

Uzasadnienie

Uzasadnienie projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych

Celem projektowanej ustawy jest doprowadzenie do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej podstaw prawnych działalności sądów powszechnych. Obecny stan prawny będący wynikiem zaniechań ustawodawcy bądź błędnego pojmowania konstytucyjnego pojęcia ustroj sądów nie w pełni odpowiada przepisom Konstytucji RP. Przede wszystkim:

1. nie ma ustawy dokonującej zasadniczego podziału terytorialnego państwa dla celów sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne;
2. właściwość miejscową sądów powszechnych ustala się głównie na podstawie przepisów podustawowych;
3. konstytucyjnemu pojęciu okręgu sądowego nadano w ustawie wąskie znaczenie – obszar właściwości miejscowej sądu okręgowego.

Stan taki powoduje sprzeczność obecnej regulacji prawnej z Konstytucją RP, a w szczególności z art. 10 ust. 1, 15 ust. 2, 92 ust. 1, 173, 176 ust. 2 i 180 ust. 5. Stan ten stwarza realne niebezpieczeństwo zachwiania równowagi między władzą wykonawczą a sędziowską w wyniku przyznania władzy wykonawczej władztwa organizacyjnego (uprawnienia do tworzenia i znoszenia organów) w stosunku do tego zakresu władzy sędziowskiej, który Konstytucja RP powierza sądom powszechnym. Rezultatem tego jest możliwość znacznego ograniczenia prawa jednostki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), gdy chodzi o faktyczną dostępność sądu, w wyniku dowolnych rozstrzygnięć władzy wykonawczej. Właściwość miejscową sądów powszechnych, a więc czynnik w znacznym stopniu warunkujący dostępność do sądu, ustala się w obecnym stanie prawnym przede wszystkim na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, a nie na podstawie ustawy, czego wymaga art. 176 ust. 2 Konstytucji RP. Również Minister Sprawiedliwości wyznacza granice okręgów sądowych, co w świetle art. 180 ust. 5 Konstytucji RP stanowi poważne osłabienie konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności sędziego.

Konstytucyjność art. 20 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych została zakwestionowana m.in. przez Krajową Radę Sądowictwa, w jej wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2012 r. oraz w opinii z dnia 9 marca 2012 r. w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, w tym w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości. Podobne stanowisko zajął Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w swojej opinii z marca 2012 r. do projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów i ustalenia ich siedzib oraz właściwości. Niekonstytucyjność art. 20 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, publicznie podnosili również przedstawiciele Stowarzyszenia Amici Curiae, powołując się na dwie opinie prawne: Adw. Wojciecha Błaszczyka z dnia 16 lutego 2012 r. oraz Dr. hab. Błażeja Wierzbowskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. W dniu 29 maja 2012 r. grupa posłów zapowiedziała złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionującego konstytucyjność art. 20 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich rozważył złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w podobnym zakresie.

Te oczywiste sprzeczności art. 20 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych z Konstytucją RP usuwają rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie. Ustawa dokonuje podziału terytorialnego państwa na okręgi sądowe sądów powszechnych, ustala siedziby tych sądów i obszary ich właściwości. Okręgi sądowe obejmują obszary właściwości miejscowej wszystkich sądów powszechnych (apelacyjnych, okręgowych, rejonowych), a nie tak jak obecnie tylko sądów okręgowych. Przy dokonywaniu podziału państwa na okręgi sądowe przyjęto za podstawę stan obecny, ukształtowany przez praktykę prawodawczą. Stan ten był, pomijając problem konstytucyjności, akceptowany przez społeczności lokalne i regionalne jako uwzględniający występujące w tych społecznościach więzy społeczne, gospodarcze i kulturalne i zapewniał sądom działającym w proponowanych okręgach sądowych sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przeciwno zmianie tego stanu masowo protestowały społeczności lokalne, których przedstawiciele złożyli do Ministra Sprawiedliwości petycję z ponad 200.000 podpisów obywateli przeciwko projektowi rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów i ustalenia ich siedzib oraz obszarów właściwości. Obecna sytuacja zasługuje zatem – zdaniem społeczności lokalnych oraz środowiska prawniczego – na ustawowe utrwalenie. Ministrowi Sprawiedliwości pozostawia się monitorowanie tego stanu, przedkładanie Sejmowi co 5 lat informacji o funkcjonowaniu podziału terytorialnego i sygnalizowanie o potrzebie zmian.

Zasadą jest to, że przy ustalaniu właściwości miejscowej sądów powszechnych bierze się za podstawę ustawy o podziale państwa na okręgi sądowe i przepisy ustaw regulujących postępowanie przed sądami powszechnymi, które pozwalają na ustalenie właściwości miejscowej w konkretnym przypadku (np. siedziba pozwanego, miejsce popełnienia zarzucanego czynu).

Utrzymuje się, jako wyjątkowe, rozwiązanie zawarte w art. 16 § 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz – po modyfikacji art. 20 Prawa o ustroju sądów powszechnych – wyjątkowe rozwiązania zawarte w art. 12 § 1b, 16 § 4b i art. 16 § 6 tego Prawa, z tym, że w tym ostatnim przepisie wprowadza się zmianę formy działania Ministra Sprawiedliwości z zarządzenia na rozporządzenie. Wyjątki te podyktowane są względami pragmatycznymi. Istnieje bowiem potrzeba działania wyspecjalizowanych sądów powszechnych obejmujących swą właściwością miejscową obszar całego państwa. Sprawy rejestrowe i wieczystoksięgowe są zaś tego rodzaju, że sądy powszechne przy ich rozpatrywaniu nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, lecz dokonują aktu rejestracji. Potrzeba specjalizacji występuje też przy rozpatrywaniu spraw gospodarczych, pracy, ubezpieczeń społecznych, rodzinnych i dla nieletnich. Nie we wszystkich sądach powszechnych byłoby celowe tworzenie wydziałów do tych spraw. W tym zakresie projektowana ustawa pozostawia swobodę organów władzy wykonawczej w kształtowaniu organizacji sądownictwa powszechnego – bez naruszenia zasadniczego podziału państwa na okręgi sądowe.

Zmiany polegające na nadaniu innej niż obecnie treści pojęciu okręgu sądowego, przesądzeniu zasad ustalania właściwości miejscowej sądów powszechnych i pozbawieniu Ministra Sprawiedliwości władztwa organizacyjnego w odniesieniu do sądów powszechnych, powodują konieczność zmian w Prawie o ustroju sądów powszechnych. Najważniejsze z nich dotyczą art. 10 tego Prawa. Wobec przesądzenia w projektowanej ustawie jakie są sądy, ich siedziby i właściwość miejscowa, art. 10 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych zawiera odesłanie do projektowanej ustawy, a w § 2 podkreśla się, wynikającą z Konstytucji, zasadę odrębności władzy sądowniczej w odniesieniu do zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zmiany takie nie zmieniają właściwości miejscowej sądów powszechnych, jeśli nie są dokonywane w ustawie o okręgach sądowych sądów powszechnych.

Zmianie ulega w związku z tym art. 20 Prawa o ustroju sądów powszechnych. W proponowanej wersji Minister Sprawiedliwości nie będzie miał prawa do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib, a jedynie w określonym zakresie będzie mógł wpływać na właściwość miejscową sądów, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Projekt generalnie nie wprowadza zmian w istniejącym podziale Polski na sądy: w wyniku wejścia w życie ustawy nie zajdzie konieczność dokonania niemal żadnych czynności. W zakresie właściwości miejscowej sądów wprowadzonych zostaje jedenaście niewielkich zmian. Zmiany te mają charakter korekcyjny i polegają wyłącznie na przesunięciu konkretnych gmin z obszaru jednego sądu do drugiego. Dokonane zostały w sytuacjach, gdy zachodziły jednocześnie dwa następujące warunki:

- gmina należy do określonego powiatu, a jednocześnie do właściwości sądu rejonowego położonego w innym mieście powiatowym: niezgodność właściwości sądowej z przynależnością do powiatu powoduje rozmaite problemy, np. utrudnia prowadzenie postępowań w sprawach karnych, gdy właściwa komenda powiatowa policji leży w innym mieście niż właściwa prokuratura i sąd, a także utrudnia współpracę władz lokalnych z sądami np. w zakresie wyczystkosięgowym, postępowań karno-skarbowych, spraw o wykroczenia;
- sąd, do którego właściwości przypisano dodatkową gminę z obcego powiatu, jest większy (i w związku z tym bardziej obciążony) niż ten sąd, do którego właściwości gmina powinna należeć zgodnie z podziałem na powiaty; przesunięcie gminy do sądu we właściwym mieście powiatowym zmniejsza więc sąd duży, a powiększa sąd mały i wyrównuje wielkość i obciążenie sądów.

Przesunięcia polegają na przeniesieniu gmin do właściwości sądów we własnym mieście powiatowym i są następujące:

1. miasto Świeradów Zdrój (powiat lwówecki, woj. dolnośląskie) z Sądu Rejonowego w Lubaniu do Sądu Rejonowego w Lwówku Śląskim (sąd w Lubaniu jest obecnie większy od sądu w Lwówku, zmiana wyrówna ich wielkość),
2. gminy Izbica, Gorzków, Rudnik i Żółkiewka (powiat krasnostawski, woj. lubelskie) z Sądu Rejonowego w Zamościu do Sądu Rejonowego w Krasnymstawie (sąd w Zamościu ma i bez tych gmin obszar właściwości dużo większy od sądu w Krasnymstawie),
3. gmina Hanna (powiat włodawski, woj. lubelskie) z Sądu Rejonowego w Chełmie do Sądu Rejonowego we Włodawie (sąd w Chełmie jest znacznie większy od sądu we Włodawie),
4. gmina Cybinka (powiat słubicki, woj. lubuskie) z Sądu Rejonowego w Krośnie Odrzańskim do Sądu Rejonowego w Słubicach (sądy są mniej więcej równe, ale sąd w Krośnie należy do innego okręgu sądu okręgowego i do innej apelacji niż sąd w Słubicach, zatem tu przynależność gminy do odległego sądu wywoływała skutki na kilku szczeblach),
5. gmina Ilów (powiat sochaczewski, woj. mazowieckie) z Sądu Rejonowego w Płocku do Sądu Rejonowego w Sochaczewie (sąd w Płocku i bez tej gminy jest dużo większy od sądu w Sochaczewie),
6. gmina Grodków (powiat brzeski, woj. opolskie) z Sądu Rejonowego w Nysie do Sądu Rejonowego w Brzegu (sąd w Nysie i bez tej gminy jest większy od sądu w Brzegu),
7. gmina Padew Narodowa (powiat mielecki, woj. podkarpackie) z Sądu Rejonowego w Tarnobrzegu do Sądu Rejonowego w Mielcu (sąd w Tarnobrzegu i bez tej gminy jest dużo większy od sądu w Mielcu),
8. gmina Czarna Dąbrówka (powiat bytowski, woj. pomorskie) z Sądu Rejonowego w Lęborku do Sądu Rejonowego w Bytowie (sąd w Lęborku jest dwa razy większy od sądu w Bytowie),
9. gmina Ćmielów (powiat ostrowiecki, woj. świętokrzyskie) z Sądu Rejonowego w Opatowie do Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim, a za to gminy Łągów i Nowa Słupia (powiat kielecki) z Sądu Rejonowego w Ostrowcu Świętokrzyskim do Sądu Rejonowego w Opatowie (sąd w Opatowie, mniejszy, otrzyma dwie gminy w zamian za jedną, za to gmina Ćmielów będzie należała do sądu w Ostrowcu zgodnie z obszarem powiatu),
10. gmina Pyzdry (powiat wrzesiński, woj. wielkopolskie) z Sądu Rejonowego w Słupcy do Sądu Rejonowego we Wrześni (sąd we Wrześni jest mniejszy i należy do innego okręgu sądowego niż sąd Słupcy, zatem tu przynależność gminy do odległego sądu wywoływała też skutki na kilku szczeblach),
11. miasto i gmina Darłowo i gmina Malechowo (powiat sławieński, woj. zachodniopomorskie) z Sądu Rejonowego w Koszalinie do Sądu Rejonowego w Sławnie (okręg dużego sądu w Koszalinie niepotrzebnie jest powiększony o połowę sąsiedniego powiatu kosztem sądu w Sławnie, a dogodność komunikacyjna Darłowa ze Sławnem przemawia też za przypisaniem Darłowa do sądu Sławnie).

Projekt ustawy opisuje obszary okręgów sądowych powiatami, a nie gminami (gminami tylko wtedy, gdy okręg sądowy nie pokrywa się z obszarem powiatu). Zmiana została wprowadzona dla uproszczenia i większej przejrzystości ustawy. Praktyka określania właściwości sądów gminami wywodzi się z przypadku: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości pierwotnie pochodziło z okresu, gdy powiaty nie istniały i dlatego określano właściwość sądów gminami. Po powstaniu powiatów natomiast mechanicznie kopiowano poprzednie rozporządzenia i nigdy nie wykonano pracy polegającej na przełożeniu treści rozporządzenia na strukturę powiatową. Zapisanie właściwości sądów strukturą powiatową od razu ukazało, gdzie mają miejsce zbędne rozbieżności między strukturą powiatową a strukturą sądową i umożliwiło ich dokonane wyżej usunięcie – po dokonaniu wszystkich jedenastu zmian kolejna grupa sądów rejonowych będzie obejmowała okręgi dokładnie pokrywające się z powiatami, co jest sytuacją optymalną.

W dziewięciu miastach, w których istnieje więcej niż jeden sąd rejonowy, ustawa nie zmienia podziału obszaru tych miast, natomiast wprowadza następujące zasady.

Po pierwsze, wprowadza jednolite nazewnictwo tych sądów. Dotychczas stosowane były dwie formy (np.: Sąd Rejonowy dla Krakowa Krowodrzy w Krakowie, ale: Sąd Rejonowy Gdańsk Południe w Gdańsku). Wprowadzona zostaje tu jednolitość gramatyczna.

Po drugie, dotychczas rozgraniczenia między tymi sądami w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości dokonane były w sposób niejasny i sięgający do niewłaściwych kryteriów.

W Gdańsku rozporządzenie wskazywało podział według obszarów jednostek pomocniczych (osiedli i dzielnic), co było kryterium niewłaściwym, gdyż po pierwsze: rozporządzenie Ministra odwoływało się do uchwały Rady Miasta Gdańska, która zmieniając podział miasta na dzielnice i osiedla wprowadzała zarazem aktem prawa miejscowego zmianę właściwości sądu powszechnego, do czego nie jest uprawniona, a po drugie: ww. uchwała (z 30 lipca 1992 r.) nie zawierała w ogóle opisu granic dzielnic, odwołując się do mapy stanowiącej załącznik do uchwały, a określanie w taki sposób granic okręgów sądowych jest niedopuszczalne.

W Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu rozporządzenie używało zwrotu „dla części miasta w granicach ustalonych tradycyjnie dla dzielnicy X”, co oznaczało kryterium pozaustawowe, a nawet w ogóle nieistniejące prawnie, gdyż dzielnice, o których mowa w rozporządzeniu, zniesione zostały w tych miastach w 1991 r. Trudno tu więc w ogóle mówić o prawidłowym wskazaniu właściwości sądów.

Jedynie w Katowicach, Lublinie i Szczecinie rozporządzenie określało przebieg granicy między obszarami sądów, co było metodą prawidłową i jasną.

Wyjściem zastosowanym obecnie było dodanie załącznika do ustawy, który zawiera szczegółowy opis przebiegu linii rozgraniczających obszary sądów w tych miastach i wskazuje następnie, która część miasta należy do obszaru którego sądu. Linie graniczne wskazano w załączniku, gdyż ich szczegółowość czyni niecelowym umieszczanie ich opisów w treści samej ustawy.

Problem powyższy nie dotyczy miasta stołecznego Warszawy, w którym dzielnice-gminy są jednostkami ustalonymi na podstawie stosownej ustawy, a zatem można je wskazać jako obszary sądów.

W każdym mieście poza tym wskazano jeden sąd, który pełni rolę sądu mającego siedzibę w stolicy województwa bądź w siedzibie okręgu sądowego. Ustawy wielokrotnie przewidują właściwość takiego właśnie sądu rejonowego w różnych sprawach. Jako sąd właściwy wskazano zawsze ten sąd, w którego okręgu leży dzielnica nazywana Śródmieście (w przypadku Poznania, który nie ma tak nazwanej dzielnicy – Stare Miasto).

W Warszawie dokonano w projekcie jedynej zmiany nazwy sądu. Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy otrzymał nazwę Sąd Rejonowy Warszawa Ochota. Nazwa „Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy” wprowadza wszędzie błąd, gdyż nie jest to sąd ani „dla miasta Warszawy” ani nawet dla jej Śródmieścia, lecz obejmuje on swoim obszarem dzielnice Ochota, Włochy i Ursus, czyli dawny rejon tradycyjnej wielkiej dzielnicy Ochota. Nowa nazwa odpowiada więc prawdziwemu okręgowi sądu. Natomiast problem związany z faktem, że w niektórych ustawach wskazuje się właściwość sądu właściwego dla miasta stołecznego Warszawy (w szczególności jako tzw. właściwość ostateczną, gdy nie można jej ustalić na podstawie innych kryteriów) został rozwiązany przez wskazanie w ustawie, że sądem takim jest wówczas – podobnie jak w pozostałych podzielonych miastach – sąd właściwy dla Śródmieścia. Tymczasem tylko ze względu na takie przepisy, mówiące o sądzie rejonowym właściwym dla miasta stołecznego Warszawy, pozostawiono sądowi rejonowemu dla Ochoty tę nieprawdziwą nazwę. Należy zaznaczyć, że w niektórych ustawach mowa jest nie o sądzie właściwym dla miasta stołecznego Warszawy, ale dla dzielnicy Śródmieście w Warszawie, co powodowało dodatkowe, a zbędne rozbieżności.

Ośrodki i wydziały zamiejscowe sądów tworzone były aktem prawnym równorzędnym wobec aktu prawnego tworzącego sądy (takim samym rozporządzeniem Ministra). Wydziały zwykłe (miejscowe) tworzone były zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Ta zasada zostaje zachowana i w związku z tym w ustawie powołano wszystkie istniejące ośrodki i wydziały zamiejscowe. Z ich nazw usunięto jedynie zbędny zwrot „z siedzibą w...”, który w istocie nic nie znaczył i jedynie wydłużał nazwę. Określenie „Sąd Rejonowy w Wejherowie – Zamiejscowy Wydział Karny w Pucku” jest równie jasne jak „Sąd Rejonowy w Wejherowie – Zamiejscowy Wydział Karny z siedzibą w Pucku” i wiadomo, że wskazuje się siedzibę sądu i wydziału.

W ustawie – prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzone zostają jedynie zmiany związane z nowym trybem ustalania właściwości sądów, a zatem przekazujące uprawnienia w tym zakresie do uregulowania ustawowego.

Projektowana ustawa zgodna jest z prawem międzynarodowym, a w szczególności z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.),

stanowiącej, że każdy ma prawo do rozpoznania jego sprawy przez sąd wskazany ustawą. Obecne uregulowania, w myśl których jest to sąd wskazany rozporządzeniem przedstawiciela władz wykonawczych (ministra), nie jest zgodny z ww. konwencją, jak również z zasadą trójpodziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, wynikającej z art. 10 Konstytucji RP.

Projektowana ustawa jest też zgodna z prawem europejskim.

Projektowana ustawa utrwalająca obecny stan faktyczny przy zmianie jedynie stanu prawnego przez przeniesienie regulacji zawartej w przepisach wykonawczych do ustawy. Nie powoduje praktycznie żadnych wydatków z budżetu państwa. Wykonanie ustawy nie spowoduje zatem żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Wykonanie ustawy nie spowoduje także żadnych skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, ani dla podmiotów spoza sfery budżetowej.