

Kamil Klatt

## **Działalność administracyjna sądów.**

Tematyka działalności administracyjnej sądów zwykle nie jest przedmiotem szczegółowej dyskusji doktryny, czy rozważań orzecznictwa sądów. Nawet w regularnie pojawiających się sporach pomiędzy Krajową Radą Sądownictwa, a Ministrem Sprawiedliwości ich istotą jest jedynie sposób sprawowania nadzoru nad tą działalnością.

Spróbujmy zatem włąbić się w istotę działalności administracyjnej sądów. W pierwszej kolejności postawmy pytanie, czym jest „działalność administracyjna”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego działalność jest to zespół zadań podejmowanych w jakimś celu. Natomiast administracja rozumiana jest m.in. jako zarządzanie czymś. Skoro zatem sądy mają podejmować zespół zadań w zarządzaniu „czymś” to w takim razie, czym jest to „coś”.

Odpowiedź na to pytanie, nie znajduje się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP, której art. 176 ust. 2 reguluje, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Ustawodawca konstytucyjny pozostawił, więc samo istnienie działalności administracyjnej sądów, jak również jej zakres i sposób prowadzenia władzy ustawodawczej oraz aktom niższego rzędu w formie ustawy. Jest to pewna wskazówka, co do wskazania źródła odpowiedzi w ustawach ustrojowych regulujących poszczególne rodzaje sądów działających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Pobieźna już analiza tych ustaw prowadzi do wniosku, iż w jedynie w stosunku do sądów powszechnych uregulowana została ogólna definicja działalności administracyjnej sądów. W zakresie pozostałych sądów takiej definicji brakuje.

Brak uniwersalnej definicji działalności administracyjnej sądu nie powoduje jednak nieistnienia nadzoru nad tą działalnością. Wydaje się zatem, iż odpowiednie organy nadzorcze wiedzą, co jest przedmiotem sprawowanego przez nie nadzoru, pomimo braku jej zdefiniowania. Rozważyć trzeba, czy istnienie jednej definicji legalnej działalności administracyjnej sądu rzutuje na rozumienie działalności administracyjnej pozostałych sądów, pomimo odrębnego uregulowania ich ustroju.

Czy można uznać, iż definicja legalna działalności administracyjnej sądów, zawarta w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych może być stosowana analogicznie do działalności administracyjnej pozostałych sądów. Wydaje się, że nie, skoro Konstytucja RP w

art. 2 i 8 wskazuje, że organy administracji publicznej działają w granicach i na podstawie przepisów prawa.<sup>1</sup>

#### Istota nadzoru.

Aby dokładnie zrozumieć na czym polega problem braku definicji pojęcia „działalność administracyjna sądów”, podkreślić należy, że pojęcie to w zasadzie wykreowane zostało w celu sprawowania nadzoru nad tą działalnością. Zasadnym zatem jest przybliżenie istoty nadzoru jako instytucji prawa administracyjnego, która odwzorowuje więź pomiędzy poszczególnymi organami administracyjnymi.

W zakresie nadzoru E. Ura za J. Starościakiem wskazała, że „organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizacyjnej organów podległych nadzorowi. Oczywiście, odpowiedzialność jest ograniczona do tej dziedziny, w której zakresie skutkują środki nadzorcze. (...) Nadzór zawsze obejmuje także kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych”. J. Zimmerman objaśniając definicję nadzoru wskazał, że jego istotą jest „wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzoru, z którym porównuje się takie zachowanie”. Te konsekwencje „organ nadzorczy wyprowadza, stosując środki nadzoru, którym są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego”.<sup>2</sup>

W ocenie M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej pojęcie nadzoru określa sytuację, w której organ nadzorujący wyposażony jest w środki oddziaływania na postępowanie organów, czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów z ich działalności. Uprawnienia nadzorcze stanowią prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływu na organy i instytucje nadzorowane. Niekiedy przepisy nie zawsze zawierają

---

<sup>1</sup> Pierwotnie pojęcie demokratycznego państwa prawa zbiegało się z rozumieniem, iż właśnie organy władzy publicznej miały działać jedynie w granicach i na podstawie prawa. Z tego rozumienia wykreowała się również zasada, iż kompetencje organu władzy publicznej nie mogą być domniemane, ale uregulowane w prawie. O ile w aktualnym rozumieniu zasada demokratycznego państwa prawa jest znaczeniowo szersza tym niemniej rozumienie treści art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) wchodzi w zakres znaczeniowy tej zasady – więcej w tym temacie L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 60-66.

<sup>2</sup> E. Ura, *Zagadnienia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej*, Rzeszów 2006, s. 313.

prawidłową terminologię określając uprawnienia kontrolne mianem nadzoru. Sprawowanie nadzoru musi nadto być sprawowane jedynie przez środki określone w przepisach. Uprawnienia nadzorcze natomiast dzielą się na „środki oddziaływania merytorycznego” (np. prawo uchylania rozstrzygnięć) i „środki nadzoru personalnego” (np. prawo do zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Przy braku wyraźnego sformułowania takich środków w przepisach prawa, organ nadzorujący może jedynie próbować wpływać na podmiot nadzorowany w sposób niewładczy np. poprzez zwrócenie uwagi.<sup>3</sup>

Natomiast idąc za J. Zimmermann'em w ramach kierownictwa organ nadrzędny może wykorzystywać wszelkie środki oddziaływania, za pomocą których może wyznaczać treści działania jednostce kierowanej, a pełna odpowiedzialność prawna za ich wykonanie leży po jego stronie. Organ kierujący dysponuje też pełnym zakresem oceny jednostki kierowanej obejmującej warunki, sposób i treść działania tej jednostki. W ocenie J. Zimmermanna prawo nie określa zakresu kierownictwa, jak również środki jego realizacji, pozostawiając je do uznania i wyboru podmiotu kierującego, ustanawiając ich ogólne ramy. W ten sposób ustawowe użycie tego pojęcia stwarza domniemanie, że organ wyższego szczebla może bez ograniczeń dysponować działaniami podmiotu podporządkowanego.<sup>4</sup>

Niemniej jednak, z uwagi na powinność przestrzegania przez administrację publiczną zasady kompetencyjności, które to kompetencje może przyznawać tylko ustawa, domniemanie powyższe jest złudne. Organ kierujący zatem nie ma prawa do przeniesienia kompetencji organu podporządkowanego na inny organ, do ich odebrania, czy też do ich przejęcia. Organ kierujący może natomiast wytyczać organowi podporządkowanemu sposób realizacji kompetencji.<sup>5</sup>

Również w ocenie M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej pojęcie kierownictwa kryje najszersze uprawnienia organu nadrzędnego wobec organu podrzędnego. Organ kierujący bowiem może używać wszelkich środków w celu oddziaływania na postępowanie organów kierowanych, z wyjątkiem środków, których użycia prawo zakazuje. Podstawowymi instrumentami kierowania natomiast są wytyczne oraz polecenia służbowe.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 80.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 180.

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 180.

<sup>6</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 80-81.

W aspekcie odpowiedzialności organu nadrzędnego w ramach nadzoru i kierownictwa, organ kierowniczy ponosi pełną odpowiedzialność za postępowanie organów kierowanych. Organ nadzorujący natomiast odpowiada za postępowanie organów nadzorowanych jedynie w zakresie spraw, które nadzoruje. Jak wskazują M. Wierzbowski i A. Wiktorowska wynika to z faktu, że dopuszczalny zakres oddziaływania wzajemnie determinuje zakres odpowiedzialności organu oddziałującego. Nie można bowiem ponosić odpowiedzialności za postępowanie jednostki, na które nie ma się możliwości wpływania.<sup>7</sup>

Środki oddziaływania w ramach nadzoru i kierownictwa, jak również cel ich sprawowania, co do zasady określone są przepisami prawa. Organ nadzorujący, czy kierowniczy może stosować tylko te środki oddziaływania, jakie przyznały mu przepisy i tylko w celach określonych przez te przepisy. Organ nie może sobie uzurpować prawa do dysponowania środkami oddziaływania, które nie są mu przyznane, nawet jeżeli byłyby one łagodniejsze, a bardziej skuteczne. Nie jest tu dopuszczalne rozumowanie, że jeżeli przepisy przyznają środek ostrzejszy, to można zastosować i łagodniejszy. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy przepisy postanawiają, że jeden z organów „kieruje” lub „nadzoruje” inną jednostkę – bez określenia jednak, jakie środki temu organowi przysługują. W takich przypadkach może on stosować tylko środki niewładcze. Jednostka nadzorowana czy kierowana powinna jednak powstrzymać się od działań, które uniemożliwiłyby temu organowi wykonanie nakazu ustawowego. Przez działanie takie rozumiana jest również bezczynność organu.<sup>8</sup>

#### Definicja legalna działalności administracyjnej sądu.

Jak już wspomniano, w zakresie ustaw ustrojowych sądów istnieje jedna definicja legalna „działalności administracyjnej sądów” uregulowana w art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.), dalej jako u.s.p. Zgodnie z treścią powołanego przepisu „działalność administracyjna sądów polega na: zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz czynności ochrony prawnej, jak również polega na zapewnieniu

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ibidem*

właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem tych zadań”.<sup>9</sup>

Powyższa definicja wprowadzona została na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r., nr 203, poz. 1192) wobec postulatu wdrożenia postanowień Zalecenia nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów, które zostały przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 r. na 516 posiedzeniu zastępców ministrów. Przede wszystkim, w zakresie definicji działalności administracyjnej sądów powszechnych odwołano się do Zasady III ust. 1 lit. e, w myśl której sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy; w szczególności powinno się przedsięwziąć właściwe środki mające na celu przekazywanie zadań niesądowych innym osobom, zgodnie z Zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich nr R(86)12 dotyczącym środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania. Jak wskazano bowiem w komentarzu do tej zasady zmniejszenie obciążenia sędziów i umożliwienie im skoncentrowania się na ich pracy polegającej na prowadzeniu rozpraw i rozstrzyganiu spraw wymagają uwolnienia ich od niesądowych zadań, które można by powierzyć innym osobom. Zwykle sami sędziowie nie są umocowani do przekazywania pewnych zadań innym osobom i tylko prawo – w szerokim rozumieniu – powinno upoważniać do czynienia tego w odniesieniu do zadań niesądowych. Niemniej jednak podkreślono przy tym, że przekazania takiego nie można dokonywać w sposób naruszający niezawisłość sędziów. Zadania sądowe powinny naturalnie pozostać w wyłącznej kompetencji sędziów<sup>10</sup>.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw nowelizacja w zakresie art. 8 miała za zadanie ograniczenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości w zakresie toku i sprawności postępowania, a nowe ukształtowanie zasad nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych miało się opierać na wyraźnym podziale tej działalności na sferę działań powierzonych dyrektorowi sądu np. zapewnienie zaplecza organizacyjno-technicznego oraz sferę działalności administracyjnej związanej bezpośrednio

<sup>9</sup> Art. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.), dalej jako u.s.p.

<sup>10</sup> Zalecenie nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z dnia 13 października 1994 r.

z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i powierzonych sądom innych zadań z zakresu ochrony prawnej, pozostającej domeną prezesa sądu. Wobec krytyki ówczesnej regulacji instytucji nadzoru nad działalnością administracyjną z uwagi na zacieranie się różnic pomiędzy wykonywaniem zwierzchniego nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości, a wykonywaniem nadzoru bezpośredniego przez organy sądów istniała konieczność sprecyzowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych jako toku postępowania.<sup>11</sup>

Działalność administracyjna sądów stanowi, więc wszelką działalność zarządczą i organizatorską sądów, która nie wiąże się ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, czy też ochroną prawną. W tym zakresie zawiera się też prowadzenie gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów.

Podkreślić trzeba, że Komentarze do u.s.p. wskazywały, iż do zakresu działalności administracyjnej zalicza się również tok i sprawność postępowania w poszczególnych sprawach.<sup>12</sup> Wynikało to z istoty wizytacji, jako formy kontroli obejmującej pełną działalność sądu albo jego jednostki administracyjnej. Przedmiotem zainteresowania wizytacji jest w szczególności sprawność postępowania sądowego, w tym przygotowanie posiedzeń, wykonywanie czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, wykonywanie orzeczeń sądowych, a także kultura pracy sądu oraz osób wykonujących dane czynności.<sup>13</sup>

W obecnym stanie prawnym wizytacja stanowi element wewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów w zakresie właściwego toku wewnętrznego urzędowania, związanego z wykonywaniem przez sąd zadań w zakresie wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Nadzór ten sprawują prezesi sądów.<sup>14</sup> Prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego m.in. bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach.<sup>15</sup> Ostatecznie wizytacja, która w swej istocie obejmuje pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu, jest czynnością z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywaną przez prezesa sądu apelacyjnego i okręgowego.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Druk sejmowy nr 3655 z dnia 25 listopada 2010 r., uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, s. 10-13.

<sup>12</sup> T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwuński, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 5.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>14</sup> Art. 9a § 1 u.s.p.

<sup>15</sup> Art. 37b § 1 pkt 1 u.s.p.

<sup>16</sup> Art. 37b § 2 pkt 1 u.s.p.

Kontrola sprawności postępowania może zostać powierzona przez prezesa sądu sędziemu wizytatorowi.<sup>17</sup>

Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07 (Dz.U. z 2009 r., nr 9, poz. 57) wyjaśnił, że przepisy regulujące działalność administracji sądowej dotyczą przede wszystkim badania toku i sprawności postępowania sądowego, natomiast sama działalność administracyjna sądów ma na celu zapewnienie sądom odpowiednich warunków do wykonywania ich zadań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz zadań z zakresu ochrony prawnej. Przepisy te zatem winny się mieścić w ramach kontroli sprawowanej pod kątem czynności o charakterze czysto formalnym i porządkowym zmierzającym do usunięcia istniejących usterek oraz zewnętrznego badania orzecznictwa dla wyciągnięcia wniosków w zakresie potrzeb kadrowych.<sup>18</sup>

Jednakże trudno jest wyróżnić materię czysto formalną działalności administracyjnej sądu, a materię będącą już w zakresie orzekania, gdzie nie budzi wątpliwości niezawisłość sądu, nad którą nadzór judykacyjny sprawuje wyłącznie sąd wyższej instancji w ramach złożonego środka zaskarżenia. Istotne zatem dla zrozumienia charakterystyki działalności administracyjnej sądu jest w takim razie sprecyzowanie pojęcia toku wewnętrznego postępowania. Pojęcie to nie zostało sprecyzowane w ramach ustawy ustrojowej, a określenie jego ram może zostać przeprowadzone w drodze wykładni funkcjonalnej.

Czynności składające się na wewnętrzny tok postępowania można wyróżnić śledząc np. drogę pozwu, od czasu złożenia go do właściwego sądu do skierowania sprawy do konkretnego referatu, w zakresie określonym procedurą cywilną. W pierwszej kolejności pozew wpływa do biura podawczego sądu, gdzie stempluje się datę wpłynięcia pisma. Następnie kierowany jest do przewodniczącego wydziału. Przewodniczący, czy też wyznaczony przez niego sędzia, wydaje zarządzenie wstępne, w którym wskazuje się, do którego repertorium zostanie wpisana sprawa i pod jakim symbolem, ustala się właściwą opłatę oraz sprawdza, czy pozew zawiera braki formalne lub fiskalne. W razie stwierdzenia, iż pozew nie jest obciążony brakami formalnymi kierowany jest następnie do sędziego referenta. Przedtem jednak sekretariat wydziału tworzy akta sprawy tj. tworzy okładkę tomu

---

<sup>17</sup> Art. 37 § 1 u.s.p.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07 (Dz.U. z 2009 r., nr 9, poz. 57), s. 32.

akt, nadrukowując na nich sygnaturę, strony sprawy, symbol oraz sąd rozpoznający sprawę w pierwszej instancji. W takiej formie to następnie kierowane jest do sędziego referenta.

Powyższy przykład przedstawia sytuację idealną, w której pozew nie zawiera braków formalnych i od czasu, gdy pismo to trafia do przewodniczącego wydziału przedstawiane jest od razu do sędziego referenta. Można założyć, że do czynności składających się na wewnętrzny tok postępowania zaliczyć trzeba, idąc chronologicznie: nadanie stempla w biurze podawczym, skierowanie pozwu do konkretnego wydziału sądu, wskazanie właściwego repertorium i symbolu, stworzenie akt i skierowanie sprawy do sędziego referenta.<sup>19</sup>

O ile powyższe wyliczenie oparte jest na bardziej na intuicji i doświadczeniu zawodowym, a nie na prawie powszechnie obowiązującym, to pewnym źródłem czynności składających się na wewnętrzny tok postępowania jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2316), dalej jako Regulamin, który określa wewnętrzną organizację, porządek funkcjonowania sądów powszechnych, porządek czynności podejmowanych w sądach, porządek urzędowania organów sądowych, wykonywania zadań przez sędziów pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne system i rozkład czasu urzędowania oraz szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. Sam regulamin podzielony jest na części dotyczące nie tylko organizacji siedziby sądu (nazwy, urządzeń zewnętrznych i wewnętrznych), ale również przepisy dotyczące wewnętrznej struktury organizacyjnej, czasu urzędowania i urlopów, a co najważniejsze czynności sądów w poszczególnych rodzajach spraw.

Większość przepisów wskazanych w regulaminie obejmuje czynności, które niewątpliwie zawierają się w zakresie znaczeniowym nie tylko wewnętrznego toku postępowania, ale również działalności administracyjnej sądów powszechnych, szeroko pojętej w u.s.p. Przykładowo są przepisy regulujące urządzenia w budynku sądu, czy też procedurę udzielania pomocy sądowej.

---

<sup>19</sup> Aczkolwiek ustalenie opłaty od pozwu i wezwanie do jej uzupełnienia stanowi czynność zarezerwowaną dla nadzoru judykacyjnego, od której przysługuje zażalenie do sądu II instancji - por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2007 r., sygn. akt III CZP 71/07, (OSNC z 2008 r., nr 3, poz. 36).



Stosownie jednak do treści § 61 ust. 1 pkt 1-6 Regulaminu do zakresu czynności przewodniczącego posiedzenia lub rozprawy należą w szczególności: wydawanie zarządzeń w związku z przygotowaniem posiedzenia lub rozprawy i zarządzeń w toku postępowania; wyznaczanie terminów w poszczególnych sprawach; dokonywanie oceny, czy strony należy skierować do mediacji, wezwać na spotkanie informacyjne dotyczące polubownych metod rozwiązywania sporów, bądź na posiedzenie niejawne dotyczące mediacji; zapewnienie członkom składu orzekającego możliwości zapoznania się z aktami sprawy; dbanie o punktualne rozpoczęcie posiedzenia lub rozprawy oraz o niezwłoczne rozstrzygnięcie złożonych na posiedzeniu lub rozprawie wniosków stron i uczestników postępowania oraz spowodowanie, aby protokół został podpisany, a akta zwrócone do sekretariatu bezpośrednio po zakończeniu posiedzenia lub rozprawy, zaś w wyjątkowych wypadkach najpóźniej w ciągu 3 dni roboczych po zakończeniu posiedzenia lub rozprawy. Uprawnienia przewodniczącego posiedzenia, zwłaszcza w związku z wydawaniem zarządzeń w związku z przygotowaniem posiedzenia lub rozprawy i zarządzeń w toku postępowania regulują natomiast odpowiednie przepisy proceduralne, w szczególności art. 206-208 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. – Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), dalej jako k.p.c. i na gruncie postępowania karnego art. 366-380 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej jako k.p.k.

Pierwszy wniosek jaki nasuwa się w takiej sytuacji sugeruje, że Regulamin stanowi uzupełnienie proceduralnych uprawnień przewodniczącego rozprawy lub posiedzenia. Wniosek ten jednak jest błędny z tej przyczyny, iż takowe uzupełnienie musiałoby mieć precyzyjną delegację do jej dokonania bezpośrednio w ustawie proceduralnej, czyniąc zadość wymaganiom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Niemniej jednak, zarówno k.p.c., jak i k.p.k. nie upoważniają kogokolwiek do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego katalogu uprawnień sędziego przewodniczącego. Nie można zatem uznać, by wymienienie w regulaminie uprawnień przewodniczących posiedzenia, czy rozprawy stanowiło uzupełnienie ustawy.

Założyć można również, że czynności przewodniczącego dotyczące przygotowania rozprawy stanowią czynności wewnętrznego toku postępowania, a w konsekwencji wchodzi w działalność administracyjną sądów. Taki wniosek również jest błędny. Gdyby uznać uprawnienia przewodniczącego zmierzające do przygotowania rozprawy, czy też posiedzenia za czynności wewnętrznego toku postępowania, oznaczałoby to, iż uprawnienia te wchodzi w

zakres działalności administracyjnej sądów powszechnych zwłaszcza w rozumieniu art. 8 pkt 2 u.s.p. Tymczasem jednak kontrola stosowania przepisów proceduralnych stanowi materię kontroli sądu II instancji w ramach złożonego środka odwoławczego. Zgodnie bowiem z art. 438 pkt 2 k.p.k. orzeczenie ulega uchyleniu lub zmianie w razie stwierdzenia obrazu przepisów postępowania, jeżeli mogła ona mieć wpływ na treść orzeczenia. W przepisach procedury cywilnej brak odpowiednika art. 438 pkt 2 k.p.k., niemniej jednak nie budzi wątpliwości, iż naruszenie przepisów proceduralnych może stanowić podstawę odwołania. Stanowisko takie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt V CSK 448/09, gdzie wskazano, że sąd drugiej instancji rozpoznający sprawę na skutek apelacji jest związany zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa procesowego; bierze pod uwagę z urzędu jedynie naruszenia prawa procesowego prowadzące do nieważności postępowania. Uprawnienia przewodniczącego posiedzenia lub rozprawy objęte są zakazem z art. 9b u.s.p., zgodnie z którym czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie i asesory sądowi są niezawisli.

Do podobnych zbiegów przepisów regulaminu i procedury dochodzi na gruncie „części składowych” wyroków wydawanych przez sądy powszechne<sup>20</sup>, czy też sprostowania wyroku.<sup>21</sup> W tym wypadku jednak przepisy Regulaminu stanowią swoiste uzupełnienie o aspekty estetyczne, nie wchodząc w domenę zarezerwowaną wyłącznie dla sądów II instancji. Wyrok sądu powszechnego, wydany z uchybieniem § 94 ust. 1-3 Regulaminu uznać trzeba za pełnoprawne orzeczenie stanowiące dla stron źródło praw i obowiązków. Brak wizerunku orła ustanowionego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, czy też niezamieszczenie frazy „W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” nie ujmuje wyrokowi jego autorytetu prawnego. Jego formę bowiem regulują przepisy porządkowe, które nie mają wpływu na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Odmiennego zdania jednak jest doktryna. E. Gapska idąc za K. Piaseckim podkreśliła, że wyrok „poprzez konkretyzację abstrakcyjnej i generalnej normy prawa materialnego, jest

<sup>20</sup> § 94 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2316), dalej jako Regulamin, normuje obowiązek zamieszczenia na wstępie wyroku wyrazów „W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej” poprzedzonym wizerunkiem orła określonym dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, jak również formę orzeczenia, wobec braku odrębnych uregulowań co do formy orzeczenia w przepisach proceduralnych.

<sup>21</sup> § 96 ust. 1-4 Regulaminu w stosunku do treści art. 350 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. – Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.) oraz art. 105 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555 ze zm.).

dla stron źródłem praw i obowiązków, a jako taki stanowi przejaw władczej roli sądu, który przemawia w imieniu autorytetu państwa i jego imperium. Dlatego wyrok posiada uroczystą, solenną formę i jest wydawany w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. Nauka zatem sama nadaje wyrokowi pewien kształt, sugerując wręcz, że nie można nazwać wyrokiem orzeczenia nieposiadającego owej „solennej formy”. Analiza przepisów regulaminu prowadzi jednak do odmiennego wniosku.

Niemniej jednak uregulowanie formy wyroku w przepisach regulujących wewnętrzny tok postępowania budzi pewne obawy. W ramach wewnętrznego nadzoru nad działalnością sądu prezes sądu uchyla czynności administracyjne niezgodne z prawem, naruszające sprawność postępowania sądowego lub z innych przyczyn niecelowe.<sup>23</sup> Przyjmując, że zgodnie z przepisami Regulaminu, forma wyroku może stanowić szeroko podjętą czynność administracyjną, istnieje możliwość uchylecia przez prezesa sądu wyroku niespełniającego wymagań § 94 ust. 1-3 Regulaminu. Być może jest to zbyt daleko idąca teza, niemniej jednak w mojej ocenie umieszczenie w treści Regulaminu przepisów regulujących formę wyroku stwarza taką niebezpieczną możliwość.

#### Działalność administracyjna sądów, a sądy administracyjne i sądy wojskowe.

Definicja działalności administracyjnej sądów została jedynie sformułowana na gruncie u.s.p. Zarówno bowiem ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), dalej jako u.s.a., jak i ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 1108 ze zm.), dalej jako u.s.w., nie zawierają autonomicznej definicji tej działalności. Jednakże na gruncie sądów administracyjnych i sądów wojskowych znajdziemy przepisy regulujące nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości (w stosunku do sądów wojskowych)<sup>24</sup>, czy Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (w stosunku do sądów administracyjnych)<sup>25</sup>.

Brak sformułowania definicji działalności administracyjnej sądów administracyjnych i sądów wojskowych sugeruje zatem, zgodnie z przytoczonym poglądem doktryny, że organ

<sup>22</sup> E. Gapska, *Wady orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>23</sup> Art. 37 § 3 u.s.p.

<sup>24</sup> Art. 5 § 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 1108 ze zm.), dalej jako u.s.w.

<sup>25</sup> Art. 12 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), dalej jako u.s.a.

nadzorujący winien ograniczyć się do stosowania środków niewładczych, a jednostki nadzorowane powinny wstrzymać się od działań, które uniemożliwiłyby Ministrowi Sprawiedliwości, czy Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego spełnienie nakazu ustawowego.

Trzeba jednak wskazać, że w powyższych przypadkach, ustawodawca zastosował stosowne normy delegacyjne, regulując że w sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych.<sup>26</sup> O ile w stosunku do sądów wojskowych, Ustawodawca w sposób precyzyjny i jednoznaczny nakazał odpowiednie stosowanie art. 8 u.s.p., to w stosunku do sądów administracyjnych zastosował generalne odesłanie, co budzi wątpliwości w doktrynie natury interpretacyjnej.

Jak wskazuje E. Plesnarowicz-Durska efektem takiego rozwiązania są trudności interpretacyjne skutkujące koniecznością każdorazowego ustalenia, czy określona kwestia jest regulowana w Prawie o ustroju sądów administracyjnych, czy też jest regulowana fragmentarycznie. Zakres stosowania przepisów ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych jest szeroki i dotyczy m.in. trybu zgłaszania kandydatów na sędziów, obejmowania funkcji sędziego, uprawnień i obowiązków sędziów, zmiany i ustania stosunku służbowego, postępowania dyscyplinarnego, delegowania sędziów do pełnienia obowiązków, wyrażania zgody lub sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia przez sędziego czy też dodatkowego zatrudnienia.<sup>27</sup>

Powyższych zastrzeżeń zdaje się nie podzielać T. Kuczyński, w którego ocenie odpowiednie stosowanie przepisów wynika z faktu, że zastosowano je w dziedzinie innych stosunków społecznych niż te, dla których zostały ustanowione. Według powszechnie przyjmowanego w literaturze i orzecznictwie rozumienia oznacza ono, że w określonym wypadku przepis prawa jest stosowany bez zmiany jego dyspozycji lub po dokonaniu w niej pewnych modyfikacji bądź też nie znajduje w ogóle zastosowania. Warunkiem jest jednak, by przystosowany przepis nie nadawał nowego kształtu normie przystosowanej na gruncie tego stosunku społecznego, gdzie znajduje odpowiednie zastosowanie. Patrząc na problem z innej strony można powiedzieć, że reguła "odpowiedniego" stosowania przepisów ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych pośrednio wskazuje, że między ustawą - Prawo o

<sup>26</sup> Art. 29 § 1 u.s.a., jak również art. 70 § 1 u.s.w.

<sup>27</sup> E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz.*, Warszawa 2014, (dostęp w systemie informacji prawnej LEX dnia 12 kwietnia 2016 r.).

ustroju sądów administracyjnych a ustawą - Prawo o ustroju sądów powszechnych zachodzi relacja istniejąca między normą szczególną a normą ogólną. Dlatego też w ramach ustalenia relacji między normą szczególną a normą ogólną tak istotnego znaczenia nabierają ustalenia interpretacyjne, od rezultatów wykładni zależy bowiem, jakie zakresy normowania i zastosowania zostaną ostatecznie ustalone dla porównywanych regulacji, co będzie istotnie rzutować na ustalenie pierwszeństwa *lex specialis*<sup>28</sup>.

W świetle powyższego można uznać, iż rozważając o działalności administracyjnej sądów uregulowanej w Prawie o ustroju sądów powszechnych, poruszamy również aspekt działalności administracyjnej prowadzonej przez sądy wojskowe i sądy administracyjne, choć z zachowaniem specyfiki sprawowania nadzoru nad tą działalnością, uregulowaną w odpowiednich ustawach ustrojowych.

#### Podsumowanie i zakończenie.

Działalność administracyjna sądów jest terminem uregulowanym wyłącznie na gruncie przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jej celem było doprecyzowanie zakresu nadzoru nad tą działalnością sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów, w taki sposób, aby nadzór ten nie wkraczał w przestrzeń zarezerwowaną wyłącznie dla władzy sądowniczej, czyniąc zadość konstytucyjnej zasadzie trójpodziału władzy. Aktualnie działalność administracyjna sądu w rozumieniu art. 8 u.s.p. oddziałuje również na sądy administracyjne i sądy wojskowe.

Aczkolwiek pojęcie to nie jest pozbawione wad. Działalność administracyjna sądów skonstruowana została w sposób ogólny, powodując konieczność jej interpretacji przez przepisy wykonawcze. Natomiast analiza przepisów wykonawczych prowadzi do wniosku, że sfera działalności administracyjnej sądów zawiera w sobie czynności zarezerwowane wyłącznie dla władzy sądowniczej, wbrew jej założeniom. Wątpliwości te, w aspekcie sprawowanego nadzoru, powinny skutkować brakiem zastosowania działań władczych (po stronie organu nadzorującego), jak również niestawianiem przeszkód w celu jego sprawowania (po stronie organu nadzorowanego).

Postulować należałoby zatem doprecyzowanie kategorii działalności administracyjnej sądów, bądź podjęcie przez doktrynę rozważań w jej zakresie, mając na uwadze zarówno

---

<sup>28</sup> T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, 2008, (dostęp w systemie informacji prawnej LEX dnia 16 stycznia 2016 r.)

potrzebę sprawowania nadzoru nad czynnościami *stricte* administracyjnymi sądów, jak i poszanowanie niezależności pomiędzy władzą wykonawczą, a władzą sądowniczą. Wydaje się jednak, że doktryna zaczyna zauważać konieczność głębszych rozważań w aspekcie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów<sup>29</sup>.

### **Streszczenie artykułu.**

W sporze pomiędzy Ministerstwem Sprawiedliwości, a Krajową Radą Sądownictwa głównym przedmiotem konfliktu nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych. Niemniej przedmiot tego nadzoru tj. działalność administracyjna sądów pozostaje jednak pozornie oczywisty. Analiza ustaw ustrojowych sądów działających na

---

<sup>29</sup> *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 13.

terenie Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do wniosku, że jedynie w art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.), dalej jako u.s.p., umiejscowiona została definicja legalna działalności administracyjnej sądów. Pojęcie to jednak jest tak szerokie i pojemne, iż czasami czynności będące uregulowane jako działalność administracyjna sądu *de facto* zarezerwowane są wyłącznie dla nadzoru judykacyjnego. Doktryna prawa administracyjnego postuluje precyzyjne określenie kompetencji nadzorczych w przepisach prawa, aczkolwiek niedopełnienie tego obowiązku nie skutkuje niemożnością wykonywania przez organ nadzorczy swoich kompetencji, za wyjątkiem stosowania środków oddziaływania. Ostatecznie ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), jak i ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. – Dz.U. z 2015 r., poz. 1108 ze zm.), nie zawierają autonomicznych regulacji w przedmiocie działalności administracyjnej i delegują w tym zakresie do odpowiedniego stosowania przepisów u.s.p. Należy zatem postulować podjęcie prac nad doprecyzowaniem zakresu działalności administracyjnej sądów lub zapoczątkować przez doktrynę rozważania w tym przedmiocie z poszanowaniem zadań i niezależności władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

### Summary.

In a quarrel between the Minister of Justice and the National Council of Judiciary of Poland main subject of this conflict is the common courts administrative activity supervision. Nevertheless an object of this supervision, the common courts administrative activity seems wrongly obvious. During analysis of main polity acts regulating courts in Poland only article 8 of Common Courts Polity Act of 27<sup>th</sup> July 2001 (Consolidated Act - Journal of Laws from 2015, item 133 as amended), further as the CCPA, regulates the one and only legal definition of courts administrative activity supervision. However this definition is so wide that some activities regulated as court administrative activity is *de facto* reserved only for judicial supervision. Administrative Law Doctrine states, that supervision expertise need to be precise in law but avoiding to complete this demand does not forbid to use supervision expertise, with an exception of using means of impact. At last the Administrative Courts Polity Act of 25<sup>th</sup> July 2002 (Consolidated Act – Journal of Laws from 2014, item 1647 as amended) and the Military Courts Polity Act 21<sup>st</sup> August 2001 (Consolidated Act – Journal of Jaws from 2015,

item 1108 as amended) haven't their own autonomic definition of court administrative activity delegating to practise the CCPA regulations in matter of court administrative activity supervision appropriately. This situation demands to precise the attribution of court administrative activity or to begin discussion by the Doctrine on this matter in respect of autonomy and tasks of the executive power and the judiciary power.

### **Słowa kluczowe.**

Słowa kluczowe: prawo, administracja, ustrój, nadzór, działalność, sąd, sędzia, Minister Sprawiedliwości.

Słowa kluczowe (j. angielski): law, administration, polity, supervision, operations, court, judge, Minister of Justice.