



Warszawa, 10-06-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.511.15.2024.JRO

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich aktualny model powoływania i odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów obciążony jest dwoma systemowymi wadami, a mianowicie:

- 1) marginalizacją środowisk sędziowskich w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych, co stoi w sprzeczności z zasadą równowagi władzy (art. 10 Konstytucji) oraz zasadą niezależności i odrębności władzy sądowniczej od władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 173 Konstytucji RP) w rozumieniu przyjętym w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹;
- 2) brakiem dostatecznych gwarancji ochrony prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych przed arbitralnym odwołaniem przed upływem ustawowej kadencji, co stoi w sprzeczności z prawem dostępu do sądu (art.

¹ Wyroki TK z: 9 listopada 1993 r., K 11/93; 18 lutego 2004 r., K 12/03; 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka².

W aktualnym stanie prawnym prezesi i wiceprezesi sądów powszechnych są powoływani uznaniowo przez Ministra Sprawiedliwości (art. 23-25 Prawa o ustroju sądów powszechnych³), a prezesi i wiceprezesi sądów wojskowych są powoływani uznaniowo przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (art. 11 § 3 Prawa o ustroju sądów wojskowych⁴). W obu przypadkach powołanie odbywa się z całkowitym pominięciem opinii środowiska sędziowskiego – Minister Sprawiedliwości (czasem w porozumieniu z Ministrem Obrony) samodzielnie wskazuje pożądanych kandydatów i nie ma obowiązku zasięgnięcia opinii zgromadzenia ogólnego danego sądu ani Krajowej Rady Sądownictwa. Całkowita marginalizacja środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów oraz uzależnienie ich od dyskrecyjnej decyzji Ministra stanowi zaburzenie równowagi między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą na korzyść tej ostatniej.

Należy podkreślić, że prezesi i wiceprezesi sądów nie tylko odgrywają kluczową rolę w zarządzaniu działalnością administracyjną wymiaru sprawiedliwości, lecz także sprawują istotne kompetencje jurysdykcyjne, przykładowo decydują o:

- kierowaniu spraw na posiedzenie w sprawach karnych;
- zarządzeniu rozpoznania sprawy w składzie trzech sędziów;
- wyznaczaniu obrońcy z urzędu;
- zwrocie aktu oskarżenia z powodu braków formalnych;
- sprowadzeniu oskarżonego pozbawionego wolności na posiedzenie sądowe w jego sprawie;
- wyrażeniu zgody na wykonywanie czynności komorniczych w dni wolne od pracy i w godzinach nocnych;
- nakazaniu natychmiastowego zwolnienia sędziego zatrzymanego w związku z ujęciem na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa.

² Wyroki ETPC z 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* oraz z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*.

³ Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334).

⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250 ze zm.).

Prezesi i wiceprezesi sądów mogą więc w pośredni, acz istotny sposób wpływać na działalność orzeczniczą sądów. Z tego względu prawo powinno im gwarantować odpowiednią niezależność od organów władzy wykonawczej, aby mogli wykonywać swoje obowiązki w sposób rzetelny, w oparciu o przepisy prawa i najlepsze standardy zarządzania.

Jak słusznie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „w celu zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zapewnienie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania i odwoływania prezesów sądów. Minister Sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów, musi mieć także w tym procesie udział. Jego głos nie może być jednak dominujący, inaczej naruszałoby to zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z zasady podziału władzy. Oddanie w tym wypadku kompetencji do powoływania i odwoływania prezesa w ręce organu administracji dopuszcza nieograniczony wpływ organu administracyjnego na czynności jurysdykcyjne przez obsadzanie stanowiska, z którym wykonywanie tych czynności jest związane. Praktycznie przekazuje zatem dotychczasowe uprawnienia samorządu sędziowskiego w ręce organu administracyjnego.”⁵

Znana mi jest publiczna deklaracja Pana Ministra o woli uzgadniania kandydatur na prezesów i wiceprezesów sądów z lokalnymi zgromadzeniami sędziów, co oczywiście zasługuje na uznanie. Ta deklaracja – co oczywiste – nie jest jednak prawnie wiążąca i jako taka stanowi jedynie prowizoryczne remedium na problem, który wymaga systemowego rozwiązania w postaci wprowadzenia do ustawy obligatoryjnego udziału środowiska sędziowskiego w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Ów udział może zostać zapewniony przez przyznanie prawa wyrażania wiążących opinii na temat kandydatur przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości zgromadzeniu danego sądu, względnie Krajowej Radzie Sądownictwa, pod warunkiem wdrożenia reformy gwarantującej jej samej niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Procedura powoływania prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych nie budzi natomiast zastrzeżeń – są oni powoływani przez Prezesa NSA, a negatywna opinia zgromadzenia sędziów danego WSA blokuje powołanie, chyba że pozytywną opinię

⁵ Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

przedstawi Krajowa Rada Sądownictwa (art. 21 Prawa o ustroju sądów administracyjnych⁶).

W aktualnym stanie prawnym prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości, przy czym w przypadku sądów wojskowych działa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Minister Sprawiedliwości może odwołać prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego lub wojskowego przed upływem kadencji, w przypadku (art. 27 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 11 §5 Prawa o ustroju sądów wojskowych):

- 1) rażącego lub uporczywego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;
- 2) gdy dalszego pełnienia funkcji nie da się pogodzić z innymi powodów z dobrem wymiaru sprawiedliwości;
- 3) stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych;
- 4) złożenia rezygnacji z pełnionej funkcji.

Procedura odwoławcza składa się maksymalnie z pięciu etapów (art. 27 § 2-5a Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 11 § 6-7 Prawa o ustroju sądów wojskowych):

- 1) przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości (samodzielnie lub w porozumieniu z Ministrem Obrony) zamiaru odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem kolegium sądu;
- 2) wyrażenia opinii przez kolegium sądu – pozytywna opinia upoważnia do odwołania, natomiast negatywna blokuje możliwość odwołania;
- 3) w razie negatywnej opinii kolegium Minister Sprawiedliwości przedstawia zamiar odwołania wraz z pisemnym uzasadnieniem Krajowej Radzie Sądownictwa. Brak opinii po upływie 30-dniowego terminu na jej przyjęcie nie stoi na przeszkodzie odwołaniu;
- 4) wyrażenie opinii przez KRS, która jest wiążąca tylko wtedy, gdy została przyjęta większością 2/3 głosów. Brak opinii po upływie 30-dniowego terminu na jej przyjęcie nie stoi na przeszkodzie odwołaniu;

⁶ Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.).

5) wydanie decyzji o odwołaniu przez Ministra Sprawiedliwości w przypadku prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, a w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej w przypadku prezesów i wiceprezesów sądów wojskowych.

Procedura ta jest obarczona trzema mankamentami:

1) niepodważalność decyzji Ministra Sprawiedliwości w przypadku pozytywnej opinii kolegium, co narusza prawo odwołanego do dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka);

2) ograniczenie mocy wiążącej uchwały KRS do sytuacji, gdy została podjęta większością 2/3 głosów, co stanowi powtórzenie niekonstytucyjnego rozwiązania z 1993 r.⁷;

3) brak możliwości odwołania się do sądu przez odwołanego prezesa lub wiceprezesa od niekorzystnej dla niego uchwały KRS, co narusza jego prawo do dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka);

Z kolei prezesów i wiceprezesów wojewódzkich sądów administracyjnych powołuje i odwołuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prezes NSA może odwołać prezesa lub wiceprezesa WSA w przypadku (art. 21a § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych):

1) rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych;

2) gdy dalszego pełnienia funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Procedura odwoławcza składa się jedynie z dwóch etapów:

1) zasięgnięcie niewiążącej opinii zgromadzenia ogólnego danego sądu oraz Krajowej Rady Sądownictwa;

2) wydanie przez Prezesa NSA decyzji o odwołaniu prezesa lub wiceprezesa WSA.

Procedura ta nie zawiera żadnych gwarancji ochrony przed arbitralnym odwołaniem prezesa lub wiceprezesa sądu przed upływem kadencji: decyzja Prezesa NSA jest niepodważalna i niezaskarżalna, a opinie zgromadzenia i KRS są niewiążące. Choć zagrożenie dla niezależności władzy sądowniczej jest tu mniejsze niż w przypadku

⁷ Tak orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93.

procedury odwoływania prezesów sądów powszechnych, bo organem odwołującym jest sędzia, to nadal budzi ona zastrzeżenia z punktu widzenia prawa sędziego do dostępu do sądu (art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Z orzecznictwa ETPC wynika jednoznacznie, że z przepisów ustawowych gwarantujących prezesom i wiceprezesom sądów określone kadencje wynika prawo podmiotowe do pozostania na stanowisku do upływu kadencji⁸. W przypadku odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu przed upływem kadencji i wbrew jego woli dochodzi do „sporu” w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a co za tym idzie – odwołany powinien mieć możliwość poddania niekorzystnej dla niego decyzji kontroli sądowej. W ocenie Trybunału w Strasburgu, „członkowie władzy sądowniczej muszą korzystać z ochrony przed arbitralnymi działaniami władzy wykonawczej i jedynie kontrola przez niezależny organ sądowy zgodności z prawem takiej decyzji o ich odwołaniu może zapewnić skuteczność tego prawa”⁹.

Jedno z orzeczeń składających się na standard strasburski w tym zakresie jest adresowane bezpośrednio do Polski. Wspomniany już wyrok ETPC w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce* od 3 lat pozostaje niewykonany. Pod koniec ubiegłego roku Komitet Ministrów Rady Europy przyjął rezolucję zwracającą Polsce uwagę na konieczność „zapewnienia ochrony prezesów i wiceprezesów sądów przed arbitralnymi odwołaniami, w tym również przez wprowadzenie kontroli sądowej”¹⁰. Choć orzeczenie wprost odnosi się tylko do prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, to analogiczne zastrzeżenia można odnieść pod adresem procedury odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów wojskowych, w których też decydującą rolę odgrywają organy władzy wykonawczej. W mojej ocenie uzasadnione jest odniesienie tego wyroku także do odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych, zważywszy, że przysługuje im takie samo prawo podmiotowe do dokończenia kadencji, jak prezesom i wiceprezesom sądów powszechnych i wojskowych.

Zwraca też uwagę węższy katalog przesłanek odwoławczych w przypadku prezesów i wiceprezesów sądów administracyjnych niż w przypadku prezesów sądów powszechnych i wojskowych, co jest niezrozumiałe – o ile możliwość odwołania w przypadku rezygnacji wynika z przepisu w sposób dorozumiany, to rzuca się w oczy

⁸ Zob. zwłaszcza wyrok w sprawie *Broda i Bojara*, §103, §107 i §109.

⁹ §146.

¹⁰ Tymczasowa rezolucja Komitetu Ministrów z 7 grudnia 2023 r. nr CM/ResDH(2023)487, HUDOC-EXEC.

brak przesłanki niskiej efektywności w sprawowaniu nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy sądu. Przesłanka ta – jak się wydaje – może być rozumiana jako forma rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych. Należy więc rozważyć ujednoczenie przesłanek odwoławczych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się z prośbą o rozważenie przygotowania projektu nowelizacji przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych, Prawa o ustroju sądów wojskowych oraz Prawa o ustroju sądów administracyjnych przez:

- 1) zagwarantowanie środowiskom sędziowskim udziału w procedurze powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych;
- 2) ujednoczenie przesłanek odwoławczych w przypadku prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych i wojskowych oraz administracyjnych;
- 3) wprowadzenie wymogu uzasadnienia decyzji o odwołaniu ze stanowiska prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego, wojskowego lub administracyjnego, które nie powinno się ograniczać do przytoczenia jednej z ustawowych przesłanek odwoławczych;
- 4) wprowadzenie kontroli sądowej decyzji o odwołaniu prezesów lub wiceprezesów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, a także uchwał KRS upoważniających do odwołania;
- 5) zwiększenie roli zgromadzenia sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego, względnie KRS, w procedurze odwołania prezesa lub wiceprezesa danego WSA;
- 6) zagwarantowanie mocy wiążącej negatywnej opinii KRS niezależnie od tego, jaką większością została podjęta.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/