

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 9 marca 2012 r.

w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:

- 1) w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości;**
- 2) w sprawie ustalenia sądów okręgowych i sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw gospodarczych z obszarów właściwości innych sądów okręgowych i sądów rejonowych;**
- 3) w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste;**
- 4) w sprawie ustalenia sądów rejonowych, którym przekazuje się rozpoznawanie spraw z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych z obszarów właściwości innych sądów rejonowych.**

Krajowa Rada Sądownictwa zdecydowanie negatywnie opiniuje projekty wszystkich czterech przedstawionych jej rozporządzeń. Ze względu na to, że trzy ostatnie z nich proponują wprowadzenie zmian będących jedynie prostymi konsekwencjami zniesienia niektórych sądów rejonowych, co przewiduje projekt pierwszego z rozporządzeń, Rada ogranicza swoje uwagi wyłącznie do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości.

Wbrew deklaracji zawartej w uzasadnieniu projektu, zgodnie z którą prowadzona przez Ministra Sprawiedliwości polityka ma służyć doprowadzeniu stanu sądownictwa powszechnego, w tym jego struktury organizacyjnej, do stanu porównywalnego ze standardami sądownictwa powszechnego w wiodących państwach Unii Europejskiej oraz do sprostania przez to sądownictwo wymogom Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie jest dla Rady jasny powód likwidacji ponad 1/3 z obecnie funkcjonujących sądów rejonowych, które w zdecydowanej większości osiągają bardzo dobre wyniki w zakresie sprawności toczących się w nich postępowań, są najlepiej zorganizowane i zarządzane, a nadzór nad ich działalnością administracyjną sprawowany przez prezesów jest dużo bardziej efektywny niż w sądach, w których orzeka kilkudziesięciu sędziów. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że w uzasadnieniu

projektodawca nie wyjaśnił przekonująco rzeczywistych przyczyn zniesienia tak dużej liczby sądów rejonowych ani nie wskazał istotnego społecznie celu, dla którego zamierza to uczynić, co wskazuje, że jest nim idea doprowadzenia do sytuacji, w której wszystkie sądy tego samego szczebla staną się mniej więcej równe, bez zwracania uwagi na jakiegokolwiek różnice i uwarunkowania wynikające ze specyfiki niektórych regionów kraju, w tym dysproporcje w zakresie gęstości zaludnienia, wysokości dochodów ludności i odległości dzielących miejsca zamieszkania stron od siedzib sądów.

Proponowane zmiany dowodzą – w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa – niezgodności nowego brzmienia art. 20 ustawy z dnia 27 lipca 2011 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). Z art. 176 ust. Konstytucji wynika bowiem, że ustrój i właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa i instancyjna – z woli ustrojodawcy stanowią materię ustawową, co oznacza, że decyzje w sprawie tworzenia i znoszenia sądów powinien podejmować ustawodawca, a nie przekazywać tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości. Zastrzeżenie w Konstytucji, że zagadnienia związane z właściwością sądów stanowią materię ustawową jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziów, bowiem dokonywanie zmian ustroju sądów lub granic okręgów sądowych stanowi podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. W konsekwencji organ władzy wykonawczej może w drodze rozporządzenia ingerować w zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego. Z kolei z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wynika prawo każdej osoby do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd ustanowiony ustawą, a nie aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości. W wyroku z dnia 8 czerwca 2010 roku¹ Sąd Najwyższy stwierdził, że „Miejscem sprawowania funkcji orzeczniczych przez sędziego jest to, które wskazano w akcie powołania go do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Doniosłość ustrojowa tej regulacji, określającej jedną z priorytetowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jest oczywista. Tak w odniesieniu do zakresu uprawnień sędziego, skoro w myśl zasady zakazu przenoszenia sędziów, wskazanej art. 180 ust. 2 Konstytucji RP i urzeczywistnionej w art. 75 p.u.s.p., stanowi jedną z gwarancji ich niezawisłości, jak też wobec obywateli, którym zabezpiecza prawo rozstrzygania ich spraw nie przez

¹ III KK 419/09 – OSN w SK 2010/1/1165

dowolnych sędziów, ale tylko przez ustawowo powołanych do orzekania we właściwym do rozpoznania tych spraw sądzie”. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, przewidziane w rozporządzeniu faktyczne przenoszenie sędziów pomiędzy oddalonymi terytorialnie jednostkami stanowi przykład zastosowania klauzuli „obejścia prawa”.

Jedną z barier na drodze realizacji nadrzędnego celu polityki Ministra Sprawiedliwości, jakim jest zagwarantowanie obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu, którą zamierza usunąć poprzez zniesienie 116 małych i średnich sądów rejonowych jest – według uzasadnienia projektu – skumulowanie się wieloletnich zaległości nierozpoznanych spraw w kilkudziesięciu sądach w skali kraju. Tymi sądami są m.in. sądy rejonowe w największych miastach Polski. Zdaniem Rady, zaproponowana likwidacja sądów nie będzie miała żadnego wpływu na zwiększenie sprawności postępowania w tzw. sądach wielkomiejskich, bowiem z projektu wynika, że zmiany w ogóle nie dotyczą największych z tych jednostek, w tym m.in. żadnego z siedmiu sądów rejonowych w Warszawie, żadnego z trzech sądów rejonowych we Wrocławiu, żadnego z trzech sądów rejonowych w Poznaniu, żadnego z dwóch sądów rejonowych w Szczecinie, jednego z dwóch sądów rejonowych w Łodzi i jednego z dwóch sądów rejonowych w Gdańsku. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa w związku z tym, że połączenie małych jednostek ze sobą lub z jednostkami średniej wielkości o podobnym obciążeniu sprawami może nie tylko nie spowodować polepszenia sprawności postępowania w nowoutworzonych większych sądach ale utrudnić zarządzanie nimi.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia Minister Sprawiedliwości zapowiada likwidację części małych sądów niezwłocznie bądź po uprzednim przekształceniu ich w wydziały zamiejscowe. O ile Rada uważa utrzymywanie sądów, w których orzeka 4-6 sędziów za nieracjonalne, o tyle ich zniesienie - nawet po przekształceniu w wydziały zamiejscowe (które po nowelizacji art. 19 § 1 Usp stanie się łatwe, w sytuacji gdy Minister Sprawiedliwości będzie mógł to uczynić w drodze zarządzenia, a nie – jak obecnie – w drodze rozporządzenia) - powinno uwzględniać warunki miejscowe oraz okoliczność, że w wielu wypadkach siedziby tych sądów bądź grunty, na których je zbudowano, zostały przekazane Skarbowi Państwa – Ministerstwu Sprawiedliwości przez samorządy terytorialne na potrzeby resortu w drodze darowizny. Często były to samorządy niezbyt zasobne, w związku z czym całkowitą likwidację sądów odbiorą szczególnie boleśnie i potraktują jako niewywiązanie się przez Ministra Sprawiedliwości z zawartych wcześniej umów i porozumień. Dają zresztą temu wyraz w bardzo licznych

uchwałach swoich organów stanowiących przesyłanych zarówno do KRS, jak i Ministra Sprawiedliwości.

Innym argumentem mającym przemawiać za zniesieniem ponad 1/3 sądów rejonowych jest – według uzasadnienia projektu rozporządzenia – niewłaściwa (bo niedostosowana do bieżącego wpływu spraw) alokacja „zasobów etatowych” sądownictwa powszechnego, w szczególności w grupie etatów orzeczniczych. W związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa pozwala sobie zauważyć, że już od dnia 31 sierpnia 2007 roku obowiązuje znowelizowany art. 56 § 2 Usp, na podstawie którego w razie zwolnienia się stanowiska sędziowskiego Minister Sprawiedliwości ma prawo przydzielić to stanowisko do danego sądu albo innego sądu, uwzględniając potrzebę racjonalnego wykorzystania kadr oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Powołany przepis od ponad 4,5 roku stanowi wystarczający, zdaniem Rady, instrument alokacji „zasobów etatowych” sądownictwa w grupie etatów sędziowskich. Nie był on jednak należycie wykorzystywany przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości, którzy przez wiele miesięcy nie podejmowali decyzji czy i do jakiego ewentualnie sądu należy przenieść zbędne w danym sądzie stanowisko sędziowskie pomimo, że mieli obowiązek niezwłocznego ogłoszenia o takim stanowisku jeśli nie uznali za zasadne jego zniesienia. Co więcej, po nowelizacji, która wejdzie w życie 28 marca 2012 roku, w art. 56 § 2 Usp Ministrowi Sprawiedliwości wydłużono termin do podjęcia decyzji do trzech miesięcy, licząc od daty zawiadomienia go przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego o zwolnieniu się stanowiska sędziowskiego. Może to oznaczać dalszą zwłokę w obsadzaniu stanowisk sędziowskich, a tym samym w podejmowaniu decyzji co do przemieszczania etatów sędziowskich do sądów, których obciążenie sprawami tego wymaga. Wydaje się, że co najmniej od kilku lat Minister Sprawiedliwości dysponuje na tyle szczegółowymi danymi w zakresie wpływu spraw i ich ciężaru gatunkowego, że trafną decyzję w przedmiocie skierowania zwolnionego etatu sędziowskiego do określonego sądu powinien podejmować w terminie nie dłuższym niż dwa tygodnie. Jeżeli Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest w stanie poradzić sobie w rozsądnych terminach z alokacją sędziów przy wykorzystaniu art. 56 § 2 Usp, to należałoby rozważyć czy kompetencje w tym zakresie nie powinny zostać przekazane Krajowej Radzie Sądownictwa.

Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie wskazuje – jak dotąd - żadnych kryteriów, na podstawie których uprawniony organ może tworzyć i znosić sądy. W związku z tym kolejni Ministrowie Sprawiedliwości na przestrzeni ostatnich 20 lat,

często w sposób arbitralny podejmowali decyzje w tym przedmiocie, które później bywały korygowane w bardzo krótkim czasie przez ich następców. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że jak najszybciej należy zmienić tę praktykę, poprzez stosowną nowelizację ustawy ustrojowej, co pozwoli uniknąć zaskakujących decyzji, których jedynym skutkiem są niepotrzebne wydatki z budżetu państwa.

W uzasadnieniu opiniowanego projektu jego autor przedstawia też, nieopartą konkretnymi wyliczeniami dotyczącymi każdego z likwidowanych sądów, hipotezę, zgodnie z którą połączenie dwóch lub więcej sądów poprawi w nowo powstałej większej jednostce sprawność postępowania. Nie wskazuje jednak przekonujących argumentów dlaczego proponuje znieść akurat sądy, w których liczba stanowisk sędziowskich nie przekracza 12. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w stanie ocenić celowości i potrzeby zniesienia, każdego z osobna, 116 przewidzianych do likwidacji sądów, bo analiza w tym przedmiocie przedstawiona przez projektodawcę jest pozorna i szcątkowa. Można jednak dla przykładu wskazać na nieracjonalność rozwiązania polegającego na przyłączeniu do Sądu Rejonowego w Częstochowie Sądu Rejonowego w Lublińcu wraz z jego wydziałami zamiejscowymi w Kłobucku, co sprawi, że Sąd Rejonowy w Częstochowie będzie liczył łącznie 97 sędziów i miał siedziby w siedmiu miejscach oraz uczyni nadzór prezesa iluzorycznym i raczej nie polepszy sprawności postępowania.

Oceniając skutki regulacji zawartej w rozporządzeniu, projektodawca ograniczył się do tych, które uważa za pozytywne. W szczególności podkreślił, poza spodziewanym wzrostem sprawności postępowania, oszczędności jakie sądy uzyskają z tytułu pozbawienia dodatków funkcyjnych osób zajmujących stanowiska kierowników oddziałów administracyjnych i głównych księgowych, które ulegną likwidacji. Oszacował, że będą one wyższe o prawie 350 tys. zł od wydatków w postaci kosztów wymiany tablic i pieczęci. Wskazana kwota wydatków jest jednak, zdaniem Rady, zaniżona, bo nie uwzględnia kosztów delegowania sędziów i innych pracowników sądów z wydziałów zamiejscowych do jednostek macierzystych. Nie bierze ponadto pod uwagę wydatków jakie mogą towarzyszyć przejściu części sędziów znoszonych sądów w stan spoczynku mimo nieukończenia 65 lat, w sytuacji gdy nabyli już uprawnienia określone w art. 69 § 2 Usp. Nie uwzględnia również konieczności powołania dodatkowo w blisko 30 sądach rejonowych ich dyrektorów, co pociągnie za sobą koszty ich wynagrodzeń w wysokości ok. 2 mln zł rocznie. Warto również podkreślić, że uzasadnienie projektu rozporządzenia nie uwzględnia kosztów przewożenia akt kadrowo-finansowych ze

znoszonych sądów do jednostek przejmujących oraz konieczności zakreślenia tysięcy spraw w dotychczasowych repertoriach a także zakładania nowych repertoriów.

Projektodawca w ogóle nie zastanawia się nad negatywnymi skutkami zniesienia tak dużej liczby sądów zwłaszcza w sferze społecznej. Nie bierze pod uwagę ogromnego znaczenia kulturowego sądów dla społeczności lokalnych oraz faktu, że wokół nich tworzy się inteligentne środowisko prawnicze. Likwidacja sądów jako samodzielnych jednostek spowoduje swoiste wyjałowienie miast prowincjonalnych i dalszy rozwój metropolii z Warszawą na czele oraz odpływ do tych metropolii elit prawniczych a także pozostanie w nich absolwentów uczelni prawniczych wywodzących się z tych miast.

Wbrew stwierdzeniu zawartemu w uzasadnieniu projektu zniesienie tak wielu sądów (nawet w sytuacji gdy część z nich zostanie następnie przekształcona w wydziały zamiejscowe) będzie miało wpływ na lokalne rynki pracy i rozwój regionalny zwłaszcza, że zakłada się, iż część sędziów oraz urzędników agend administracyjnych i finansowych zmieni miejsce wykonywania pracy i w dalszej perspektywie miejsce zamieszkania. Sędziowie zaś w celu stworzenia sobie większych szans awansu zawodowego – będą dążyć do przeniesienia się do jednostek macierzystych.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę na niewłaściwy tryb konsultacji projektu rozporządzenia z prezesami zainteresowanych sądów z powodu zbyt krótkiego czasu, który organy te otrzymały na wyrażenie stanowiska i nieprzedstawienia im jakiegokolwiek uzasadnienia projektu. Podobnie krótki termin zakreślono dyrektorom sądów na obliczenie szacunkowych skutków finansowych likwidacji sądów.

Rada zauważa, że do projektu nie dołączono projektu zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie powołania wydziałów zamiejscowych. Brak takiego zarządzenia spowoduje likwidację tych jednostek organizacyjnych.

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

sędzia Roman Kęska