wskazanej dyrektywy.

11. Projektowany przepis art. 71 wymaga stanowczej dezaprobaty z wielu względów. Prezydium KK ograniczy się do wskazania wyłącznie dwóch pozostających najbliższe zakresu działalności związku zawodowego. Paragraf pierwszy w swoim brzmieniu powoduje, iż w rzeczywistości możliwa będzie odmowa rozstrzygnięcia przez sąd sprawy z powództwa związku zawodowego przeciwko organowi publicznemu, w tym sądom i instytucjom kontroli o ochronę praw w przypadku, np. postępowania organu, które wykracza poza zakres jego kompetencji, a więc umocowania do podejmowania konkretnej działalności, która może być przedmiotem naruszeń w stosunku do związku zawodowego. Takie ograniczenie obejmuje także prawa człowieka i obywatela z tego względu, iż sąd będzie mógł odmówić takiego postępowania każdej stronie procesu, która podważyła działalność danego organu. To z kolei narusza konstytucyjną ochronę praw człowieka i obywatela, a także uderza w prawo do sprawiedliwego procesu sądowego.

12. Niekonsekwencja projektodawcy przejawia się także w sferze szczegółowości aktu. Należy bowiem podnieść, iż projekt USP w części przepisów zdaje się zbyt ogólny i niesprecyzowany, natomiast w części przepisów – zbyt szczegółowy. Projektodawca nie wyjaśnił przy tym uzasadnienia tak szczegółowego uregulowania w akcie o charakterze ustrojowym kwestii postępowania pracowników ochrony (art. 92 USP). W konsekwencji zapis ten budzi zastrzeżenia. W pierwszej kolejności w zakresie konieczności – tj. czy obecna sytuacja pod względem bezpieczeństwa faktycznie uzasadnia wprowadzenie tak restrykcyjnych zapisów? O ile bowiem zapewnienie bezpieczeństwa w sądach jest pożądane, o tyle tak daleko idąca ingerencja osób prywatnych niemających umocowania wynikającego z reprezentowania organów władzy państwowej, w sferę godności osobistej i prywatności jest niepokojąca. Wyraźnego podkreślenia wymaga, że w projektowanym przepisie ustawodawca wyznacza mniejsze standardy i oddaje pracownikom ochrony większe uprawnienia, niż przysługują policji w zakresie kontroli osobistej. Szczególnie ze względu na fakt niewymagania konieczności dokonywania

opisywanych czynności przez osobę tej samej płci oraz fakt, iż brak jest zastrzeżenia, że czynności te należy wykonać w miejscu niedostępnym w czasie wykonywania kontroli dla osób postronnych. Związek zawodowy, mając na względzie rzeczywisty obraz ochrony sądów, stoi na stanowisku, że w przypadku konieczności dokonania takich czynności, pracownik ochrony winien być zobowiązany wezwać funkcjonariusza policji. Tym bardziej, iż w związku z rozwojem technologii oraz sztucznej inteligencji, konieczność dokonywania manualnej kontroli osób wchodzących do sądów winna być marginalna. W ocenie Prezydium KK w zbyt dużej ilości sądów i sytuacji, wyłączeniu będzie podlegała norma zawarta w zdaniu drugim § 9 omawianego przepisu. Jednocześnie, co Związek podkreślał już w swoich wystąpieniach skierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, katalog podmiotów wyłączonych ze stosowania przepisu, winien być rozszerzony o inne niż kuratorzy sądowi, grupy zawodowe zatrudnione w sądzie.

II. Odnośnie projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 323):

1. Projektodawca nie określił, ile konkretnie jednostek sądownictwa w ramach reformy ma docelowo powstać oraz jakie będą ich właściwości miejscowe i rzeczowe. W związku z tym, biorąc pod uwagę fakt, iż sądów regionalnych w założeniach ma być więcej niż obecnie funkcjonujących sądów apelacyjnych i jednocześnie mają one rozpoznawać wszystkie sprawy drugoinstancyjne, zarówno rozwiązanie z art. 157 przepisów wprowadzających, jak i brak skierowania dodatkowych etatów asystentów sędziego, urzędników i innych pracowników, budzi poważne obawy dotyczące wystarczających zasobów kadrowych sądów. Projektodawca nie informuje przy tym, jak zamierza skorzystać z uprawnień nadanych mu w projektach w zakresie powoływania sądów i w jaki sposób wyznaczy odpowiednią liczbę etatów dla danych sądów. Tym bardziej, w kontekście niniejszej uwagi, nie znajdują uzasadnienia w ocenie Prezydium KK, art. 161 czy 166 projektowanych przepisów wprowadzających. Podobnie, brak zapewnienia dodatkowej etatyzacji występuje w kontekście art. 175 ust. 2 oraz 176 ust. 2 przepisów wprowadzających.

2. Powyższy brak dodatkowej etatyzacji szczególnie widoczny jest także w zakresie projektowanego art. 186 przepisów wprowadzających. Wiąże się on z koniecznością ogromnego nakładu pracy w celu wprowadzenia i zmiany odpowiednich danych w urządzeniach i systemach ewidencyjnych, o czym projektodawca milczy. Ponadto, uszło uwadze projektodawcy, iż przepis ten spowoduje konieczność nowego

rozdzielenia spraw w referatach sędziów, opóźnienie w rozpoznawaniu przekazanych spraw, konieczność wysyłki lub przekazania całej korespondencji dotyczącej danej sprawy. Dodatkowo ustawodawca wprowadza konieczność zawiadomienia wszystkich stron i uczestników w danej sprawie o zachodzących zmianach, wyznaczając, w ocenie Związku, nierealny i niemożliwy do zrealizowania termin 3 miesięcy, który, przy uwzględnieniu powyższych problemów, nie koresponduje z terminem określonym w ust. 11 omawianego przepisu. Z tego bowiem względu istnieje wysoce prawdopodobne ryzyko, że strony oraz uczestnicy nie zostaną powiadomieni o zmianach w trakcie okresu, w którym ustawodawca przewiduje domniemanie prawidłowości wniesienia pisma. Dodatkowo tak ogromna zmiana niesie za sobą trudne obecnie do oszacowania skutki finansowe.

3. Jednocześnie, w nawiązaniu do powyższego, niejasnym jest w ocenie Prezydium KK sformułowanie projektowanego przepisu art. 195 przepisów wprowadzających, który winien wprost regulować konsekwencje przewidziane w przedmiotowej reformie dla dotychczasowej, całej działalności sądów powszechnych, włącznie z przechowywaniem akt, uwzględniając, że przedmiotowe projekty wymuszą zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach właściwych, o których mowa w omawianej normie.

4. Zdaniem Prezydium KK należy rozważyć zasadność instytucji delegowania urzędnika sądu przez dyrektora innego sądu niż tego dyrektora, który z mocy przepisów wykonuje czynności z zakresu umownego prawa pracy (art. 48 przepisów wprowadzających). Należy podnieść, iż od lat dąży się do regulowania stosunku pracy pracowników sądu w sposób charakterystyczny dla stosunków umownych. Urzędnicy nie są już zatrudniani na podstawie mianowania, a stroną umowy o pracę jest dany sąd. Prezydium nie znajduje uzasadnienia dla instytucji, w której to (typowo dla stosunku służbowego) dyrektor sądu niebędący stroną stosunku pracy, może w rzeczywistości zmieniać warunki pracy, na które się umówiono zawierając umowę. Analogiczny problem występuje w kontekście art. 59 pkt 4 projektowanych przepisów wprowadzających. W ocenie Związku brak jest umocowania prezesa sądu do dokonywania takich czynności. To dyrektor jest uprawniony do określania miejsca pracy pracownika sądu i to do niego, w ocenie Związku, winien zwracać się w tej kwestii prezes sądu.

5. Za niekorzystne z pracowniczego punktu widzenia należy uznać rozwiązanie przewidziane w art. 168 ust. 3 projektowanych przepisów wprowadzających. Należy

podnieść, iż projektowana zmiana pozbawi zatrudnienia kilkuset osób w sposób nieuzasadniony, co w kontekście obowiązku dążenia władz publicznych do maksymalizacji zatrudnienia, jest skrajnie nieodpowiednie. Należy zwrócić uwagę, iż projektodawca w sposób niekonsekwentny zapewnia ciągłość działania niektórych organów oraz stabilność zatrudnienia niektórych grup zawodowych, nie uzasadniając przy tym takiego postępowania. Projektodawca nie wskazał bowiem z jakich względów nie zastosowano rozwiązania przewidzianego w art. 169 przepisów wprowadzających do sędziów pełniących funkcje (art. 168 ust. 1 i 2), dyrektorów sądów (art. 168 ust. 3), czy pracowników delegowanych do innych jednostek sądownictwa (art. 170). Podobnie, nie wskazano przyczyn różnicowania sytuacji asystentów sędziów w zakresie warunków pracy w stosunku do urzędników i innych pracowników (art. 181 projektowanych przepisów wprowadzających). Dodatkowo ustawodawca w zakresie stosunków pracy asystentów sędziego oraz urzędników i innych pracowników, wprowadza nieznaną prawu pracy instytucję „zawiadomienia o propozycji dalszego zatrudnienia” (art. 181, 184 przepisów wprowadzających), która budzi bardzo poważne wątpliwości w zakresie urlopów wypoczynkowych, stażu zakładowego, zaświadczeń o zatrudnieniu. Ani w projektach, ani też w uzasadnieniu nie wskazano także odpowiedzi na takie pytania jak: Czy stosunek pracy zmienia się z mocy prawa? Czy propozycja pełnomocnika to propozycja nowych warunków pracy i płacy? Jeśli stosunek pracy ulega przerwaniu, to dlaczego ustawodawca nie posłużył się rozwiązaniami dotyczącymi rozwiązywania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników? Jeśli do przerwania stosunku pracy nie dochodzi, to w jaki sposób obowiązywać będą dotychczasowe umowy o pracę określające miejsce pracy? W jaki sposób możliwe jest zagwarantowanie tych samych warunków, skoro nowa struktura organizacyjna sądów wymusi zmianę wykonywanych przez niektórych pracowników czynności? Dlaczego nie zagwarantowano takich samych warunków pracy dla pracowników wszystkich sądów, w tym pracowników obecnych oddziałów w sądach? Jednoznacznie negatywnie należy także ocenić rozwiązanie polegające na zakończeniu dotychczas trwających naborów (art. 182). Należy zauważyć, iż spowoduje to znaczne przedłużenie procesu zatrudnienia pracowników niezwykle potrzebnych już w tej chwili.

6. Projektodawca postanowił w art. 185 ust. 3 przepisów wprowadzających zapewnić ciągłość zawartych umów i postanowień przez znoszone sądy, co wydaje się oczywiście słuszne. Jednakże nie wzięto pod uwagę obowiązujących porozumień i innych,

opartych na ustawie uzgodnień zawartych z poszczególnymi pracodawcami przez związek zawodowy. Teoretycznie może prowadzić to do kolizji – jeżeli sąd okręgowy powstanie po zniesieniu więcej niż jednego sądu rejonowego lub okręgowego – w efekcie na nowo tworzony sąd okręgowy przejmie zobowiązania wynikające z porozumień dwóch różnych sądów zniesionych, w których każdy z nich miał odrębne zapisy w zawartych porozumieniach (np. układach zbiorowych pracy).

7. Koniecznym do uregulowania przy okoliczności zmian w przepisach obowiązujących w zakresie właściwości sądów jest wprowadzenie zasady właściwości szczególnej dla spraw, w których stroną jest sąd lub pracownik sądu. Bez powyższej regulacji dochodzi do sytuacji, w której sprawy takie nierzadko nie mogą zostać sprawnie rozstrzygnięte ze względu na czasochłonne prowadzenie postępowań wpadkowych związanych z wyłączeniem sędziów. Należy podnieść, iż sprawy, które dotyczą wewnętrznych spraw organizacyjnych sądów czy też sprawy ze stosunku pracy pracowników sądów, ale także sprawy cywilne, w których stroną jest organ lub pracownik danego sądu winny być zaliczone do szczególnej kategorii spraw, w których właściwość miejscowa sądu winna być określona odmiennie, uwzględniając zależności służbowe i kontakty zawodowe sędziów.

8. Wysoce niezrozumiałym, co także nie zostało uzasadnione przez projektodawcę, jest odstępowanie w poszczególnych kategoriach spraw od zasady instancyjności sądów. Biorąc pod uwagę bowiem główne założenie reformy, które miało polegać na odstąpieniu od dotychczasowej praktyki orzekania spraw I instancyjnych przez sądy okręgowe, nie sposób znaleźć uzasadnienie dla rozwiązań przewidzianych w projektowanym art. 13 czy 15 pkt 1 przepisów wprowadzających.

9. Niezrozumiałym wydaje się rozwiązanie zawarte w art. 167 projektowanych przepisów wprowadzających. Sam fakt zmiany struktury sądownictwa nie może wpływać, w ocenie Prezydium KK, na dotychczasową odpowiedzialność organów władzy państwowej.

10. W zakresie uregulowań przepisów przejściowych dotyczących ławników (art. 180 ust. 5 przepisów wprowadzających) Prezydium KK widzi potrzebę dokładnego przeanalizowania tych kwestii przez specjalistów z zakresu zarówno procedury, jak i Konstytucji RP. Należy bowiem wskazać, iż ławnicy są wybierani do konkretnych sądów, o czym świadczą listy prowadzone przez te sądy. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sądzie, w którym nie jest powołany ławnik, wzbudza obawę o możliwą wadliwość postępowań w sprawach, w których będą oni występować.

11. Podobne zastrzeżenia, budzi w ocenie Prezydium KK, możliwość orzekania przez składy sądów złożone z sędziów niebędących sędziami danego sądu ani niebędących do nich delegowanymi, co przewiduje projektowany przepis art. 186 ust. 7 i następne przepisów wprowadzających. W tym miejscu zaznaczenia wymaga także kwestia organizacyjna, mianowicie, możliwość zapoznania się przez sędziego sądu regionalnego z aktami sprawy, które po zmianach, znajdują się w sądzie okręgowym (brak dostępu do spraw rozpatrywanych w innym sądzie) oraz kwestia podziału czynności między sekretariaty sądowe kilku sądów jednocześnie.

12. Stanowczego sprzeciwu wymagają projektowane przepisy art. 186 ust. 13-15 przepisów wprowadzających, stwarzające możliwość ingerencji władzy wykonawczej w przydzielanie spraw. Należy bowiem pamiętać, iż przepis art. 77 projektu ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, przewiduje (choć w zamkniętym katalogu spraw) możliwość odstępstwa od losowego przydziału spraw. Istnieje zatem, choć mało prawdopodobne, to jednak ryzyko, że Minister Sprawiedliwości określając właściwość sądów w ramach omawianego przepisu, może doprowadzić do celowego przekazania toczącej się sprawy konkretnym sędziom. Przepis ten bowiem nie daje kompetencji do określenia właściwości miejscowej przez Ministra Sprawiedliwości, ale określenia, bez wskazania konkretnych kryteriów, konkretnych sądów, które konkretne, już rozpoczęte sprawy, mają rozpoznawać.

III. Odnośnie projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD 385):

W przedstawionym do konsultacji projekcie przewidziano szereg zmian z zakresu informatyzacji sądów oraz administrowania systemami teleinformatycznymi w sądach powszechnych. Zaproponowano także jednostkowe rozwiązania wykraczające poza powyższy zakres. Należy podnieść, iż coraz pełniejsza informatyzacja w sądach powszechnych jest dalece pożądana, a wszelkie zmiany wpływające na usprawnienie procesów pracy sądów – z aprobatą akceptowane przez związek zawodowy. Przedstawione brzmienie projektowanych przepisów budzi jednakże kilka wątpliwości. Po pierwsze, projektodawca nie uzasadnia w wystarczający sposób proponowanych rozwiązań, a dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż przepisy projektowanej ustawy nowelizują obecnie obowiązującą ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych podczas gdy jednocześnie projektodawca przekazał do konsultacji projekt nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz projekt ustawy - przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Planowana data wejścia w życie wskazanych przepisów regulujących reformę sądownictwa została określona na dzień 1 stycznia 2023 r., a więc na ten sam dzień jak wejście w życie przepisu art. 1 pkt 1 przedmiotowego projektu, z tym zastrzeżeniem, że przedmiotowy projekt nowelizuje ustawę, która (zgodnie z projektami UD 322 i UD 323) w dniu 1 stycznia 2023 r. będzie wyrugowana z obrotu prawnego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż pozostałe przepisy przedmiotowego projektu wejdą w życie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Tym samym (uwzględniając wejście w życie projektów UD 322 i UD 323) przepisy przedmiotowego projektu będą obowiązywać wyłącznie przez okres kilku miesięcy. Należałoby zatem zadać pytanie projektodawcy, dlaczego nie zdecydował się na opracowanie projektu ustawy epizodycznej, o której mowa w przepis § 29c załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”?

Przedstawiony stan rzeczy, jak i samo procedowanie równoległe dwóch projektów poruszających w sposób odmienny tę samą materię, zasługuje na negatywną ocenę. Jednocześnie projektodawca w żadnym zakresie nie obrazuje w uzasadnieniu ani ocenie skutków regulacji logicznego uzasadnienia dla proponowanych rozwiązań. Powyższe powoduje, że zarówno zamiar projektodawcy, jak i samo brzmienie niektórych przepisów projektowanej ustawy jest nieczytelne i trudne do zinterpretowania, przez co wymagające, w ocenie Prezydium KK, doprecyzowania i odpowiedniego uzasadnienia.

IV. Uwagi o charakterze legislacyjnym.

1. W przedstawionych projektach wątpliwości budzi sposób i zakres formułowania delegacji ustawowych do wydawania aktów wykonawczych (m. in. art. 50, art. 87 § 8, art. 18 § 3 USP, art. 185 ust. 4 przepisów wprowadzających). W przepisach tych oddaje się bowiem zakres spraw do odrębnego uregulowania w drodze rozporządzeń, zamiast przekazać kompetencję wyłącznie do uszczegółowienia zapisów ustawowych. Co szczególnie ważne, problem niekonstytucyjności delegacji ustawowych formułowanych w sposób analogiczny do rozwiązań zawartych w przedstawionych projektach podnosił zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Rządowe Centrum Legislacji, które to wydało specjalne opracowanie skupiające uwagę stricte na problemie powtarzanym w projektowanym akcie.

2. Za naganną praktykę należy także uznać rozwiązanie zastosowane w art. 193 projektowanych przepisów wprowadzających. Taki zabieg legislacyjny winien być stosowany niezwykle rzadko, w sytuacjach wyjątkowych (np. gdy obszar regulacji

jest niezwykle obszerny). Należy stwierdzić, iż zakres aktów prawnych wydanych w celu wykonania ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych jest możliwy do przeanalizowania przez ustawodawcę i odpowiedniego znowelizowania (zwłaszcza w przypadku opracowywania przepisów wprowadzających) w celu wyeliminowania sprzeczności przepisów i zachowania spójności systemu prawnego.

3. Nie sposób zaakceptować także określenia przez projektodawcę przepisów dotyczących wejścia w życie poszczególnych norm. Zastosowane w projekcie rozwiązanie w tym zakresie także nie spełnia dobrych praktyk określonych przez Rządowe Centrum Legislacji. Dodatkowo, przewidywane wejście w życie niektórych przepisów jednocześnie z ustawą główną może spowodować paraliż organizacyjny. Dla przykładu zgodnie z projektowanym przepisem art. 185 przepisów wprowadzających mienie, jak i zobowiązania dotychczasowych sądów przejmą nowo utworzone sądy z dniem 1 stycznia 2023 r. Jednocześnie w tym samym dniu wejdzie w życie delegacja zwarta w ust. 4 art. 185 dająca możliwość określenia odstępstw od tej zasady. W konsekwencji majątki i zobowiązania sądów mogą być przejmowane dwukrotnie w krótkim odstępie czasowym, co zdecydowanie spowoduje dodatkowe trudności organizacyjne, jeśli nie wyżej wspomniany paraliż w pracy niektórych komórek organizacyjnych.

4. W tym miejscu należy negatywnie ocenić przewidywaną datę wejścia w życie ustawy wprowadzającej – jako zdecydowanie zbyt szybką i niepozwalającą na odpowiednie przygotowanie sądów do reformy.

5. Ponadto, nie można pominąć faktu, iż zgodnie z przepisem § 47 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tj. Dz.U.2016.0.283) zasadą winno być odniesienie się w przepisach wprowadzających wyłączenie do jednej ustawy – głównej. Wyjątkowo tylko, jeżeli ustawy „główne” regulują sprawy ściśle ze sobą związane, można jedną ustawę wprowadzającą odnieść do kilku ustaw „głównych”. W przedstawionym projekcie, odniesiono się do zbyt wielu ustaw. Projektodawca winien zatem, wraz z przedstawionymi projektami, opracować odpowiednie ustawy zmieniające.

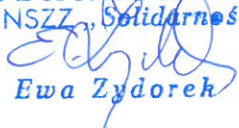
V. Podsumowanie.

Konkludując, zdaniem Prezydium KK NSZZ „Solidarność” należy stwierdzić, że o ile reforma wymiaru sprawiedliwości jest niezwykle potrzebna, o tyle przedstawione rozwiązania bywają niespójne, często niecelowe czy niezasadne,

a przede wszystkim wymagają doprecyzowania i odpowiedniego przygotowania sądów na reformę. Należy bowiem mieć na uwadze szczególny charakter instytucjonalny sądów powszechnych oraz jego znaczenie dla całego ustroju państwa. Wszelkie zmiany zatem winny być przeprowadzane w sposób szczególnie przemyślany i stopniowy, a także ze szczególnym uwzględnieniem najwyższych standardów legislacyjnych i zasad państwa prawa, aby nie doprowadzić do zatoru, paraliżu czy też pogorszenia funkcjonowania sądów powszechnych prowadzącego do niemożności sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Gdańsk, 17 maja 2022 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek