

STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 3 marca 2018 r.

**w sprawie odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów na podstawie nadzwyczajnego
i przejściowego art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy
– Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw
(Dz. U. z 2017 r. poz. 1452)**

Krajowa Rada Sądownictwa, mając na uwadze swoje stanowisko w przedmiocie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1452), w odniesieniu do art. 17 ust. 1, przyznającego Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do arbitralnego, jednoosobowego odwoływania prezesów sądów, z jednoczesnym pełnym pozbawieniem samorządu sędziowskiego wpływu na te decyzje, zauważa, że taka kompetencja nie oznacza dowolności aktu odwołania.

Rada, jako konstytucyjny organ stojący na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, realizując prezentowane stanowisko, w ramach podjętych działań monitorowała decyzje Ministra Sprawiedliwości w zakresie odwoływania prezesów oraz wiceprezesów sądów i od listopada 2017 r., wysłuchiwała tych spośród sędziów odwołanych z pełnionych funkcji prezesów i wiceprezesów sądów, którzy przyjęli zaproszenie Rady.

Informacje przedstawiające motywy odwołań pojawiały się w komunikatach Ministerstwa Sprawiedliwości, jednak nie zawierały odniesienia do konkretnych analiz i danych statystycznych, umożliwiających Radzie, odwołanym Prezesom, środowiskom i stowarzyszeniom sędziowskim, a także opinii publicznej ich weryfikację, która, zważywszy na szeroki zakres przeprowadzanych zmian kadrowych na stanowiskach kierowniczych w wymiarze sprawiedliwości, wydaje się nie tylko naturalna, ale dla zachowania transparentności wręcz pożądana.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa Minister Sprawiedliwości, podejmując decyzję o odwołaniu prezesa czy wiceprezesa sądu, powinien kierować się rzeczywistymi

i merytorycznymi przesłankami, przedstawianymi w uzasadnieniu swojego stanowiska. Proces podejmowania decyzji powinien być transparentny, aby zarówno osoby bezpośrednio zainteresowane, których dotyczy decyzja o odwołaniu z pełnionej funkcji, jak i środowisko sędziowskie, organy samorządu sędziowskiego, ale przede wszystkim opinia publiczna, mogli poznać przesłanki, stanowiące podstawę decyzji Ministra Sprawiedliwości. Niejasne, a wręcz wątpliwe w odbiorze osób zainteresowanych, przyczyny odwołań prezesów czy wiceprezesów sądów, zwłaszcza, że skala tego zjawiska jest bardzo duża, mogą rodzić uzasadnione przypuszczenia, że u podstaw podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości decyzji personalnych nie leżą względy dbałości o poprawę jakości i efektywności pracy sądów. Natomiast sposób odwoływania godzi w niezależność sądów i podważa zasadę zaufania obywatela do państwa.

Rada zauważa, że wskazywane w komunikatach Biura Ministerstwa Sprawiedliwości powody odwołań zostały określone w sposób całkowicie dowolny. Przedstawiane okoliczności nie miały pokrycia w rzeczywistych danych statystycznych. Należy szczególnie podkreślić to, że do chwili odwołania nie były podważane kompetencje osób odwołanych. Minister Sprawiedliwości nie wysuwał pod ich adresem ani jakichkolwiek zastrzeżeń, ani żadnych krytycznych uwag dotyczących sposobu kierowania przez nich sądami.

W demokratycznym państwie prawnym jednostronna narracja, sugerująca, czy wręcz arbitralnie stwierdzająca złą pracę sądów i konieczność poprawy wyników statystycznych, bez rzetelnego udokumentowania formułowanych negatywnych ocen pracy prezesów czy wiceprezesów sądów, i bez całościowej analizy przyczyn i skutków sytuacji w sądownictwie, nie może, w ocenie Rady, stanowić podstawy do przeprowadzania na tak dużą skalę zmian kadrowych. Rada zauważa, że istotną przyczyną zaległości pojawiających się obecnie w sądach jest brak obwieszczeń przez Ministra Sprawiedliwości wolnych stanowisk sędziowskich. W 2017 r. Minister Sprawiedliwości nie wydał żadnego obwieszczenia o wolnym stanowisku sędziowskim, a ostatnie takie obwieszczenie pochodzi z 11 października 2016 r. Skoro Minister Sprawiedliwości nie organizuje naboru na stanowiska sędziowskie, to, biorąc pod uwagę utrzymujący się poziom wpływu nowych spraw do sądów i zwalnianie się stanowisk sędziowskich, wzrost zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy – w ocenie Rady – nie powinien obciążać prezesa sądu.

Okoliczność ta może wpływać na odpowiedzialność Skarbu Państwa związaną z wypłatą odszkodowań za przewlekłe prowadzenie spraw sądowych. Nie bez znaczenia jest również rosnąca liczba sędziów delegowanych do orzekania w innych sądach oraz znaczna liczba sędziów odsuwanych od pracy orzeczniczej w celu pełnienia czynności

administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Ewentualne słabsze wyniki statystyczne, jakie odnotowano w sądach, wynikały nierzadko z bardzo trudnej sytuacji kadrowej, spowodowanej nieobsadzonymi etatami sędziowskimi. Nie były zaś wynikiem nieudolności prezesów czy wiceprezesów tych sądów.

Rada przypomina także, że, w świetle obowiązujących przepisów, Ministerstwo Sprawiedliwości nie miało podstaw prawnych do obciążania prezesa sądu odpowiedzialnością za ewentualne błędy, których mógł się dopuścić dyrektor sądu. Dyrektor sądu nie jest sędzią, a ponadto, zgodnie z art. 21a § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23 – dalej jako u.s.p.), jego zwierzchnikiem służbowym jest Minister Sprawiedliwości, który powołuje i odwołuje dyrektora sądu (art. 32 § 1 u.s.p.). Również przed zmianą przepisów regulujących pozycję dyrektora sądu, w zakresie dotyczącym spraw budżetowych podlegał on Ministrowi Sprawiedliwości (art. 177 § 4 u.s.p.).

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca ponadto uwagę na wątpliwości związane z trybem odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych oraz sądów wojskowych, dotyczące zwłaszcza wydawania decyzji w tym zakresie nie przez Ministra Sprawiedliwości, ale przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Rada, odwołując się do poglądu pełnego składu Sądu Najwyższego w uchwale z 28 stycznia 2014 r. o sygn. akt BSA-4110-4/13, zauważa, że art. 9aa u.s.p. nie znajduje zastosowania do czynności podejmowanych na podstawie innych ustaw, w tym ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa Minister Sprawiedliwości, przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 17 ust. 1 tej ustawy, nie może być zastąpiony przez sekretarza ani podsekretarza stanu. Analiza uzasadnienia przywołanej uchwały Sądu Najwyższego wskazuje, że została ona oparta przede wszystkim na analizie konstytucyjnego standardu niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz oraz statusu Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej. W szczególności, Sąd Najwyższy stwierdził, że to zasada podziału władz przesądza o ścisłej wykładni wszystkich kompetencji przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości wobec sądów i sędziów. Sąd Najwyższy przypomniał, że Konstytucja nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości ani jakiegokolwiek innemu ministrowi żadnych władczych uprawnień w stosunku do władzy sądowniczej, toteż jego kompetencje w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter wyjątkowy i nadzwyczajny. W uzasadnieniu przywołanej uchwały wyraźnie zaznaczono, że niektóre kompetencje Ministra Sprawiedliwości mają istotny wpływ na konstytucyjną pozycję sędziego (np. przez zmianę miejsca służbowego), wobec czego oczywistym jest, że mogą być wykonywane tylko

przez konstytucyjny organ władzy publicznej. Sąd Najwyższy przypomniał również, że ograniczenie kompetencji organów władzy wykonawczej wobec sądownictwa należy do standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlatego też należy uznać, że zakaz zastępowania Ministra Sprawiedliwości przez sekretarza lub podsekretarza stanu w wykonywaniu niektórych kompetencji przysługujących mu wobec sądów i sędziów wynika z konstytucyjnych i międzynarodowych standardów niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz.

Należy również podkreślić, że odwoływanie prezesów sądów ze skutkiem natychmiastowym oraz jednocześnie odwoływanie prezesa i wiceprezesa tego samego sądu, a więc osób posiadających co do zasady wieloletnie doświadczenie zawodowe, także w zakresie pełnionych funkcji, uniemożliwia sprawne przekazanie obowiązków ich następcom i zagraża sprawnemu funkcjonowaniu sądów. Sąd jako instytucja publiczna musi być tak zorganizowany, żeby zachowana została ciągłość jego funkcjonowania.

Rada zwraca ponadto uwagę, że, wbrew podstawowym zasadom funkcjonowania organów państwowych, jak również wbrew utrwalonej praktyce, informacje o odwołaniu prezesów i wiceprezesów sądów, a więc osób piastujących niezwykle ważne i istotne funkcje w wymiarze sprawiedliwości, były w większości wypadków przekazywane faksem – a odwoływani sędziowie w 2016 r. nie otrzymywali oryginałów decyzji o odwołaniu. W 2017 r. ta praktyka została utrzymana. Pozostaje to w rażącej sprzeczności z dobrym obyczajem oraz z należnym osobom odwoływanym szacunkiem. Zdarzały się sytuacje, że niejednokrotnie odwołanie następowało jeszcze przed doręczeniem odwoływanemu Prezesowi jakiegokolwiek informacji w tym zakresie, który, nie wiedząc o odwołaniu, wykonywał istotne czynności służbowe.

Zgodnie z jednolitą doktryną i utrwaloną praktyką wszystkie oświadczenia woli wpływające na sytuację prawną określonej osoby wymagają nie tylko jakiegokolwiek uzewnętrznienia decyzji wywołania określonego skutku prawnego, ale szczególnego udostępnienia tej decyzji adresatowi. Zależność skuteczności oświadczenia woli składanego innej osobie od zachowania wymagań odpowiedniej formy jest zatem niewątpliwa. Jeżeli podjęta przez Ministra Sprawiedliwości decyzja o odwołaniu prezesa czy wiceprezesa sądu została sporządzona w formie pisemnej, a oczywistym jest, że taka forma powinna być uznana za obowiązującą, to jej oryginał powinien zostać doręczony temu prezesowi czy wiceprezesowi sądu w takiej samej formie. Faks nie spełnia formy pisemnej dokumentu. W ocenie Rady faks jest jedynie dowodem, że taka decyzja została sporządzona, więc taka

forma przekazywania informacji o podjętej decyzji, wywołującej przecież oczywiście istotne skutki prawne dla adresata, może być odbierana jako pogwałcenie zasad dobrego obyczaju.

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża głębokie zaniepokojenie skalą występującego zjawiska, które może spowodować nieodwracalne, negatywne skutki dla całego wymiaru sprawiedliwości.