

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

sędzia Jacek Sadowski

dr Kamil Zaradkiewicz

**Wybrane zagadnienia
reformy wymiaru sprawiedliwości
- głos w dyskusji**

Warszawa 2005

Punkt 3 rozdziału II opracował dr Kamil Zaradkiewicz

Pozostałe części opracował sędzia Jacek Sadowski

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

Spis treści

I.	O potrzebie i metodach reformy sądownictwa - kilka uwag ogólnych.....	1
II.	Zagadnienie ograniczenia kognicji sądów powszechnych.....	8
	1. Standard minimum	8
	2. Sprawy uregulowane w księdze drugiej kodeksu postępowania cywilnego	11
	3. Sprawy rejestrowe w zakresie prowadzenia rejestrów przedmiotowych	13
	3.1. System rejestrów przedmiotowych dotyczących ujawniania praw rzeczowych	13
	3.2. Postulat utrzymania kognicji sądów powszechnych.....	17
	4. Sprawy rejestrowe w zakresie prowadzenia rejestrów podmiotowych	23
	5. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych	26
III.	Inne zagadnienia związane z reformą wymiaru sprawiedliwości	28
	1. Nabór i kształcenie kadry sędziowskiej.....	28
	2. Nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji prawniczych	32
	3. Uchylenie zasady udziału czynnika społecznego w orzecznictwie sądów powszechnych.....	34

I. O potrzebie i metodach reformy sądownictwa - kilka uwag ogólnych

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje trzy podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd¹. Nie bez racji wskazuje się, że wśród tych uprawnień częściowych rolę zupełnie podstawową odgrywa prawo dostępu do sądu jako organu wypełniającego kryteria niezależności, niezawisłości oraz bezstronności. Istnienie tak ukształtowanej instytucji stanowi warunek zupełnie wstępny i konieczny realizacji wszystkich uprawnień składających się na ogólne pojęcie prawa do sądu². Zgadając się w pełni z powyższą tezą dodać należy, że warunkiem równie koniecznym i podstawowym realizacji tego prawa jest sprawność całej struktury sądownictwa.

Bez należytego w sensie prakseologicznym funkcjonowania sądów na długo aktualne pozostanie rozróżnienie poczynione przez Trybunał Konstytucyjny pomiędzy formalną realizacją prawa do sądu, rozumianą jako stworzenie w sensie ogólnym dostępu do drogi sądowej i materialną (rzeczywistą) realizacją tego prawa polegającą na faktycznej możliwości dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń³. Istniejąca niesprawność systemu sądownictwa powszechnego sprawia, że na gruncie prawa polskiego można zasadnie mówić o realizacji prawa do sądu jedynie w pierwszym z podanych wyżej sensów.

Funkcjonowanie polskiego wymiaru sprawiedliwości jest przedmiotem powszechnej krytyki. Często pojawiające się w tym kontekście w publicznych debatach i wypowiedziach pojęcie „zapaści sądownictwa” nie wydaje się być szczególnie

¹ Taką formułę prawa do sądu przyjmuje w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Zob. m.in. wyrok z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36; wyrok z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok z 2.07.2003 r., K 25/01, OTK - A 2003, nr 6, poz. 60; wyrok z 16.12.2003 r., OTK 2003, SK 34/03, OTK - A 2003, nr 9, poz. 102.

² A. Zieliński, Prawo do sądu a struktura sądownictwa, PiP 2003, nr 4, s. 20.

³ Uchwała z 25.01.1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

przesadzone. Kondycja trzeciej władzy jest po prostu zła. Zjawisko to obecnie jest już dość dobrze rozpoznane, w ostatnich latach pojawiło się kilka opracowań gruntownie opisujących to zagadnienie. W tym miejscu wymienić wystarczy opracowanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „*Quo vadis iustitia*” z roku 1996⁴, sporządzony w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka raport z monitoringu warunków pracy sądów rejonowych⁵, czy też raport „Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości” opublikowany przez Instytutu Spraw Publicznych⁶. Wydaje się, że obecnie dwoma najbardziej widocznymi symptomami kryzysu polskiego sądownictwa są: ponad milion siedemset tysięcy spraw zaległych, oczekujących w sądach na rozpoznanie oraz obserwowany w ostatnich latach dramatyczny wręcz spadek społecznego zaufania do wszystkich instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości na koniec roku 2004 we wszystkich sądach powszechnych (sądy apelacyjne, okręgowe i rejonowe) pozostawało ogółem 1.743.542 sprawy oczekujące na rozpoznanie. Główne przyczyny istnienia tak dużej ilości spraw niezakończonych były już wielokrotnie wskazywane.

Przede wszystkim od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zakres kognicji sądów powszechnych zaczął ulegać ciągłemu poszerzaniu. Oczywistym efektem tego był stały, a w niektórych latach wręcz skokowy, wzrost ilości spraw wpływających do sądów. Przy czym podstawowym problemem nie jest sam fakt stałego rozszerzania zakresu kompetencji sądów powszechnych, co stanowi realizację zasady prawa do sądu wynikającej zarówno z unormowań zawartych w Konstytucji, jak i w aktach prawa międzynarodowego.

Problemem zasadniczym jest natomiast brak wzrostu nakładów finansowych na sądownictwo w stopniu, który pozostawałby w jakiegokolwiek proporcji do zwiększających się z roku na rok zadań. Dotyczy to zarówno zwiększenia liczebności pracowników sądowych wszystkich szczebli (pracowników administracyjnych, sekretarzy sądowych, kuratorów, referendarzy, asystentów, w końcu asesorów i

⁴ Quo vadis iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, praca zbiorowa pod red. A. Siemaszki, Warszawa 1996.

⁵ Ł. Bojarski, J. Swaton, Monitoring warunków pracy sądów rejonowych. Raport z monitoringu, Warszawa 1998.

⁶ Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości, praca zbiorowa pod red. A. Zielińskiego, M. Zubika, Warszawa 2002.

sędziów), jak i wzrostu nakładów rzeczowych związanych z infrastrukturą sądów i ich organizacją. Tym samym sądy powszechne od wielu lat zmuszone były rozpoznawać coraz większą liczbę, coraz bardziej różnorodnych spraw, przy praktycznie nie ulegającej poprawie bazie materialnej, organizacyjnej i kadrowej. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy musiało stać się i w istocie stało się obniżenie sprawności działania sądów, wydłużenie czasu rozpoznawania spraw i w efekcie powstanie istniejących do dzisiaj zaległości. Stan taki miał również wpływ na rosnącą frustrację w środowisku sędziowskim, co pośrednio przynajmniej przełożyło się na jakość i efektywność pracy sędziów.

Od kilku lat podjęto pewne działania zmierzające do naprawy istniejącego stanu rzeczy (uproszenie procedur sądowych, zmiany ustrojowe w zakresie organizacji sądownictwa, wprowadzenie instytucji referendarza i asystenta sędziego). Jednakże perspektywy wyjścia z kryzysu sądownictwa, zważywszy w szczególności na trudną sytuację finansów państwa, a także brak zdecydowanej woli politycznej w tym zakresie, trudno uznać za obiecujące. W szczególności dotyczy to możliwości faktycznej likwidacji narosłych w ciągu ostatnich czternastu lat zaległości⁷. Jakikolwiek zbyt optywizm w tym zakresie studzi analiza wyników osiągniętych przez sądy powszechne w roku 2004, który zresztą uznać należy za rok stosunkowo dla sądownictwa udany. Otóż w roku 2004 sądy powszechne załatwiły ogółem 10.116.016 spraw, co oznacza, w porównaniu z rokiem 2003, wzrost liczby spraw załatwionych o 4,5%. Jeśli zważyć przy tym, że w 2004 roku łącznie do wszystkich sądów powszechnych wpłynęło 9.728.822 sprawy, tzw. wskaźnik opanowania wpływu wyniósł 104%. Oznacza to w liczbach bezwzględnych, że sądy w ubiegłym roku załatwiły o 387.194 sprawy więcej aniżeli do nich wpłynęło. Tym samym o tę właśnie liczbą zmalała ilość spraw zaległych, oczekujących w sądach na rozpoznanie.

Tak więc przy założeniu utrzymania tej pozytywnej tendencji (coroczne, dodatkowe załatwienie około 380 tysięcy zaległych spraw), zakładając również utrzymanie w następnych latach wpływu na poziomie roku 2004, proste wyliczenie wskazuje, że likwidacja istniejących obecnie zaległości (około 1,7 miliona spraw) zajmie sądom

⁷ Warto wskazać, że na koniec roku 1989 w sądach pozostawało nierozpoznanych około 270 tysięcy spraw. W ciągu 14 lat zaległości te wzrosły blisko dziesięciokrotnie.

około 5 lat. Perspektywa dość odległa. Przy czym szacunek ten opiera się tak naprawdę na założeniu utrzymania w następnych latach wpływu na poziomie roku 2003, co zważywszy na fakt, że liczba spraw wpływających do sądów z roku na rok systematycznie wzrasta⁸, wydaje się być założeniem bardzo optymistycznym. Dodatkowo, o czym będzie jeszcze mowa, zważyć należy, że liczba tzw. załatwień w sprawach cywilnych nie odpowiada ilości faktycznie zakończonych spraw. Rzecz bowiem w tym, że wcale nie mała kategoria spraw (sprawy z repertorium Nc i GNc, a więc sprawy rozpoznawane w postępowaniu nakazowym i upominawczym) zakreślane są przed ich rzeczywistym zakończeniem.

Zgodnie z powszechnie znanym stwierdzeniem lorda Hewarda rzeczą o zupełnie fundamentalnym znaczeniu jest nie tylko to, aby sprawiedliwość była wymierzana, ale również to, aby dla każdego było to widoczne. Tymczasem w Polsce od kilku lat społeczny wizerunek tak samego procesu wymierzania sprawiedliwości, jak i instytucji za to odpowiedzialnych, ulega stałemu pogorszeniu. Można wręcz mówić o kryzysie zaufania do sądów. Sądownictwo coraz częściej postrzegane jest w odbiorze społecznym jako instytucja podatna na korupcję, niewolna od wpływów i nacisków politycznych, tracąca atrybuty bezstronności i niezawisłości. Dołącza do tego coraz powszechniej występująca niewiara w skuteczność drogi sądowej jako sposobu ochrony i egzekucji naruszonych praw. Sądy postrzegane są jako instytucje słabe i niewydolne, niezdolne do stanowczego i szybkiego wyegzekwowania przestrzegania prawa. Jest to zjawisko alarmujące, o daleko idących negatywnych skutkach społecznych. Nieakceptowane społecznie sądy, nie posiadające autorytetu opartego na zaufaniu obywateli nie mogą efektywnie i skutecznie pełnić swojej roli bezstronnego i niezależnego arbitra, gwaranta istniejącego porządku prawnego w państwie i praw podmiotowych obywateli.

Kryzys polskiego sądownictwa jest pochodną zjawiska znacznie szerszego - poważnego kryzysu całego państwa, dotyczącego przeważającą większość jego struktur. Zmiana tej sytuacji wymaga w istocie wypracowania kompleksowego programu naprawy państwa, podjęcia wysiłków i starań w tym kierunku ze strony wszystkich władz, tak władzy ustawodawczej, wykonawczej, jak i sądowniczej. Nie

⁸ W roku 2004 do sądów wpłynęło o 2,2% spraw więcej aniżeli w roku 2003, z kolei w roku 2003 o 9,5% spraw więcej aniżeli w roku 2002, z kolei w roku 2002 w stosunku do roku 2001 wpływ był większy o 3,6%, zaś w roku 2001 w porównaniu z rokiem 2000 większy o 13,2%.

jest rolą tego tekstu przedstawienie choćby zarysu koncepcji takiego całościowego programu. W sposób oczywisty zadanie takie przekracza również kompetencje jego autorów. Istotne jest jednak, aby świadomość istnienia tej szerszej perspektywy towarzyszyła każdej debacie o naprawie polskiego sądownictwa.

Materia dotycząca wymiaru sprawiedliwości, a sądownictwa w szczególności, jest z istoty rzeczy delikatnej natury. Wszelkie działania zmierzające do zmiany i naprawy istniejącego stanu rzeczy muszą być podejmowane z głębokim namysłem i rozważą. Muszą tworzyć pewien skoordynowany proces prowadzony w sposób przemyślany, ale i konsekwentny, zmierzający do naprawy całego sądownictwa, a poprzez to odbudowania jego pozycji i autorytetu.

W naszym najgłębszym przekonaniu nie istnieją niestety ani szybkie, ani łatwe metody osiągnięcia tego celu. W szczególności należy z dużą ostrożnością podchodzić do wszelkich działań o charakterze doraźnym, nakierowanych na szybkie osiągnięcie pewnego wymiernego efektu (np. likwidacja zaległości). Od pewnego czasu widoczna jest w tym zakresie wyraźna presja statystyczna ze strony organów nadzoru administracyjnego. Sędziowie coraz częściej rozliczani są nie tyle z jakości swojej pracy, co z ilości dokonanych załatwień.

Położenie nacisku na zasadę sprawności i szybkości toczących się postępowań jest oczywiście w obecnej sytuacji zrozumiałe i samo w sobie zasadne. Pamiętać jednak należy o konieczności zachowania niezbędnej równowagi pomiędzy efektywnością, a jakością pracy sędziów, pomiędzy pojęciami „załatwienia” i „rozstrzygnięcia” sprawy. Zachwianie tej równowagi pociąga za sobą realne ryzyko dalszego obniżenia jakości orzecznictwa sądów powszechnych, a także pogłębienia już obecnie widocznych w środowisku sędziowskim postaw, nakierowanych na załatwienie jak największej ilości spraw przy możliwie minimalnym nakładzie pracy i czasu. Obecnie istniejący stan zaległości rodzi również koncepcje wyjścia z tej sytuacji w sposób sztuczny, metodami czysto statystycznymi. I tak w nowym zarządzeniu dotyczącym organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych, zwanym tradycyjnie instrukcją sądową⁹, przewidziano regulację nakazującą zakreślanie spraw cywilnych, w których wydano nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym lub upominawczym, już z chwilą wydania

⁹ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. U. Min. Spraw. nr 5, poz. 22).

nakazu (§ 104 ust. 1). Tym samym odstąpiono od poprzedniej zasady, zgodnie z którą określenie sprawy następowało z chwilą uprawomocnienia nakazu, bądź wniesienia przez stronę pozwaną środka zaskarżenia. To nowe rozwiązanie, o czym była już mowa, poprawiło w sposób widoczny statystyki sądowe na koniec 2004 roku. Liczba spraw statystycznie zakończonych znacznie wzrosła. Jednocześnie jednak rozwiązanie to powoduje dodatkowe komplikacje organizacyjne w pracy sędziów i sekretariatów. Część nakazów zapłaty bowiem z uwagi na trudności z ich doręczeniem stronie pozwanej, czy też toczeniem się postępowania w przedmiocie uzupełnienia braków formalnych wniesionego sprzeciwu, bądź zarzutów (art. 494 § 1 i art. 504 § 1 k.p.c.) przez pewien czas pozostaje nieprawomocnymi. Tymczasem w świetle powyższego zarządzenia sprawy takie, pomimo że nie zostały faktycznie zakończone i tym samym wymagają podejmowania dalszych czynności ze strony sądu, zostają zakreślone w repertorium i tym samym całkowicie wypadają z sądowej ewidencji. Nie trzeba dodawać, że kontrola nad tego rodzaju sprawami (fikcyjnie jedynie zakończonymi) staje się mocno utrudniona.

Faktyczna naprawa sądownictwa - powtórzmy to raz jeszcze - powinna stanowić proces przemyślany i konsekwentny. Proces zapewne długotrwały i kosztowny, ale konieczny. Winien on obejmować całą sekwencję współzależnych działań podejmowanych na różnych poziomach. Dotyczy to zarówno działań na poziomie legislacji, w tym zwłaszcza koniecznych zmian mających na celu uproszczenia i racjonalizację procedur sądowych - co w pewnej mierze już nastąpiło - jak i zmian w zakresie całego zaplecza techniczno - organizacyjnego sądów.

Zadaniem pierwszoplanowym jest tutaj możliwie pełna komputeryzacja sądów, ale także zdecydowana poprawa pozostałego wyposażenia technicznego (podstawowy sprzęt biurowy, telefony, faksy, kserokopiarki), oraz całej infrastruktury sądownictwa (estetyka budynków sądowych, sal rozpraw, pokoiów sędziowskich, pokoiów sekretarskich). Ten ostatni element, często nie w pełni przez decydentów doceniany, istotny jest nie tylko ze względu na zapewnienie koniecznego komfortu pracy sędziom i innym pracownikom sądów, ale również z uwagi na fakt, że w sposób bezpośredni wpływa on na społeczny wizerunek sądownictwa.

Konieczne jest również podniesienie poziomu kultury osobistej i merytorycznego przygotowania całej kadry urzędników sądowych. W końcu istotne zmiany dotyczyć

muszą najistotniejszych podmiotów w całej strukturze sądownictwa, a więc samych sędziów. Punktem wyjścia powinna być zarówno poprawa warunków pracy, jak i podwyższenie wynagrodzeń sędziów, a przez to nadanie temu zawodowi rangi należnej mu wśród innych zawodów prawniczych, czy choćby uczynienie go konkurencyjnym w stosunku do takich profesji jak notariusz, radca prawny, czy adwokat. Jest to tak naprawdę warunek konieczny osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy, w którym do stanu sędziowskiego trafiać będą faktycznie najlepsi kandydaci.

Niezbędna jest również zmiana istniejącego obecnie modelu szkolenia aplikantów i asesorów sądowych. Wreszcie istotne zmiany nastąpić muszą w świadomości i postawie samych sędziów. Większy profesjonalizm, ciągłe doskonalenia swoich umiejętności zawodowych, szersze otwarcie się na prawo europejskie, a przede wszystkim traktowanie z należytą powagą etosu służby publicznej - to równie niezbędne warunki naprawy polskiego sądownictwa.

Spośród wskazanych powyżej działań, które winny stanowić elementy składowe szerszego procesu naprawy sądownictwa, bliżej chcielibyśmy skupić się jedynie na wybranych zagadnieniach, w szczególności rozważyć - dyskutowaną ostatnio coraz żywiej - możliwość ograniczenia kognicji sądów powszechnych. Ponadto kilka uwag poświęconych zostanie innym kwestiom obecnym w dyskusjach poświęconych reformie wymiaru sprawiedliwości - zmiana istniejącego modelu naboru i kształcenia kadry sędziowskiej, problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji prawniczych, całkowita likwidacja w sądach powszechnych instytucji ławników, a tym samym odejście od konstytucyjnej zasady udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

II. Zagadnienie ograniczenia kognicji sądów powszechnych

1. Standard minimum

Problematyka ograniczenia kognicji sądów powszechnych na rzecz innych, niesądowych organów, winna być rozważana w pierwszym rzędzie w świetle obowiązujących regulacji prawnych o charakterze ustrojowym.

Standardy minimum wyznaczają tutaj postanowienia Konstytucji RP oraz wiążące państwo polskie umowy międzynarodowe, w szczególności art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ratyfikowanej przez Polskę w 1992 r.¹⁰ i art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.¹¹. Rzecz jasna, przy założeniu daleko idącej reformy ustrojowej wymiaru sprawiedliwości, pewne korekty są w tym przypadku możliwe. Przykładowo można więc rozważać, w związku z postulowaną likwidacją instytucji ławników sędziów, uchylenie art. 182 Konstytucji RP, który zapewnia udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jednakże odejście od pewnych zasad podstawowych, czerpiących swoją prawomocność bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) nie wydaje się ani możliwe, ani zasadne.

Wśród owych norm podstawowych wymienić należy w pierwszym rzędzie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.” Tę ogólną regulację konkretyzują przede wszystkim art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przyznający każdemu konstytucyjne prawo podmiotowe do „sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” oraz norma zawarta w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przewidująca zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności.

¹⁰ Ustawa ratyfikacyjna z 2.10.1992 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 427). Tekst Konwencji opublikowano w Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

Analogiczne regulacje zawierają wskazane powyżej akty prawa międzynarodowego. Art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantują każdemu prawo do rozstrzygnięcia na drodze sądowej spraw dotyczących jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym oraz zasadności każdego oskarżenia wytoczonego w sprawie karnej. Pamiętać przy tym należy, że zawarte w powyższych normach pojęcie „spraw cywilnych i karnych” pojmowane jest szeroko, obejmuje również stosunki prawne mające swoje źródło w normach prawa publicznego. Jak wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu zakres art. 6 Konwencji obejmuje każde postępowanie, którego wynik ma rozstrzygający wpływ na prawa i obowiązki cywilne. Nie jest przy tym ważna natura normy prawnej, zgodnie z którą spór powinien być rozstrzygnięty (prawo cywilne, handlowe, administracyjne), ani rodzaj uprawnionych do tego organów (sądy powszechne, organy administracyjne)¹². Podobnie szeroko prawo do sądu określa Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 47).

W świetle powyższych standardów konstytucyjnych i międzynarodowych postulat ograniczenia kognicji sądów powszechnych na rzecz organów pozasądowych wydaje się możliwy do zrealizowania w stosunkowo wąskim zakresie. Chodzić tu może jedynie o sprawy, w których - najogólniej rzecz ujmując - nie występuje element „wymierzania sprawiedliwości”, a więc bezpośredniego rozstrzygnięcia sporów prawnych wynikających z norm prawa cywilnego, karnego i administracyjnego¹³. Dotyczyć to będzie przede wszystkim pewnej kategorii spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy w trybie postępowania nieprocesowego. W szczególności wymienić należy w tym zakresie:

¹¹ Oświadczenie rządowe o ratyfikacji z 23.04.1977 (Dz.U. Nr 38, poz. 168). Tekst Paktu opublikowano w Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 - zał.).

¹² Tak w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii (orzeczenie z 16.07.1971 r.), Georgiadis przeciwko Grecji (orzeczenie z 29.05.1997 r.). Podobnie: sprawa König przeciwko Niemcom (orzeczenie z 28.06.1978 r.), Editions Périscope przeciwko Francji (orzeczenie z 26.03.1992 r.).

¹³ Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny powołując się na pogląd powszechnie przyjęty w doktrynie prawa: „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzygnięcie sporów prawnych - sporów ze stosunków prawnych” - wyrok z 10.05.2000 r., K. 21/99, OTK 2000, z. 4, poz. 109.

- niektóre kategorie spraw uregulowanych w księdze drugiej kodeksu postępowania cywilnego, głównie z zakresu prawa spadkowego, ale także dotyczące depozytów sądowych;
- sprawy o wyznaczenie arbitrów sądu polubownego powołanego przez strony ad hoc;
- sprawy rejestrowe polegające na prowadzeniu rejestrów o charakterze przedmiotowym (księgi wieczyste, rejestr zastawów, rejestr okrętowy);
- sprawy rejestrowe polegające na prowadzeniu rejestrów o charakterze podmiotowym, w szczególności rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego (rejestr przedsiębiorców, rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, rejestr fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, rejestr dłużników niewypłacalnych), a także innych rejestrów (rejestr dzienników i czasopism, rejestr funduszy emerytalnych, rejestr funduszy inwestycyjnych);

Warto wskazać, że wszystkie wymienione kategorie spraw ujęte zostały w zaleceniu Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy dotyczącym środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i zmniejszaniu tego obciążenia¹⁴. Zalecenie określa je wprost jako „przykłady pozasądowych zadań, od jakich można by było uwolnić sędziów”. Dotyczy to zarówno wszelkich spraw rejestrowych, jak i prowadzenia ksiąg wieczystych, dokonywania przez sądy czynności dotyczących spadków oraz powoływania arbitrów celem polubownego (pozasądowego) rozpoznania sprawy¹⁵.

Potencjalna możliwość przekazania wskazanych spraw organom pozasądowym, która *prima facie* pojawia się w świetle obowiązujących regulacji ustrojowych, nie oznacza jeszcze, że przekazanie takie w każdym przypadku byłoby celowe i uzasadnione. Zagadnienie to wymaga odrębnej analizy w odniesieniu do poszczególnych kategorii spraw.

¹⁴ Rekomendacja (86) 12 przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 16.09.1986 r. na 399 posiedzeniu zastępców ministrów. Polski przekład opublikowany w: Standardy Prawne Rady Europy. Zalecenie. t. IV: Sądownictwo: organizacja, postępowanie, orzekanie, wybór i tłumaczenie J. Jasiński, Warszawa 1998, s. 241-252.

¹⁵ Pełna lista tych spraw wymieniona została w załączniku do powyższego zalecenia.

Ponadto kilka uwag poświęcić należy kategorii spraw bez wątpienia przynależnych do „wymiaru sprawiedliwości”, które jednak niekonieczne winny podlegać jurysdykcji sądów powszechnych. Chodzi mianowicie o sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym mają charakter spraw administracyjnoprawnych. Przedmiotem postępowania sądowego w tych sprawach jest w istocie merytoryczna kontrola uprzednio wydanych w tym zakresie decyzji administracyjnych przez organy rentowo-ubezpieczeniowe. Wydaje się więc zasadny postulat przeniesienia tej kategorii spraw do sądownictwa administracyjnego, przy znacznej modyfikacji samego przebiegu postępowania sądowego w tych sprawach.

2. Sprawy uregulowane w księdze drugiej kodeksu postępowania cywilnego

Zbiór spraw cywilnych ujętych w księdze drugiej kodeksu cywilnego zatytułowanej: „Postępowanie nieprocesowe” nie ma charakteru jednolitego.

Oprócz spraw, których niesporny charakter nie budzi wątpliwości (wedle tradycyjnej terminologii postępowanie nieprocesowe określane było jako niesporne¹⁶), istnieje obszerna kategoria spraw, w których pomimo przyjętego dla ich rozpoznania trybu nieprocesowego, sąd w istocie niejednokrotnie rozstrzyga o sprzecznych interesach i prawach podmiotowych ich uczestników. Należy tutaj wskazać: sprawy o zasiedzenie (art. 609-610 k.p.c.), sprawy dotyczące przepadku rzeczy (art. 610¹-610⁵ k.p.c.), spory związane z zarządzeniem rzeczą wspólną (art. 611-616 k.p.c.), sprawy o zniesienie współwłasności (art. 617-625 k.p.c.), ustanowienie drogi koniecznej (art. 626 k.p.c.), stwierdzenie nabycia spadku (art. 669-679 k.p.c.), tzw. sprawy działowe (zniesienie współwłasności, dział spadku, podział majątku wspólnego małżonków), sprawy o rozstrzygnięcie sporu między organami przedsiębiorstwa państwowego oraz organami nadzoru (art. 691¹- 691⁹ k.p.c.). Wszystkie te sprawy muszą więc pozostać w jurysdykcji sądów powszechnych. Ponadto w postępowaniu nieprocesowym istnieją również liczne sprawy co do zasady niesporne, w których

¹⁶ Zob. dekret z 18.07.1945 r. Kodeks postępowania niespornego (Dz.U. Nr 27, poz. 169 ze zm.) uchylony na mocy przepisów wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego.

występuje potrzeba ochrony doniosłych prawnie interesów jednostki, w szczególności ochrona podmiotów słabszych. Są to: sprawy z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli, oraz sprawy z zakresu prawa osobowego (uznanie za zmarłego, sądowe stwierdzenie zgonu, ubezwłasnowolnienie). Z tych względów również wszystkie te sprawy powinny pozostać w wyłącznej kompetencji sądów powszechnych.

Spośród spraw nieprocesowych i zarazem niespornych, które, jak się wydaje, mogą i powinny zostać wyłączone spod kognicji sądów powszechnych, w pierwszym rzędzie należy wymienić pewną kategorię spraw i czynności z zakresu postępowania spadkowego: zabezpieczenie spadku i spis inwentarza, przyjmowanie oświadczeń o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, czynności związane z otwarciem i ogłoszenie testamentu. Wydaje się, że kategoria ta odpowiada sprawom określonym we wskazanej wyżej rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy jako pełnienie przez sądy funkcji notarialnych, od których - wedle rekomendacji - „można by było uwolnić sędziów”. Warto przy tym wskazać, że sprawy tego rodzaju tradycyjnie przynależały w polskim porządku prawnym do kompetencji i obowiązków notariuszy. Kognicją sądów powszechnych objęte zostały dopiero w roku 1991 wraz ze sprywatyzowaniem notariatu¹⁷. W naszej ocenie brak jest obecnie jakichkolwiek istotnych argumentów, które przemawiałyby przeciwko powrotowi w tym zakresie do rozwiązań prawnych istniejących przed rokiem 1991. Jediną faktyczną przeszkodą może być w tym przypadku stanowczy opór korporacji notariuszy. Nie wydaje się jednak, aby był to argument rozstrzygający.

Inną kategorią spraw nieprocesowych, w których kognicja sądów wydaje się zbyteczna, to sprawy o złożenie świadczenia do depozytu sądowego (art. 692-694 k.p.c.). Sama instytucja depozytu sądowego w obecnym kształcie wymaga generalnej reformy. Badania nad tym zagadnieniem prowadzone były przed kilku laty w ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹⁸. Można zastanowić się, czy w toku dokonywania koniecznych zmian tej instytucji, problematyki depozytów w ogóle nie wyłączyć, tak w zakresie jurysdykcyjnym, jak i organizacyjnym, spod kompetencji

¹⁷ Co nastąpiło ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o notariacie oraz o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 22, poz. 92).

¹⁸ Zob. J. Brol, Depozyty sądowe, Warszawa 2003.

sądów powszechnych. Prowadzenie spraw depozytowych mogłoby zostać powierzone notariuszom, przy ewentualnym współdziałaniu określonych jednostek administracji publicznej.

Kolejna kategoria spraw, zbliżonych charakterem do spraw nieprocesowych, formalnie jednak umiejscowiona w księdze trzeciej k.p.c. zatytułowanej: „sąd polubowny”, to sprawy dotyczące wyznaczania przez sądy państwowe arbitrów lub superarbitrów dla celów postępowania arbitrażowego. Zgodnie z art. 701 k.p.c. w przypadku, gdy strona przyszłego sporu arbitrażowego nie wyznaczyła w przewidzianym terminie swojego arbitra, bądź wyznaczeni arbitrzy nie osiągnęli porozumienia co do wyboru superarbitra, można zwrócić się do sądu rejonowego o wyznaczenie arbitra lub superarbitra. Wydaje się, że kompetencja w tym zakresie stanowi zbędne i nieracjonalne obciążenie sądów powszechnych. Prawo rozstrzygania tych zagadnień mogłoby zostać przyznane stałym sądom arbitrażowym, co stanowiłoby zarazem realizację przywoływanych już zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy.

3. Sprawy rejestrowe w zakresie prowadzenia rejestrów przedmiotowych

3.1. System rejestrów przedmiotowych dotyczących ujawniania praw rzeczowych

Polski system prawny przyjął rozwiązanie, znane licznym obcym ustawodawstwom, które dopuszcza istnienie pewnych rejestrów, z wpisem do których związane jest powstanie pewnych skutków prawnych, ale które - w przeciwieństwie do rejestrów podmiotowych - nie uzależniają od wpisu bytu (powstania) osób prawnych czy innych jednostek. Są to bowiem rejestry, które mają w węższym bądź szerszym zakresie ujawniać stan prawny związany z określoną rzeczą. Mają one charakter przedmiotowy ale nie ewidencyjny¹⁹.

¹⁹ Por. np.: J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 314; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, wyd. 1, Warszawa 2004, s. 309-310.

Typowym przykładem takiego rejestru jest księga wieczysta, w której ujawnia się stan prawny w zakresie praw rzeczowych na nieruchomości (zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²⁰). Obok ksiąg wieczystych funkcję taką spełniają przede wszystkim rejestry zastawów (rejestrów) unormowany w ustawie z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów²¹ oraz rejestr okrętowy (jest to rejestr szczególny prowadzony dla statków, por. art. 23 i n. ustawy z dnia 18 września 2001 r. - Kodeks morski²²). Wprowadzenie i funkcjonowanie w szczególności dwóch pierwszych (ksiąg wieczystych, rejestru zastawów) wiąże się z postulatem jawności praw rzeczowych na rzeczy, którego realizacja jest uzasadniona bezwzględny charakterem tych praw, a zatem ich skutecznością względem wszystkich innych podmiotów (*erga omnes*)²³.

Już na wstępie należy odrzucić ewentualność polegającą na zniesieniu rejestrów ziemskich i wprowadzenia ogólnej reguły obrotu pozaksięgowego. Rola ksiąg wieczystych w obrocie nieruchomościami jest istotna również w tych systemach prawnych, które nie w pełnym zakresie realizują zasadę wpisu, polegającą na tym, iż dla zmiany stanu prawnorzeczowego nieruchomości w drodze czynności prawnej wymagany jest wpis do księgi (tzw. wpis konstytutywny, prawotwórcy)²⁴.

Wbrew prezentowanym niekiedy opiniom należy podkreślić, że postulatem, który powinien być realizowany w związku z celem i funkcją wymienionych powyżej rejestrów, w tym w szczególności ksiąg wieczystych, jest konieczność wprowadzenia zasady wpisu co do zmian stanu prawnorzeczowego, który następuje na podstawie czynności prawnej²⁵. Tylko w ten sposób możliwa jest realizacja zasady jawności oraz bezpieczeństwo obrotu, odgrywające szczególnie istotną rolę w prawie rzeczowym. Niestety, po drugiej wojnie światowej wbrew stanowisku Komisji

²⁰ Dz.U. z 2001 r., Nr 124, poz. 1361 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 149, poz. 703 ze zm.

²² Dz.U. z 2001 r., Nr 138, poz. 1545 ze zm.

²³ Por. np.: S. Grzybowski, Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego, wyd. 2 zm., Warszawa 1989, s. 38-39, 40; P. Machnikowski (w:) T. Dybowski (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, Warszawa 2003, s. 39.

²⁴ Por. co do funkcji ksiąg wieczystych ostatnio: T. Stawecki, Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, s. 302 i n.

²⁵ Po raz pierwszy, jak się zdaje, postulat ten został sformułowany w opracowaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości *Quo vadis iustitia?...*, s. 155.

Kodyfikacyjnej RP okresu międzywojennego²⁶, polski prawodawca niemal zupełnie odstąpił zarówno od zasady jawności, jak i stanowiącej jej element zasady wpisu (w przypadku obrotu wieczystoksięgowego)²⁷.

Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym co do zasady dla nabycia, przeniesienia, zmiany treści lub zniesienia prawa rzeczowego w drodze czynności prawnej wystarczy umowa między stronami. W przypadku praw rzeczowych na ruchomościach zasadniczo nie jest konieczne przeniesienia posiadania, na nieruchomościach zaś - wpis do księgi wieczystej. Od tej zasady (zgody, konsensu) wprowadzono pewne nieliczne wyjątki (np. co do ustanowienia i przeniesienia użytkownika wieczystego czy hipoteki), które jednak nie podważają powyższych wniosków ogólnych²⁸. Zasada zgody, zapewne przynajmniej w pewnym zakresie uzasadniona w okresie powojennym z jednej strony koniecznością ujednolicenia prawa cywilnego, z drugiej względami ideologicznymi, a z pewnością również brakiem świadomości prawnej w społeczeństwie²⁹, wymaga obecnie gruntownej przebudowy. Dawne argumenty straciły swą aktualność, a utrzymywanie wspomnianej reguły wręcz przyczynia się do pogłębiania zapaści i bałaganu w obrocie nieruchomościami. W szczególności dotyczy to odrzucenia tych argumentów, które odnosiły się do ograniczeń obrotu gruntami albo związanych z upaństwowieniem ziemi i brakiem celowości utrzymywania w związku z tym systemu ksiąg wieczystych w tzw. systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej³⁰. Nie można jednak pomijać faktu, iż podobny model funkcjonowania rejestrów ziemskich istnieje również w niektórych zachodnioeuropejskich systemach prawnych, szczególnie tych, które pozostawały historycznie pod wpływem rozwiązań kodyfikacji napoleońskiej z

²⁶ Na temat rozwiązań projektowanych w 1937 r. zob.: J. Wasilkowski, Zasady ustroju ksiąg wieczystych w projekcie prawa rzeczowego, Przegląd Notarialny 1937, nr 13-14, s. 284 i n.

²⁷ Por. np.: J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, op.cit., s. 318.

²⁸ Zob. np.: P. Machnikowski (w:) T. Dybowski (red.), System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, s. 44-46.

²⁹ Należy sądzić, że istotny wpływ na kształt prawa ksiąg wieczystych pod II wojnie światowej miało stanowisko i argumentacja F. Zolla, wówczas w pewnej przynajmniej mierze uzasadnione, które autor ten zaprezentował m.in. w artykule pt. Znaczenie wpisów w księgach gruntowych w przyszłym kodeksie cywilnym polskim (Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne 1945, z. 7-12, s. 53 i n.) oraz we wskazanych tam niepublikowanych „votach separatach” (w maszynopisie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie).

³⁰ Por. na temat problematyki celowości utrzymywania instytucji ksiąg wieczystych: A. Stelmachowski, W kwestii przyszłości ksiąg wieczystych, Nowe Prawo 1964, nr 3, s. 229 i n.

1804 r., w tym w Portugalii, Hiszpanii, Włoszech³¹, ale również np. w prawie szwedzkim, gdzie wpis do elektronicznego rejestru ziemskiego (*fastighetsregister*) prowadzonego przez sądy również ma charakter zasadniczo deklaratoryjny (por. kodeks nieruchomości SFS 1970:994, *Jordabalk*, rozdział 19)³². Problem dotyczy zatem kwestii właściwego funkcjonowania obrotu nieruchomościami i wyboru rozwiązania właściwego z punktu widzenia dogmatycznego i praktycznego.

Stanowisko przemawiające nie tylko za utrzymaniem systemu wieczystoksięgowego, ale wręcz za jego reformą w kierunku rozszerzenia katalogu wpisów konstytucyjnych wspiera w ostatnim czasie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i postulaty prezentowane w doktrynie³³, jak również tendencje i rozwiązania istniejące w obcych systemach prawnych, w których wprowadza się podobne materialnoprawne zasady prawa rzeczowego i ksiąg gruntowych. Chodzi przede wszystkim o prawo niemieckie, austriackie i szwajcarskie, ale również np. czeskie, słowackie, węgierskie, słoweńskie czy estońskie. W przeciwieństwie do prawa polskiego wymienione systemy wprowadzają zasadę wpisu (wpisy do rejestru ziemskiego mają zatem charakter konstytucyjny).

W szczególności istotne znaczenie ma argumentacja przywołana przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r., SK 57/03, wskazał, iż „ukształtowany od 1947 r. ujednoczony system ksiąg wieczystych dopuszczający możliwość istnienia, wbrew deklarowanej zasadzie powszechności ksiąg wieczystych, nieruchomości, dla których księgi takie nie zostały dotychczas urządzone oraz uznający wyjątkowo konstytucyjny charakter wpisów do księgi wieczystej, należy ocenić krytycznie w płaszczyźnie gwarancji zawartych w art. 21 i 64 Konstytucji”. Jak dalej podkreślono, „dla pełnej realizacji wskazanych norm konstytucyjnych w zakresie ochrony własności nieruchomości w prawie polskim konieczne jest natomiast w przyszłości wprowadzenie zasady powszechności ksiąg wieczystych wraz z uzależnieniem możliwości rozporządzeń prawami na

³¹ Por. analizę porównawczą np.: W. Böhringer (w.): Meikel, H. Bestelmeyer, W. Böhringer, R. Böttcher, F. Göttlinger, H. Grziwotz, Th. Morvilius, B. Nowak, Grundbuchrecht. Band 1. Einleitung. §§ 1-19 GBO. Kommentar, München 2004, s. 27 i n.; w piśmiennictwie polskim na temat różnych rozwiązań por. np.: S. Rudnicki, Systemy ksiąg wieczystych i zabezpieczeń majątkowych na nieruchomościach w większości krajów europejskich, Rejent 1995, nr 11, s. 27 i n.

³² Zob. np.: R. Herrmann, D. Westermann, Schweden, (w:) Ch. v. Bar (red.), Sachenrecht in Europa. Band 1, Dänemark, England, Finnland, Schweden, Osnabrück 2000, s. 524.

nieruchomościach od istnienia księgi wieczystej oraz - konsekwentnie - zasady konstytutywnego charakteru wpisów praw rzeczowych na nieruchomościach. Ich zaprowadzenie pozwoli z jednej strony na spójną i pełną realizację postulatu bezpieczeństwa i pewności obrotu, z drugiej zaś w znacznej mierze doprowadzi do uporządkowania stosunków własnościowych w obrocie nieruchomościami i zniesienia niepożądanego dualizmu, jaki obecnie istnieje w praktyce". Na tym tle z niepokojem należy odnieść się do pojawiających się w doktrynie postulatów ograniczenia wpisów konstytutywnych, które - jak wskazano - *de lege lata* i tak należą do wyjątków³⁴.

3.2. Postulat utrzymania kognicji sądów powszechnych

Odnosząc się do kwestii podstawowej, jaką jest problem określenia instytucji, która powinna prowadzić księgi wieczyste, konieczne wydaje się poczynienie kilku istotnych uwag.

Po pierwsze, niezależnie od istnienia w prawie polskim zasady zgody, z wpisem do właściwego rejestru wiążą się istotne skutki prawne, które dotyczą stanu prawnego rzeczy. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na ten temat, wypada przypomnieć pewne kwestie podstawowe.

Wpis konstytutywny powoduje taką zmianę *ex definitione*, jest ona bowiem uzależniona od jego dokonania. W takich wypadkach powstanie, zmiana treści, pierwszeństwa albo wygaśnięcie prawa zależy od wpisu do księgi. Bez jego dokonania nie dojdzie ani do powstania, ani przeniesienia prawa rzeczowego na nieruchomości. W polskim systemie prawnym, podobnie jak w wielu innych, ma to istotne znaczenie w pierwszym rzędzie w przypadku praw zastawniczych na nieruchomościach, w tym hipoteki (zob. art. 67 ustawy o księgach wieczystych i hipotece). Nie oznacza to jednak, że ustawodawstwo nie wiąże również pewnych istotnych skutków z wpisem o charakterze deklaratoryjnym. Wystarczy wspomnieć

³³ B. Zdziennicki, Regulacja prawna ksiąg wieczystych, *Studia Prawnicze* 2001, z. 2, s. 17-18.

³⁴ Por. rozważania w: R. Sztyk, Sukcesja lokalu nie wpisanego do księgi wieczystej, *Rejent* 1998, nr 2, s. 32-33; G. Bieniek, W sprawie przyszłości użytkownika wieczystego, (w:) *Ars et Usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 64.

domniemanie zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym oraz regułę rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Domniemywa się bowiem, iż prawo wpisane do księgi (tzw. prawo jawne z księgi wieczystej) jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, zaś prawo wykreślone z księgi nie istnieje (art. 3 u.k.w.h.). Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych chroni natomiast odpłatne nabycie praw, które zostały wpisane do księgi wieczystej, a stan ujawniony w księdze jest niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym (art. 5 i n. u.k.w.h.). Nie wydaje się celowa szczegółowa analiza obu instytucji oraz ich skutków, jednak wypada podkreślić, że należą one do fundamentalnych zasad systemów rejestrów ziemskich w Europie Środkowej i są ich koniecznym elementem³⁵.

Wpisy w księdze wieczystej określają też stopień pierwszeństwa praw rzeczowych na nieruchomości, co ma kluczowe znaczenie przede wszystkim dla funkcjonowania rynku kredytów hipotecznych. Oznacza to, iż z uwagi na istotne skutki w sferze praw majątkowych osób zainteresowanych, jakie wiążą się z określonym stanem jawnym księgi wieczystej konieczne jest zapewnienie publicznej kontroli nad rejestrami, z wpisami do których ustawodawstwo wiąże wspomniane skutki prawne. Tylko gwarantowana i nadzorowana przez właściwe organy państwa kontrola nad prowadzeniem ksiąg wieczystych zapewnia tak istotne w tym wypadku bezpieczeństwo obrotu prawnego³⁶. W związku z tym w doktrynie podkreśla się istnienie tzw. zasady prowadzenia księgi wieczystej przez państwo podkreślając m.in., że „wskazaną zasadę realizuje władza sądownicza, która przed wpisem sprawdza wniosek o wpis w specjalnym postępowaniu, gdzie bada jego stronę formalną i materialną (...)”³⁷.

Prowadzenie tych ksiąg przez sądy w obecnych realiach umożliwia dostęp do nich wszystkim osobom zainteresowanym. Jawność ksiąg wieczystych w wymiarze formalnym oznacza, że każdy ma prawo wglądu do treści księgi wieczystej, a osoby mające interes prawny albo podmioty wyraźnie wskazane w ustawie - również do akt księgi wieczystej (zob. art. 36¹ u.k.w.h.). Jej zapewnienie jest możliwe wyłącznie

³⁵ Por. też na ten temat np.: por. J. Skąpski, Funkcja ksiąg wieczystych (w:) Prace z prawa cywilnego. Księga dla uczczenia pracy naukowej prof. J.St. Piątowskiego, Wrocław 1985, Ossolineum, s. 119; wyrok TK z dnia 21 lipca 2004 r., SK 57/03.

³⁶ Por. też: B. Zdziennicki, Regulacja prawna ksiąg wieczystych, s. 8.

³⁷ B. Zdziennicki, Regulacja prawna ksiąg wieczystych, s. 8.

przez podmiot publiczny, który będzie dysponował odpowiednim zapleczem materialnym.

Na tle powyższych uwag, zdając sobie sprawę z kontrowersyjnego charakteru takiego zapatrywania³⁸, można wręcz zaryzykować twierdzenie, iż prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie opartym na zasadach jawności, domniemania zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym oraz rękojmi, a w szczególności wpisach konstytucyjnych, jest formą wymierzania sprawiedliwości - bowiem właściwy organ, jakim jest sąd wieczystoksięgowy, rozstrzyga o prawach podmiotu (ich powstaniu, wygaśnięciu, zmiany treści itd.). Wymaga to stworzenia formalnych, proceduralnych gwarancji rozstrzygania, a w związku z tym można wręcz bronić poglądu, iż prowadzenie ksiąg wieczystych przez sądy stanowi urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu³⁹.

Po drugie, prowadzenie ksiąg wieczystych przez sądy jest rozwiązaniem o ugruntowanej w tej części Europy tradycji⁴⁰, z którą co prawda zerwało ustawodawstwo komunistyczne, które jednak istnieje w licznych obcych systemach prawnych. Przypomnijmy, że od połowy lat sześćdziesiątych do 1991 r.⁴¹ księgi wieczyste były prowadzone przez Państwowe Biura Notarialne. Przekazanie przez sądy prowadzenia ksiąg nastąpiło na mocy ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. (o przekazaniu państwowym biur notarialnym prowadzenia ksiąg wieczystych)⁴². Instytucja PBN nie istnieje jednak obecnie.

Po trzecie, odstąpienie od zasady prowadzenia ksiąg wieczystych przez sądy oznaczałoby niewątpliwie konieczność istotnej przebudowy istniejących obecnie rozwiązań dotyczących nie tylko konieczności określenia i wskazania reguł

³⁸ Zob. bowiem np.: Quo vadis iustitia?..., s. 155.

³⁹ Zob. w szczególności przywoływany już wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99.

⁴⁰ Por. też: Quo vadis iustitia?..., s. 155, jednocześnie na s. 11 podkreślono, że „wobec przyjętej w Polsce zasady braku konstytucyjności wpisu, dalsze bardzo poważne obniżenie stopnia zgodności wpisów z rzeczywistym stanem prawnym oddala nasz system ksiąg wieczystych od rozwiązań zachodnioeuropejskich. Trudno zaakceptować taką tendencję wobec konieczności zbliżenia naszego systemu do systemu prawnego państw, z którymi chcemy współpracować w ramach Wspólnot Europejskich”.

⁴¹ Ponowne przekazanie ksiąg wieczystych sądom oraz zniesienie państwowych biur notarialnych nastąpiło ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o notariacie oraz o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i ustawy o księgach wieczystych (Dz.U. Nr 22, poz. 92).

⁴² Dz.U. Nr 41, poz. 278.

dotyczących funkcjonowania innej instytucji, ale również zmiany pewnych zasad prawa ksiąg wieczystych. Taki kierunek zmian mógłby oznaczać z jednej strony powstanie szeregu perturbacji w tzw. okresie przejściowym, a ponadto z pewnością musiałby trwać dłuższy czas związany chociażby z przejęciem ksiąg wieczystych przez inne podmioty.

Po czwarte, zmiana obecnego stanu prawnego nie jest celowa z uwagi na zaawansowany obecnie i kosztowny proces tworzenia - wzorem innych państw europejskich - tzw. elektronicznych ksiąg wieczystych (ustawa z 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym⁴³). Aktualnie trwa proces migracji, przenoszenia treści tradycyjnej księgi wieczystej do księgi prowadzonej w systemie informatycznym. Przebudowa rozwiązań ogólnych dotyczących funkcjonowania całego systemu wymagałaby z całą pewnością wprowadzenia istotnych zmian, modyfikacji rozwiązań informatycznych, a w związku z tym niewątpliwie dodatkowych kosztów⁴⁴. Wydaje się zresztą, że zakończenie procesu informatyzacji wydziałów ksiąg wieczystych pozwoli na ocenę w dalszej perspektywie funkcjonowania sądów wieczystoksięgowych w nowych realiach. Należy oczekiwać, że wprowadzenie wspomnianego modelu elektronicznej księgi wieczystej w istotny sposób przyczyni się do usprawnienia pracy sądów, pozwoli na uporządkowanie i ujednoczenie praktyki wieczystoksięgowej, a co więcej na realizację wzmiankowanego powyżej postulatu przywrócenia w prawie polskim zasady wpisu.

Z powyższych względów należy *de lege ferenda* stanowczo odrzucić wszelkie idee tworzenia odrębnych szczególnych instytucji, które miałyby prowadzić księgi wieczyste, w tym postulaty „prywatyzacji” ksiąg wieczystych i ich przekazanie np. notariatowi⁴⁵. Należy przy tym pamiętać, że stworzenie odrębnej instytucji prowadzącej rejestry przedmiotowe albo przekazanie ich innym podmiotom nie pozwoli uniknąć konieczności utrzymania mechanizmu kontroli orzecniczej dokonywanych rozstrzygnięć. Tym samym taki alternatywny system w praktyce nie

⁴³ Dz.U. Nr 42, poz. 363.

⁴⁴ Por. na ten temat również: T. Stawecki, Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, s. 314, nie mogę jednak zgodzić się z tezą wskazaną przez tego autora, iż prawdopodobnie „społeczne skutki funkcjonowania ksiąg wieczystych, w tym ich efektywność, pozostaną zasadniczo te same” (tamże, s. 313).

⁴⁵ Zob. na ten temat: B. Zdziennicki, Regulacja prawna ksiąg wieczystych, s. 25 i n.

tylko nie upraszałby rozwiązań obecnych, lecz paradoksalnie prowadziłby do istotnych komplikacji.

Obecnie istniejący system powinien w związku z tym zostać bezwzględnie utrzymany, wraz z zachowaniem istniejącego modelu kognicji sądów wieczystoksięgowych.

Co więcej, w przyszłości uzasadnione jest odstępianie od zasady zgody na rzecz zasady wpisu, choć zmiana ta może być dokonana najwcześniej w perspektywie kilku lat. W każdym razie musi ona być zharmonizowana z procesem powstawania informatycznego systemu ksiąg wieczystych⁴⁶. Wprowadzenie jakiegokolwiek innego rozwiązania oznaczałoby konieczność dokonania gruntownej przebudowy, musiałyby mieć charakter wręcz rewolucyjny, co wiąże się z ryzykiem „eksperymentowania”, nowych błędów itp., bowiem prowadziłoby w węższym lub szerszym zakresie z zerwaniem z modelem tzw. środkowoeuropejskiej księgi wieczystej (gruntowej), do którego zaliczany jest system polski⁴⁷. Nie wyklucza to jednak możliwości rozważenia wprowadzenia pewnych dalszych zmian dotyczących uproszczenia postępowania czy poszerzenia zadań, które mogłyby zostać powierzone pracownikom sądów wieczystoksięgowych (referendarzom, kierownikom sekretariatu) i.t.p.

Mimo pewnych odmienności podobnie należy ocenić funkcjonowanie rejestru zastawów, który już obecnie prowadzony jest w systemie informatycznym. O ile można dostrzec w tym wypadku pewne argumenty, które mogłyby przemawiać za „wyprowadzeniem” rejestrów zastawów z sądów rejonowych (gospodarczych rejestrowych), to jednak z punktu widzenia systemowego krytycznie należy ocenić sytuację, w której nastąpiłoby „rozbitcie” konstrukcji prawnych dotyczących funkcjonowania podobnych rejestrów przedmiotowych wiążących wpis do rejestru z analogicznymi skutkami, jedynie ze względu na ich przedmiot. w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów w znacznej mierze zostały przyjęte również

⁴⁶ Patrząc z obecnej perspektywy rację ma niewątpliwie T. Stawecki, iż „istniejące zaległości w rozpatrywaniu spraw o wpis powodują, że wprowadzenie uniwersalnego wpisu konstytucyjnego spowodowałoby paraliż obrotu nieruchomościami” (T. Stawecki, Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, s. 312).

⁴⁷ Por. krytykę powoływania się na rozwiązania państw, które systemu tego nie przyjęły w: B. Zdziennicki, Regulacja prawna ksiąg wieczystych, s. 29, na temat modelu środkowoeuropejskiej księgi wieczystej zob. tamże, s. 6 i n.; por. też np.: W. Böhringer, Comparison of the Land Registry System in Central Europe with Other Forms of Property Law: Introduction to the Basic Features of Central European Land Registry Law and Apartment Ownership, Notarius International 1997, vol. 2.

mechanizmy istniejące w prawie ksiąg wieczystych. Należy zwrócić uwagę przede wszystkim na pierwszeństwo praw (art. 15-16 u.k.w.h.) oraz jawność (art. 37-38). Przede wszystkim zaś trzeba podkreślić, że z wpisem do rejestru wiąże się sens wyróżniania tej szczególnej postaci zastawu (por. art. 2 ust. 1 u.z.r.). Wpis, podobnie jak w prawie wieczystoksięgowym, realizując postulat jawności zastępuje przeniesienie posiadania. Alternatywą może być natomiast zniesienie rejestrowych praw zastawniczych, które są np. obce prawu niemieckiemu. Z kolei w przypadku rejestru okrętowego kwestia z punktu widzenia celu, jakim jest „odciążenie” sądów ma znaczenie marginalne (por. ustawę z dnia 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich⁴⁸). Przypomnijmy, że w rejestrze tym podlegają ujawnieniu prawa rzeczowe na statku, jak własność, zastaw na statku (hipoteka morska) oraz przywileje na statku.

Zasadności sformułowanego na wstępie postulatu co do zachowania kognicji sądów powszechnych w sprawach dotyczących rejestrów przedmiotowych nie podważają przywołane uprzednio zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i zmniejszaniu tego obciążenia. Przypomnieć należy, że w załączniku do tego dokumentu wśród spraw mających charakter „zadań pozasądowych” wymienione zostało „prowadzenie ksiąg wieczystych (sprawowanie kontroli nad rejestrowaniem zmian własności i hipoteką)”⁴⁹ (ang. *land registry (control over registration of transfer of property, of charges over immovable property)*, franc. *registre foncier (contrôle de l'inscription des mutations, des hypothèques, etc.)*). Pomijając charakter prawny tego dokumentu wypada zaznaczyć, że zalecenie wyraźnie zastrzega, iż wymienione w załączniku zadania mają charakter przykładowy, a ponadto wyraźnie wskazuje, iż konieczne jest uwzględnienie „szczególnych warunków każdego państwa”. Nie ulega zatem wątpliwości, że na problem odciążenia sądów należy patrzeć całościowo, przede wszystkim mając na uwadze uwarunkowania społeczne i tradycję każdego z państw członkowskich Rady Europy. Nie można oczywiście wykluczyć, iż w przyszłości zostanie stworzony ogólnoeuropejski system rejestrów nieruchomości, co mogłoby wiązać się z koniecznością gruntownej przebudowy również tego systemu,

⁴⁸ Dz.U. Nr 58, poz. 320 ze zm.

⁴⁹ Tekst polski za: Rekomendacja (86) 12 przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 16.09.1986 r. na 399 posiedzeniu zastępców ministrów. Polski przekład opublikowany w: Standardy Prawne Rady Europy. Zalecenie. t. IV: Sądownictwo: organizacja, postępowanie, orzekanie, wybór i tłumaczenie J. Jasiński, Warszawa 1998, s. 243.

który określany jest mianem modelu środkowoeuropejskiej księgi wieczystej. Jest to jednak perspektywa odległa, o ile w ogóle możliwa z uwagi na istotne różnice dotyczące zarówno materialnego, jak i formalnego prawa obrotu nieruchomościami w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wystarczy przypomnieć, że obok systemu księgi gruntowej (wieczystej) zupełnie inne rozwiązania funkcjonują w prawie francuskim (poza wschodnimi departamentami, w których istnieje system ksiąg gruntowych, obowiązuje tam tzw. system inskrypcji i transkrypcji)⁵⁰, angielskim (*land registration*)⁵¹, duńskim (tzw. *Tinglysnings-systemet*)⁵² czy fińskim (*Kiinteistörekisteri*)⁵³.

4. Sprawy rejestrowe w zakresie prowadzenia rejestrów podmiotowych

Z dniem 1 stycznia 2001 r. wprowadzona została reforma całego systemu rejestrów o charakterze podmiotowym. Z tym dniem weszła w życie ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz towarzyszące jej akty wykonawcze⁵⁴.

W efekcie stworzona została jednolita instytucja Krajowego Rejestru Sądowego obejmującego: rejestr przedsiębiorców (poza osobami fizycznymi, które nadal wpisywane są do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez organy administracji), rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych,

⁵⁰ W. Böhringer (w:) Meikel, H. Bestelmeyer, W. Böhringer, R. Böttcher, F. Göttlinger, H. Grziwotz, Th. Morvilius, B. Nowak, Grundbuchrecht. Band 1. Einleitung. §§ 1-19 GBO. Kommentar, s. 27-28.

⁵¹ Por. na temat systemu anglo-amerykańskiego: W. Böhringer (w:) Meikel, H. Bestelmeyer, W. Böhringer, R. Böttcher, F. Göttlinger, H. Grziwotz, Th. Morvilius, B. Nowak, Grundbuchrecht. Band 1. Einleitung. §§ 1-19 GBO. Kommentar, s. 25-26.

⁵² Zob. np.: T.-C. Hitchcock, M. Stein Poulsen, Dänemark, (w:) Ch. v. Bar (red.), Sachenrecht in Europa. Band 1, Dänemark, England, Finnland, Schweden, Osnabrück 2000, s. 45 i n.; W. Böhringer (w:) Meikel, H. Bestelmeyer, W. Böhringer, R. Böttcher, F. Göttlinger, H. Grziwotz, Th. Morvilius, B. Nowak, Grundbuchrecht. Band 1. Einleitung. §§ 1-19 GBO. Kommentar, s. 27.

⁵³ Por. np.: M. Collan, J. Koivula, Finnland, (w:) Ch. v. Bar (red.), Sachenrecht in Europa. Band 1, s. 346.

⁵⁴ Ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 17, poz. 209). Wśród aktów wykonawczych wymienić należy przede wszystkim: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21.12.2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U. Nr 117, poz. 1237) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21.12.2004 r. w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowych zasad udzielania informacji z Krajowego Rejestru Sądowego (Dz.U. Nr 281, poz. 2793), które z dniem 1 stycznia 2005 r. zastąpiło poprzednio obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie z 2000 r.

rejestr fundacji, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w końcu rejestr dłużników niewypłacalnych. Rejestr prowadzą w systemie informatycznym rejonowe sądy gospodarcze, tzw. sądy rejestrowe. Ponadto określone zadania związane z prowadzeniem rejestru, jako zadania zlecone, powierzone zostały gminom (funkcje organizacyjno-informacyjne). W końcu stworzona została specjalna instytucja - Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego, działająca jako komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości - mająca za zadanie gromadzenie danych zawartych w rejestrze oraz ich udostępnianie.

Sam fakt wprowadzenia ledwie przed kilku latu całkowicie nowego modelu organizacyjnego w zakresie rejestrów podmiotowych stanowi istotny argument przeciwko podejmowaniu obecnie nowych prób reformowania tego systemu. Nie jest to jednak argument jedyny. Z perspektywy ponad 4 lat działalności Krajowego Rejestru Sądowego, funkcjonowanie tej instytucji ocenić należy pozytywnie. Brak więc potrzeby zmiany istniejącego stanu rzeczy. Zwłaszcza, że każda istotna zmiana organizacyjna w tym zakresie, na przykład przekazanie prowadzenia rejestru podmiotowi niesądowemu, który musiałby dopiero zostać w tym celu utworzony, w sposób nieuchronny stanowiłaby źródło nowego chaosu i zamieszania w sprawach rejestrowych, a w konsekwencji całym obrocie gospodarczym. Trudne początki funkcjonowania Krajowego Rejestru Sądowego są tutaj pouczającym przykładem.

Za pozostawieniem rejestrów podmiotowych w kompetencjach sądów rejestrowych przemawiają zbliżone argumenty, jak w odniesieniu do wskazanych wyżej rejestrów przedmiotowych. W szczególności również w tym przypadku, przy wszystkich różnicach istniejących pomiędzy tymi dwoma kategoriami rejestrów, system rejestrów podmiotowych oparty jest o zasady: jawności wpisów (art. 8, 10 i 16 KRS), domniemania zgodności (prawdziwości) wpisu z rzeczywistym stanem prawnym (art. 17 ust. 1 KRS), a nadto ochrony osób działających w dobrej wierze w zaufaniu do treści wpisu (art. 17 ust. 2 KRS). Ponadto w szerszym zakresie, niż w przypadku postępowania wieczystoksięgowego, realizowana jest funkcja kreatywna rejestru - większa ilość wpisów ma charakter konstytutywny (prawotwórczy).

Wskazać również należy, że zadania sądu rejestrowego nie wyczerpują się jedynie w pełnionych przez niego szeroko pojętych funkcjach ewidencyjnej. Sąd ten bowiem w określonych ustawami przypadkach wykonuje również pewne czynności orzecznicze z zakresu wymiaru sprawiedliwości: m.in. orzekanie o rozwiązaniu osobowych spółek handlowych (art. 25 KRS) oraz spółek kapitałowych (art. 21 KSH), orzekanie o zawieszeniu postępowania rejestrowego jako środka zabezpieczającego powództwo o uchylenie uchwały zgromadzenia wspólników oraz walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art. 249 § 2 KSH, art. 423 § 1 KSH). Z tych względów nie jest więc możliwe nawet hipotetycznie zastąpienie w pełnym zakresie sądu rejestrowego organem pozasądowym.

W końcu nie można pominąć faktu, że zdecydowana większość czynności rejestrowych wykonywana jest obecnie nie przez sędziów, a wyspecjalizowaną kadrę urzędników sądowych - referendarzy. Zgodnie z art. 509¹ § 2 k.p.c. czynności w postępowaniu rejestrowym, z wyłączeniem prowadzenia rozprawy, dokonywania pierwszego wpisu spółek akcyjnych oraz dokonywania wpisów zmian w statutach spółek akcyjnych, może wykonywać referendarz sądowy. Kodeks przewiduje zarazem szczególny środek zaskarżenia orzeczeń wydawanych przez referendarza w postaci skargi na czynności referendarza, przy czym skarga ta ma charakter anulacyjny - jej wniesienie powoduje automatycznie utratę mocy zaskarżonego orzeczenia (art. 518¹ § 2 k.p.c.). Wydaje się, że ewentualne zmiany w zakresie postępowania rejestrowego mogłyby zmierzać do dalszego ograniczenia, na rzecz referendarzy, bezpośredniego udziału sędziów w czynnościach rejestracyjnych. Czynności te mogłyby zostać nakazane wyłącznie referendarzom (w tym również dokonywanie pierwszych wpisów spółek akcyjnych oraz wpisów zmian w statutach tych spółek), zaś rola sędziego ograniczona zostałaby wyłącznie do czynności kontrolnych i nadzorczych, w szczególności rozpoznania skarg na czynności referendarzy.

W efekcie optujemy za pozostawieniem obowiązującego systemu rejestrów podmiotowych, przy dalszych działaniach (w tym zwłaszcza nowelizacja art. 509¹ § 2 k.p.c.) zmierzających do wyłączenia sędziów od bezpośredniego udziału w samych czynnościach rejestracyjnych.

5. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych

Ze względu na stopień obciążenia sądów powszechnych bardzo istotną kategorię stanowią sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Zaznaczyć należy, że w ramach prac badawczych prowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości już przed kilkoma laty zgłoszone zostały propozycje zmian zarówno w stosunku do przedsądowego trybu rozpoznawania tego typu spraw (wydawanie decyzji przez organy emerytalno-rentowe), jak i istniejącego modelu sądowego postępowania odwoławczego⁵⁵. W szczególności postulowano wprowadzenie dwuinstancyjnego postępowania przed organami rentowymi i w związku z tym zmianę istniejącego modelu sądowego postępowania odwoławczego - przejście od dwuinstancyjnego systemu „quasi apelacyjnego”, w którym sądy rozpoznając odwołania od decyzji emerytalnych i rentowych w szerokim zakresie prowadzą postępowanie dowodowe i wydają orzeczenia merytoryczne, do systemu kasacyjnego, ograniczonego do jednej instancji, w którym kontrola sądowa skupia się na prawidłowości postępowania i stosowania przepisów prawa materialnego przez organy emerytalne i rentowe. W końcu najdalej idący wniosek zgłoszony w tym zakresie zakładał przekazania orzecznictwa sądowego w sprawach z ubezpieczeń społecznych sądownictwu administracyjnemu. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są bowiem, tak w ujęciu materialnym, jak i formalnym, sprawami administracyjnymi - wynikają ze stosunków prawnych o charakterze administracyjnym, postępowanie przed organami rentowymi i emerytalnymi odbywa się według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, zaś wydane przez nich decyzje mają charakter decyzji administracyjnych. Tym samym naturalnym otoczeniem prawnym dla tego typu spraw winny być sądy administracyjne, jako organy sprawujące kontrolę działalności organów administracji publicznej, w szczególności rozpoznające skargi na decyzje administracyjne. Kwestią do dyskusji jest, czy sądy ubezpieczeniowe powinny stanowić odrębne jednostki organizacyjne sądownictwa administracyjnego, co pozostawałoby w zgodności z regulacjami

⁵⁵ E. Warzocha, Postępowanie sądowe z zakresu ubezpieczeń społecznych - praktyka sądowa i problematyka rozwiązań legislacyjnych, Warszawa 2001, materiały IWS.

międzynarodowymi wiążącymi w tym zakresie państwo polskie⁵⁶, czy też zostać bezpośrednio włączone w ramy istniejącej obecnie struktury organizacyjnej sądów administracyjnych - odrębne wydziały do spraw ubezpieczeń społecznych.

⁵⁶ Ratyfikowane przez Polskę Konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy przewidują utworzenie specjalnych sądów do rozpoznania sporów z zakresu ubezpieczeń społecznych. Tak m.in. Konwencja (Nr 35) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 223), Konwencja (Nr 36) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 225), Konwencja (nr 37) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 227), Konwencja (Nr 38) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 229); Konwencja (Nr 39) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 231); Konwencja (Nr 40) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, przyjęta w Genewie 29.06.1933 r. (Dz.U. z 1949, Nr 31, poz. 231).

III. Inne zagadnienia związane z reformą wymiaru sprawiedliwości

1. Nabór i kształcenie kadry sędziowskiej

Zmiana istniejącego systemu rekrutacji do zawodu sędziego, a także form i metod szkolenia sędziów, wydaje się jednym z najpilniejszych zagadnień. Obecny system wypracowany w tym zakresie jest daleko niezadowolający.

Należy przyznać, że jednym z przejawów obecnego kryzysu sądownictwa, przy wszystkich niedomaganiach organizacyjnych i niedostatkach finansowych, jest nie najwyższy, a czasami wręcz niski poziom orzecznictwa. Bez naprawy tego, w istocie najważniejszego elementu, wszystkie pozostałe działania reformujące i sanujące cały system wymiaru sprawiedliwości nie na wiele się zdadzą. Jedynym realnym środkiem, który w dłuższej perspektywie może doprowadzić do poprawy tego stanu rzeczy jest po prostu kształcenie lepszych kadr sędziowskich. Taki jest też cel propozycji opracowanej w 2003 r. przez zespół pracowników Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, która postuluje radykalną zmianę dotychczasowego modelu aplikacji sądowej. Podstawowe założenia tego projektu zostaną przedstawione poniżej.

W toku prowadzonych dyskusji nad naprawą sądownictwa pojawiły się koncepcje postulujące takie ukształtowanie systemu naboru kadr sędziowskich, aby zawód sędziego stanowił ukoronowanie całej kariery prawniczej. Zgodnie z tym założeniem na stanowiska sędziów winny być powoływane przede wszystkim osoby, które uprzednio zdobyły konieczne doświadczenie zawodowe w zawodzie adwokata, notariusza, radcy prawnego, czy prokuratora. W konsekwencji dotychczasowy model dochodzenia do zawodu sędziowskiego głównie poprzez ukończenie aplikacji sądowej zakończonej zdaniem egzaminu sędziowskiego powinien zostać odrzucony.

Nie wydaje się jednak, aby koncepcje te - z pozoru bardzo atrakcyjne - były w obecnych warunkach realnym i dobrym rozwiązaniem. Przede wszystkim zawód sędziego zarówno z uwagi na istniejące warunki pracy, jak i poziom osiągniętych zarobków, nadal nie jest w dostateczny sposób konkurencyjny z innymi, poza zawodem prokuratora, profesjami prawniczymi. Tym samym można przypuszczać,

że ewentualny nabór do stanu sędziowskiego miałby w proponowanym kształcie w dużej mierze charakter selekcji negatywnej. Swoją akces zgłaszałiby zapewne w pierwszym rzędzie tacy adwokaci, radcowie prawni, czy notariusze, którzy nie radzą sobie na rynku usług prawniczych, bądź będąc już zawodowo spełnieni zamierzają po prostu doczekać we względnie spokojnym gwarantowanym przez ustawę sędziowskiego stanu spoczynku.

Zresztą założenia powyższych koncepcji są w istocie na bieżąco weryfikowane. Przypomnieć bowiem należy, że zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych już obecnie istnieje możliwość powołania na stanowiska sędziego sądu rejonowego osoby, która co najmniej przez trzy lata wykonywała zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza⁵⁷. Jak do tej pory jednak kandydatów nie pojawia się zbyt wielu. Wydaje się więc, że w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej głównym sposobem dochodzenia do zawodu sędziowskiego pozostanie nadal ukończenie aplikacji sądowej. Model tej aplikacji powinien jednak ulec gruntownej zmianie.

Obecny system szkolenia generuje po pierwsze zbyt dużą ilość egzaminowanych aplikantów sądowych, z których znaczna część z uwagi na brak wystarczającej liczby etatów i tak nie ma możliwości uzyskania stanowiska asesora i w dalszej perspektywie sędziego, po drugie aplikanci ci w przeważającej większości nie są należycie przygotowani do wykonywania zawodu sędziego. Pamiętać przy tym trzeba, że istniejący model funkcjonowania sądownictwa nie traktuje w istocie asesury jako dalszego etapu kształcenia na drodze do stanowiska sędziego. Asesorowi sądowemu z chwilą objęcia urzędu powierza się z reguły pełnienie czynności sędziowskich w sądzie rejonowym⁵⁸. Uzyskuje on więc votum orzekania równe sędziowskiemu, nakładane na niego obowiązki niczym nie różnią się w praktyce od obowiązków sędziego sądu rejonowego. Tym samym kształcenie aplikacyjne musi zapewnić taki stopień przygotowania zawodowego, który umożliwi

⁵⁷ Na stanowisko sędziego sądu okręgowego staż pracy w zawodzie adwokata, radcy prawnego lub notariusza winien wynosić 6 lat, zaś w przypadku stanowiska sędziego sądu apelacyjnego 9 lat (art. 61-64 p.o.u.s.p.).

⁵⁸ Prawo o ustroju sądów powszechnych dopuszcza teoretycznie możliwość mianowania asesora sądowego bez powierzenia mu pełnienia czynności sędziowskich. Asesor taki jest wówczas upoważniony do wykonywania czynności referendarza sądowego (art. 135 § 3 u.s.p.).

nowo powołanym asesorom sprostanie nakładanym na nich obowiązkom już z chwilą objęcia tej funkcji.

Koncepcja nowej aplikacji, przy czym w zamierzeniu ma być to wspólna aplikacja sądowo - prokuratorska, opracowanej w ramach prac Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, opiera się na następujących założeniach:

- elitaryzm i intensyfikacja prowadzonego szkolenia - znacząca redukcja liczby osób przyjmowanych na aplikację, tak aby zachowana została proporcja do faktycznych potrzeb organów wymiaru sprawiedliwości (do 200 osób w skali całego kraju na jednym roku aplikacji sądowo - prokuratorskiej), likwidacja szkolenia pozaetatowego. Wprowadzenie nowych form zajęć (np. zajęcia polegające na symulacji rozpraw z podziałem ról uczestników postępowania pomiędzy aplikantów, zastąpienie dotychczasowej formy wykładów seminariami) organizowanych w bloki tematyczne i zakończonych każdorazowo formom sprawdzianu. Łączny czas trwania aplikacji to cztery lata.
- instytucja patronatu jako podstawa szkolenia praktycznego przyszłych sędziów oraz dodatkowo wprowadzenie funkcji sędziego - konsultanta, który sprawowałby stałą opiekę nad danym aplikantem w toku całej aplikacji.
- położenie nacisku na zasadę konkurencyjności w toku całego szkolenia - konkursowy egzamin wstępny na aplikację, stałe sprawdziany i egzaminy cząstkowe w toku aplikacji. Wprowadzenie systemu stypendialnego, przy czym przyznanie stypendium i jego wysokość uzależniona byłaby w sposób bezpośredni od wyników osiągniętych przez aplikanta w toku aplikacji.
- organizacyjna centralizacja i ujednoczenie programów szkolenia w skali całego kraju - jeden, bądź dwa ośrodki centralne w całym kraju organizujące szkolenie, realizujące centralnie opracowany program szkolenia. Również egzaminy, w tym egzamin sędziowski, byłyby przeprowadzane na szczeblu centralnym.

Powyższa koncepcja zakłada stworzenie jednolitej aplikacji sądowo - prokuratorskiej. Wskazuje się, że obecny rozdział tych dwóch aplikacji skutkuje pomijaniem na każdej z nich pewnych zagadnień, czy większych bloków tematycznych, które uznawane są za nieprzydatne dla danego zawodu. W efekcie szkolenie przyszłych prokuratorów

praktycznie nie obejmuje prawa cywilnego, z kolei szkolenie przyszłych sędziów marginalnie traktuje większość zagadnień dotyczących problematyki postępowania przygotowawczego. Ponadto odrębność obu aplikacji utrwała jedynie pewne animozje istniejące pomiędzy tymi dwoma grupami zawodowymi. W końcu stworzenie jednolitej aplikacji sądowo - prokuratorskiej przyczyniłoby się do zmniejszenia ogólnych kosztów szkolenia. Są to argumenty ważne, wymagające dokładnego przemyślenia.

Przeciwko nim można jednak wysunąć pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim należy dostrzec odrębności istniejące pomiędzy pracą prokuratora i sędziego. O ile w przypadku sędziego karnisty odrębności te nie są znaczne (tak jak prokurator posługuje się on przede wszystkim przepisami prawa karnego), o tyle wyraźnie rysują się w przypadku sędziego cywilisty. W związku z tym powstaje pytanie, czy szkolenie prokuratora winno obejmować wiele szczegółowych zagadnień z zakresu procedury cywilnej i cywilnego prawa materialnego, oraz czy nie odbędzie się to kosztem mniej dokładnego nauczania prawa karnego. Z drugiej strony powstaje pytanie, czy osoba pragnąca zostać sędzią cywilnym, musi przechodzić szczegółowo szkolenie z zakresu medycyny sądowej, kryminologii i kryminalistyki. Czy więc jednolita aplikacja sądowo - prokuratorska nie będzie skutkowałą na poziomie dydaktyki zbyt dużym pomieszaniem zbyt wielu różnych materii? Ponadto dotychczasowe zespolecie organizacyjne na poziomie ministerstwa sprawiedliwości, stanowiące argument za połączeniem tych dwóch aplikacji, może zostać zniesione z uwagi na istniejącą koncepcję rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Zagadnienie jednolitej aplikacji sądowo - prokuratorskiej, czy też odrębnej aplikacji sądowej i odrębnej aplikacji prokuratorskiej winno być nadal rozważane. Istotne jest jednak, aby kwestia ta nie przesłoniła rzeczy znacznie istotniejszej - konieczności pilnej reformy sposobu szkolenia tak przyszłych sędziów, jak i prokuratorów.

2. Nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji prawniczych

Odpowiedzialność dyscyplinarna przedstawicieli zawodów prawniczych (sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy) oparta jest na zasadzie korporacyjności. Postępowanie dyscyplinarne toczy się wewnątrz struktur korporacyjnych, praktycznie z wyłączeniem tzw. jawności zewnętrznej, a więc bez udziału osób trzecich, niezwiązanych z daną korporacją. Każda korporacja ma własną, odrębną procedurę postępowania dyscyplinarnego, przy czym różnice pomiędzy nimi są znaczne.

Odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów reguluje rozdział III (art. 107-133) ustawy z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁹, odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów rozdział IV (art. 66-89) ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze⁶⁰, odpowiedzialność dyscyplinarną adwokatów - dział VII (art. 80-95) ustawy z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze⁶¹, odpowiedzialność dyscyplinarną radców prawnych - rozdział 6 (art. 64-74) ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych⁶² oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 6.04.1984 r. w sprawie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do radców prawnych i aplikantów radcowskich⁶³, zaś odpowiedzialność dyscyplinarną notariuszy - rozdział 6 (art. 50-70) ustawy z 14.02.1991 r. Prawo o notariacie⁶⁴. Każda korporacja posiada swoje specjalne sądy dyscyplinarne złożone wyłącznie z członków danej korporacji. Przedstawicielami korporacji są również oskarżyciele przed sądami dyscyplinarnymi, tzw. rzecznicy dyscyplinarni. Wady takiego systemu są oczywiste.

Mając powyższe na uwadze, proponujemy zmianę modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej poprzez utworzenie jednego, wspólnego dla wszystkich korporacji prawniczych, sądu dyscyplinarnego i włączenie go w struktury sądownictwa powszechnego. Należy więc utworzyć specjalny wydział w Sądzie Apelacyjnym w

⁵⁹ Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁶⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 21, poz. 206 ze zm.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1058 ze zm.

⁶² Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1059 ze zm.

⁶³ Dz.U. Nr 27, poz. 138 ze zm.

⁶⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 42, poz. 369 ze zm.

Warszawie, który rozpoznawałby sprawy dyscyplinarne z całego kraju. W przypadku, gdyby okazało się, że wpływ tego rodzaju spraw jest bardzo duży, należy rozważyć możliwość utworzenie takich wydziałów w innych Sądach Apelacyjnych. W skład sądu weszliby sędziowie delegowani w tym celu z sądów apelacyjnych. Za podstawę procedowania należy przyjąć przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym zawarte w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych⁶⁵ - zdecydowanie najlepszy z istniejących w tym zakresie wzorców - dokonując odpowiednich korekt dostosowawczych w tym zakresie.

Równie istotnym elementem, który zmierzać ma do zerwania z fikcją postępowań dyscyplinarnych w obecnym kształcie, jest nadanie kompetencji podmiotom niezwiązanym z daną korporacją do żądania wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego na etapie dochodzenia, a więc na etapie przedsądowym, a nadto prawo wniesienia aktu oskarżenia do sądu dyscyplinarnego, bądź popierania aktu oskarżenia wniesionego przez rzecznika dyscyplinarnego.

Obecnie Minister Sprawiedliwości ma wprowadzić prawo żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika dyscyplinarnego w stosunku do adwokata (art. 90 ust. 2 pr. o adw.), czy prawo złożenia wniosku o wszczęcie takiego postępowania wobec notariusza (art. 58 pr. o not.), ale nie ma on w istocie żadnego realnego wpływu na przebieg tego postępowania, a w szczególności na jego ostateczny wynik - wniesienie aktu oskarżenia do sądu dyscyplinarnego, bądź umorzenie postępowania dyscyplinarnego na etapie dochodzenia. Jedyne uprawnienie procesowe, jakie mu przysługuje, to prawo wniesienia kasacji od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji (art. 91a ust. 1 pr. o adw., art. 62² pr. o r.p., art. 63a § 1 pr. o not.).

Warto przy tym zauważyć, że przepisy korporacyjne w odniesieniu do adwokatów przewidują możliwość umorzenia postępowania dyscyplinarnego zarówno przez sąd dyscyplinarny, jak i przez rzecznika dyscyplinarnego w każdym przypadku tzw. mniejszej wagi. Podobne rozwiązanie zawarte zostało w ustawie i radcach prawnych. Tak szeroko i nieprecyzyjnie sformułowana klauzula generalna pozostawia znaczny

⁶⁵ Ustawa z 27.07.2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

obszar luzu decyzyjnego i tym samym budzi zasadnicze wątpliwości. W szczególności nie podlega ona w praktyce żadnej kontroli zewnętrznej.

Odmienne kwestie te reguluje ustawa prawo o ustroju sądów powszechnych przyznając prawo zaskarżenia decyzji rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania dyscyplinarnego organowi, który złożył wniosek o wszczęcie tego postępowania, a więc również Ministrowi Sprawiedliwości (art. 114 § 6 u.s.p.).

Warto zauważyć, że w odniesieniu do korporacji adwokackiej podobne, a nawet dalej idące uprawnienia przewidywała ustawa z 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury⁶⁶. Zgodnie z tą regulacją prokurator właściwego sądu apelacyjnego miał w postępowaniu dyscyplinarnym status oskarżyciela i mógł wziąć udział w każdym postępowaniu dyscyplinarnym, obok lub nawet zamiast rzecznika dyscyplinarnego, o ile uznał, że wymaga tego obrona interesu publicznego (art. 120). Ponadto miał prawo w każdej sprawie prowadzonej przez rzecznika dyscyplinarnego zastrzec sobie zawiadomienie go o wynikach dochodzenia prowadzonego przez rzecznika. W takim przypadku prokurator w toku dochodzenia mógł stawiać wnioski o przeprowadzenie poszczególnych dowodów; wnioski te były dla rzecznika wiążące (art. 130). W sprawach, w których prokurator zastrzegł sobie zawiadomienie go o wynikach dochodzenia, rzecznik dyscyplinarny przed umorzeniem dochodzenia w takiej sprawie, miał obowiązek uprzedzić prokuratora, że nie znajduje podstawy do wniesienia aktu oskarżenia. Umorzenie dochodzenia następowało jedynie wówczas, gdy prokurator w terminie dwutygodniowym od zawiadomienia go nie objął oskarżenia (art. 134). Wydaje się zasadne wprowadzenie analogicznych rozwiązań do nowego modelu postępowania dyscyplinarnego.

3. Uchylenie zasady udziału czynnika społecznego w orzecznictwie sądów powszechnych

Proces odchodzenia od zasady udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości zapoczątkowany został ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie

⁶⁶ Dz.U. Nr 33, poz. 289.

Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw⁶⁷. W miejsce poprzednio obowiązującej reguły, zgodnie z którą sąd cywilny w pierwszej instancji rozpoznawał sprawy w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego oraz dwóch ławników, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej, wprowadzono zasadę jednoosobowego rozpoznawania spraw w pierwszej instancji przez sędziego zawodowego. Jednocześnie ustawa wyczerpująco wymieniła rodzaje spraw, w których utrzymany został skład ławniczy. W ten sposób w przeważającej większości spraw cywilnych nastąpiło odejście od zasady udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości, a zarazem od zasady kolegialności. Uzasadniając dokonane zmiany wskazywano, że udział ławników w postępowaniu cywilnym ma charakter wyłącznie formalny, gdyż nie posiadają oni wiedzy prawniczej koniecznej przy rozpoznawaniu spraw cywilnych. Udział ławników ograniczono jedynie do tej kategorii spraw, w których - jak podnoszono - potrzebna jest znajomość stosunków społecznych⁶⁸.

W pewnym zakresie zasada udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości ograniczona została również w postępowaniu karnym. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁶⁹ wprowadziła jednoosobowy skład sądu orzekającego w postępowaniach szczególnych (postępowanie uproszczone, postępowanie z oskarżenia prywatnego, przyspieszone, nakazowe). Zasada ta utrzymana została w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.

Obecnie w postępowaniu cywilnym ławnicy biorą udział w rozpoznawaniu w pierwszej instancji spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz spraw ze stosunków rodzinnych, z wyjątkiem spraw o alimenty. Zasadą jest skład jednoosobowy, bez udziału ławników - pozostałe sprawy cywilne. W postępowaniu

⁶⁷ Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.

⁶⁸ Zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, Postępowanie cywilne, Warszawa 1996, s. 130.

⁶⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 443 ze zm.

karnym składem zasadniczym w pierwszej instancji pozostaje skład trzyosobowy (jeden sędzia jako przewodniczący i dwóch ławników). Ponadto w sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności, sąd orzeka w składzie dwóch sędziów i trzech ławników. Składy ławnicze przewidują również: ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁷⁰ oraz ustawa z 1 grudnia 1961 r. o izbach morskich⁷¹. Zgodnie z art. 50 u.o.p.n. sąd rodzinny na rozprawie orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników. Ponadto w składzie ławniczym sąd rodzinny orzeka na posiedzeniu w przedmiocie przedłużeniu pobytu nieletniego w schronisku dla nieletnich (art. 27 § 5 u.o.p.n.). Skład ławniczy przewidziany jest również na posiedzeniach wykonawczych sądu rodzinnego w przypadkach wyczerpująco wskazanych w art. 75 § 2 u.o.p.n. Z kolei zgodnie z ustawą o izbach morskich, izby morskie, jako sądy szczególne w sprawach z wypadków morskich, orzekając na rozprawie w pierwszej instancji w składzie jeden sędzia zawodowy oraz dwóch ławników, zaś w drugiej instancji w składzie jeden sędzia zawodowy oraz czterech ławników.

Realizacja postulatu wyłączenia ławników od orzekania w sądach powszechnych i tym samym oparcia orzecznictwa wyłącznie na składach zawodowych, napotkać może na dwa problemy.

Pierwszy z nich jest natury konstytucyjnej. Zgodnie z art. 182 Konstytucji RP udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Tym samym ustrojodawca uznał udział czynnika społecznego w procesie orzeczniczym za jedną z ustrojowych zasad sądownictwa. Konkretyzacja tej zasady na gruncie ustawowym zawarta została w art. 4 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, który stanowi, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez obywateli następuje poprzez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji. W efekcie wydaje się, że nie jest możliwa rezygnacja z instytucji ławników bez wyraźnego uchylecia art. 182 Konstytucji.

⁷⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 11, poz. 109 ze zm.

⁷¹ Dz.U. Nr 58, poz. 320 ze zm.

Drugi problem dotyczy składów ławniczych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Można bowiem spotkać się z poglądem, że obowiązek uczestniczenia ławników w rozpoznawaniu tego rodzaju spraw wynika bezpośrednio z międzynarodowych zobowiązań Polski przyjętych w tym zakresie. Chodzi mianowicie o sześć konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy ratyfikowanych przez państwo polskie w 1948 r., przyjętych na Konferencji Ogólnej MOP w Genewie w czerwcu 1933 r. Są to:

- Konwencja (Nr 40) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych⁷²;
- Konwencja (Nr 39) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek śmierci pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych⁷³;
- Konwencja (Nr 38) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych⁷⁴;
- Konwencja (nr 37) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych⁷⁵;
- Konwencja (Nr 36) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych⁷⁶,
- Konwencja (Nr 35) dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach

⁷² Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 233.

⁷³ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 231.

⁷⁴ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 229.

⁷⁵ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 227.

⁷⁶ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 225.

przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych⁷⁷.

Wskazany powyżej pogląd opiera się na treści klauzuli, zawartej w każdej z tych konwencji, w następującym brzmieniu: „*spory te [to jest spory dotyczące świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych - dop. autora] będą rozstrzygane przez sądy specjalne, złożone z sędziów zawodowych lub niezawodowych, obeznanych szczególnie z celem ubezpieczenia i potrzebami ubezpieczonych i orzekających ewentualnie z udziałem asesorów, powołanych spośród ubezpieczonych i pracodawców*”.

Nie wydaje się jednak, aby z treści przytoczonej klauzuli należało wyprowadzić wniosek co do konwencyjnego obowiązku rozstrzygania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przez składy ławnicze. Jedyny bowiem obowiązek, jaki można wyprowadzić z treści tego przepisu dotyczy stworzenia w państwach, będących stronami tych konwencji, wyspecjalizowanych w zakresie ubezpieczeń społecznych organów sądowych (sądy specjalne). Natomiast dalsza część tego przepisu w sposób wyraźny pozostawia w wyłącznej kompetencji poszczególnych państw kwestię ustalenia struktury osobowej utworzonych na podstawie konwencji sądów specjalnych. Stąd zawarte w tym przepisie sformułowanie, iż sądy specjalne mogą składać się z sędziów zawodowych albo z sędziów niezawodowych, obeznanych szczególnie z celem ubezpieczenia i potrzebami ubezpieczonych, przy czym w składach orzekających obok sędziów mogą również orzekać przedstawiciele ubezpieczonych i pracodawców, określonych przez konwencje mianem asesorów. Tak więc przepis ten nie tylko nie nakłada na państwa - strony konwencji żadnych wymogów w zakresie ustalania składów orzekających w ramach utworzonych sądów szczególnych, ale przeciwnie zawiera upoważnienie dla państw do uregulowania tych zagadnień według własnego uznania, zgodnie z istniejącymi w poszczególnych państwach rozwiązaniami (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez sędziów zawodowych, bądź również niezawodowych - anglosaska instytucja sędziego pokoju, w końcu możliwość orzekania z udziałem ławników). W efekcie brak podstaw do przyjęcia tezy, zgodnie z którą obowiązek utrzymania składów

⁷⁷ Dz.U. z 1949 r., Nr 31, poz. 223.

ławniczych w sądach ubezpieczeń społecznych wynika ze wskazanych wyżej konwencji.

Popierając ideę zniesienia w sądach powszechnych instytucji ławników, wydaje się zarazem koniecznym utrzymanie tej instytucji w sądach szczególnych, jakimi są Izby Morskie. Otóż sądy te zajmują się orzekaniem w sprawach z wypadków morskich, a więc sprawami wymagającymi specjalistycznej wiedzy z zakresu żeglugi morskiej. Z tych względów w składach orzekających obok zawodowego sędziego - przewodniczącego składu, konieczny jest udział ławników - specjalistów, osób mających fachową wiedzę i praktykę w zakresie żeglugi i gospodarki morskiej. Stąd szczególny tryb powoływania ławników izb morskich - osoby powoływane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej z listy kandydatów przedstawionej przez przewodniczących izb morskich oraz spośród osób wskazanych przez Dowódcę Marynarki Wojennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Głównego Policji. Wydaje się zasadne utrzymanie takiego modelu funkcjonowania Izb Morskich.