

**OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 12 czerwca 2008 r.

w przedmiocie projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Przedstawiony przez Ministra Sprawiedliwości projekt budzi niepokój przede wszystkim w zakresie przyjętej w nim koncepcji nowego unormowania drogi dojścia do urzędu sędziego. Sprowadzenie tej niezwykle istotnej, ustrojowej zmiany w sądownictwie powszechnym do regulacji o charakterze podporządkowanym odmiennemu instytucjonalnie modelowi organizacji kształcenia wstępnego nie może zyskać akceptacji. Konieczność nowelizacji obowiązującej obecnie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, wywołana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. w sprawie oznaczonej sygn. akt SK 7/06, w zakresie zapewnienia zgodności rozwiązań ustawowych z brzmieniem Konstytucji ma charakter priorytetowy i nadrzędny. Wprowadzenie tych zmian do rozdziału zawierającego przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest wyrazem braku zrozumienia dla niezwyklej wagi i znaczenia dokonywanych zmian w ustroju sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje wcześniej wyrażone stanowisko, że kwestia zapewnienia stosownych rozwiązań ustawowych umożliwiających mianowanym asesorum sądowym, nie spełniającym wymogu z art. 61 § 1 pkt. 7 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, podjęcie starań o powołanie na urząd sędziego przed dniem 6 maja 2009 r., jest sprawą niezwykle pilną i ważną dla zapobieżenia zapaści kadrowej w sądach rejonowych po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też stosowna nowelizacja w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona w trybie odrębnym przyspieszonym.

Przedstawiony projekt nie zawiera uzasadnienia w zakresie powołania do życia nowej instytucji o nazwie Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w miejsce funkcjonującego obecnie Krajowego Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury, które proponuje się zlikwidować. Bardzo skromna argumentacja wskazana w uzasadnieniu projektu nie jest przekonująca, gdyż zakres zadań jakie instytucja ta ma realizować, w szczególności szkolenie zawodowe i szkolenie wstępne, pokrywa się z zakresem zadań funkcjonującego

od 1 września 2006 r. Centrum Szkolenia. Nie ma zatem potrzeby powoływania do życia nowej instytucji. Poważne wątpliwości budzi ponadto proponowana jej nazwa. Doskonalenie zawodowe sędziów wszystkich szczebli sądów powszechnych, w przekonaniu Krajowej Rady Sądownictwa, nie powinno być organizowane przez instytucję, która nazywa się Szkołą. Pozostaje to w sprzeczności z rangą sprawowanego przez sędziów urzędu oraz poziomem kwalifikacji zawodowych wcześniej uzyskanych. Nazwa ta mogłaby być adekwatną jedynie w odniesieniu do aplikacji.

Proponowane zmiany dotyczące procesu kształcenia kandydatów na sędziów w toku aplikacji sądowej oraz przeprowadzania szkoleń zawodowych nie są, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, zgodne z zasadami przyjętymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Usytuowanie dyrektora Szkoły, dające mu pełną kontrolę tego podmiotu i niezwykle szerokie kompetencje wraz z ochroną wynikającą z kadencyjności powołania, stanowi zagrożenie dla istoty szkolenia kandydatów na sędziów. Brak możliwości jakiegokolwiek współdecydowania przez środowisko sędziów o procesie kształcenia sędziów i przygotowania kandydatów do pełnienia urzędu, jak również pozbawienie Krajowej Rady Sądownictwa realnego wpływu na ten proces, pozostaje w sprzeczności z przyjętą w Konstytucji zasadą trójpodziału władz. Przedstawiona koncepcja funkcjonowania instytucji zajmującej się kompleksowo kształceniem i doskonaleniem zawodowym oddaje pełnię kompetencji w tym zakresie wyłącznie władzy wykonawczej, co budzi sprzeciw Krajowej Rady Sądownictwa i jest niezgodne z opinią Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) nr 10 (2007) z dnia 23 listopada 2007 r.

Krajowa Rada Sądownictwa nie popiera także propozycji poszerzenia kręgu osób, spośród których Minister Sprawiedliwości powoływać ma dyrektora Szkoły. Instytucja, której celem jest kształcenie sędziów, z uwagi na swoją specyfikę co do programu i metod kształcenia, powinna być kierowana przez osobę doskonale obeznaną z warszatem sędziego, a więc osobę posiadającą bogate doświadczenie w tym zakresie. Przyjęcie rozwiązania dającego możliwość powołania na stanowisko dyrektora osoby posiadającej tytuł naukowy profesora albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym.

Wskazać należy, że zgodnie z Europejską Kartą Ustawowych Zasad Dotyczących Sędziów prawo odnośnie do selekcji, rekrutacji i szkoleń wstępnych musi gwarantować organizowanie ich w sposób przygotowujący do właściwego wykonywania obowiązków sędziego. W teź procedurze organ posiadający uprawnienia legislacyjne i wykonawcze, którego skład stanowią co najmniej w 50% sędziowie wybierani przez sędziów, musi mieć

prawo do zapewnienia właściwego programu szkolenia i takiej jego organizacji, które pozwoli zrealizować wymagania otwartego umysłu, fachowości i bezstronności - elementów związanych z wykonywaniem obowiązków sędziego. Nadto każda decyzja dotycząca selekcji, rekrutacji, powołania na stanowisko, kariery zawodowej czy zakończenia służby przez sędziego musi być podejmowana z udziałem tego niezależnego organu.

Podkreślenia wymaga, że biorąc pod uwagę obecne usytuowanie Ministra Sprawiedliwości – polityka wchodzącego w skład Rady Ministrów – Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zdecydowanie negatywną opinię proponowanemu ukształtowaniu procesu kształcenia i doszkalania sędziów, w którym kluczową rolę odgrywałaby osoba dyrektora powoływana przez członka Rządu.

Przedstawiony projekt nie zapewnia należytej koordynacji w zakresie zmian modelu szkolenia, dochodzenia do urzędu sędziego, sposobu wynagradzania i umiejscowienia w systemie organów państwa Ministra Sprawiedliwości.

Przepisy międzyczasowe odnoszące się do osób, które zdały egzamin sędziowski na zasadach dotychczas obowiązujących oraz osób, które obecnie kształcą się w ramach aplikacji sądowej rozpoczętej przed dniem 1 stycznia 2008 r., godzą zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa w zasadę ochrony praw nabytych. Wskazanemu kręgowi osób należy zagwarantować dokończenie obranej przez nich drogi. Takie rozwiązanie zaproponowała Rada w stanowisku z dnia 13 marca 2008 roku, w którym wyraziła zdanie, że zasadnym jest utworzenie nowego stanowiska sędziowskiego w sądzie rejonowym i odpowiednio wojskowym sądzie garnizonowym, sędziego grodzkiego. Dopiero takie stanowisko, na którym egzaminowany aplikant sądowy sprawdza się w procesie orzekania o ograniczonym zakresie kognicji, pozwoli na dostateczne zweryfikowanie jego wiedzy i kwalifikacji.

Wobec powyższego Krajowa Rada Sądownictwa nie popiera przyjętego w projekcie Ministra Sprawiedliwości wymogu stażu tych osób na stanowisku referendarza czy asystenta sędziego. Ustanowienie tego wymogu byłoby de facto przedłużeniem okresu aplikacji, już po zdaniu egzaminie sędziowskim. Osoby, które rozpoczynały i skończyły aplikacje na zasadach dotychczas obowiązujących nie przewidywały ewentualności, że po odbytej aplikacji i zdaniu egzaminie sędziowskim będą musiały przez kilka lat dodatkowo wykonywać zawód referendarza lub asystenta sędziego. Proponowane rozwiązania nie mogą w tak znaczący sposób zmieniać sytuacji osób, które są w trakcie drogi do objęcia urzędu sędziego. Tak drastyczne wydłużenie okresu potrzebnego do uzyskania nominacji sędziowskiej jest dla tych osób rozwiązaniem krzywdzącym. Zaznaczyć należy, że Trybunał Konstytucyjny w wymienionym wyżej orzeczeniu nie zakwestionował merytorycznego przygotowania asesora

sądowego do pełnienia funkcji orzeczniczych, lecz wyposażenia tego stanowiska w pełnię gwarancji niezawisłości.

Niepokój Krajowej Rady Sądownictwa budzi również proponowane przedłużenie okresu aplikacji o okres stażu na stanowisku asystenta i referendarza. Kompetencje referendarza sądowego ograniczone do wykonywania czynności z zakresu ochrony prawnej nie stanowią przygotowania do orzekania w różnych kategoriach spraw, w których właściwym rzeczowo jest sąd rejonowy. Nie sposób zgodzić się także z rozwiązaniem, w którym o miejscu i warunkach odbywania tego stażu decydowałby dyrektor Szkoły. Kompetencje tego podmiotu są niezwykle szerokie i trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiej propozycji, w której dyrektor Szkoły decyduje o całym procesie przebiegu aplikacji, poczynając od egzaminu wstępnego aż po egzamin sędziowski i przebieg stażu.

Nie może zyskać akceptacji rozwiązanie, zgodnie z którym zatrudnienie na stanowisku referendarza sądowego jest środkiem do osiągnięcia innego celu jakim jest mianowanie na urząd sędziego. Instytucja referendarza sądowego, funkcjonująca od ponad 10 lat w wymiarze sprawiedliwości i posiadająca utrwalony ustrojowy status nie miała pełnić w zamyśle ustawodawcy roli „poczekalni”, lecz stanowić wyodrębniony szczebel w hierarchii stanowisk pomiędzy stanem urzędniczym a urzędem sędziowskim, realizujący niezwykle istotne zadania z dziedziny ochrony prawnej. Proponowane rozwiązanie wprowadzi niepożądany podział na różne kategorie referendarzy. Powyższe spostrzeżenie dotyczy także asystentów sądowych, których rozwiązania instytucjonalne proponowane w projekcie nie są godne poparcia co do wprowadzenia nieuzasadnionych podziałów na różne kategorie.

Zastrzeżenia budzą także następujące szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie:

Art. 8 pkt. 1 projektu

Wskazany przepis upoważnia Ministra Sprawiedliwości do odwołania członka Rady Programowej, jeżeli ten nie realizuje zadań związanych z zakresem swoich obowiązków w Radzie. Użyte sformułowanie jest nieostre, tymczasem kompetencje organów powinny być sformułowane w sposób jednoznaczny.

Art. 12 ust. 1 pkt. 1 oraz ust. 2 projektu

Uwaga analogiczna jak wyżej z tym, że nieostrość odnosi do kompetencji Ministra Sprawiedliwości do odwołania dyrektora Krajowej Szkoły jeżeli ten nie realizuje zadań związanych z pełnioną funkcją. Ponadto odwołanie dyrektora następuje po uzyskaniu opinii Rady, która nie jest wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości.

Art. 25 ust. 4 i 5 projektu

Projektowane przepisy uprawniają dyrektora Krajowej Szkoły do wyznaczenia aplikantowi patrona koordynatora, który m.in. nadzoruje prawidłowy przebieg jego praktyk. Jednocześnie upoważniają one dyrektora do tego aby w uzgodnieniu z patronem koordynatorem wyznaczył aplikantowi patrona każdej z praktyk, do których odbycia jest on zobowiązany programem aplikacji. Takie rozwiązanie jest oczywiście niewłaściwe, gdyż o przydzieleniu patrona powinien decydować prezes właściwego sądu. Rozwiązanie ujęte w projekcie daje dyrektorowi Szkoły uprawnienie do ingerowania w funkcjonowanie sądu z pominięciem jego prezesa, tj. osoby najlepiej zorientowanej w kwalifikacjach poszczególnych sędziów do sprawowania funkcji patrona.

Art. 31 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 projektu

Proponowany artykuł 31 określa czas trwania aplikacji sędziowskiej na 54 miesiące. Zgodnie z treścią art. 25 poprzedza ją 12 – sto miesięczna aplikacja ogólna. Oznacza to, że aplikacja trwać będzie łącznie 5 lat i 6 miesięcy, z czego 3,5 roku to zajęcia w Krajowej Szkole połączone z odpowiednimi praktykami, a następne 2 lata staż odpowiednio na stanowisku asystenta sędziego (na czas określony) oraz referendarza sądowego (na czas nieokreślony). Taki system kształcenia sędziów ma zgodnie z uzasadnieniem projektu, jeżeli chodzi o długość aplikacji, odpowiadać dotychczasowemu modelowi, który po zsumowaniu aplikacji i asesury daje podobny czas oczekiwania na objęcie urzędu sędziowskiego. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem projektodawcy, gdyż nieporozumieniem jest porównywanie dotychczasowej instytucji asesury ze stażem asystenta sędziego, czy referendarza sądowego, którzy mogą wykonywać jedynie ściśle ograniczone zadania przyszłego sędziego. W żadnym razie nie mogą oni przeprowadzać postępowań sądowych, a więc przebieg tego stażu nie będzie stanowił podstawy do stwierdzenia czy kandydat gwarantuje prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Lepszym rozwiązaniem wydaje się skrócenie aplikacji poprzez zintensyfikowanie praktyk i skrócenie stażu na stanowisku referendarza sądowego do roku, z pominięciem stażu na stanowisku asystenta sędziego. Ponadto trzeba wyraźnie wskazać, że brak gwarancji powołania na stanowisko sędziego po ukończeniu aplikacji z odpowiednio dobrym wynikiem, w połączeniu z perspektywą długotrwałego zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego i relatywnie niskim wynagrodzeniem spowoduje, że dla wielu osób urząd sędziego nie będzie atrakcyjną ofertą zawodową. Stoi to w sprzeczności z nadrzędnym założeniem, że sędziami powinni zostawać najlepsi z absolwentów uczelni prawniczych, gdyż tylko oni mogą zagwarantować wysoki poziom orzekania. Ponadto należy wskazać, że propozycja zawarta w projekcie przewiduje podwójne dochodzenie do zawodu referendarza

poprzez roczną aplikację ogólną i poprzez odbywanie stażu na stanowisku referendarza po uprzednim ukończeniu aplikacji sędziowskiej. Ten dualizm nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Art. 42 i art. 47 projektu

Na podstawie art. 42 projektu dyrektor Krajowej Szkoły, na wniosek aplikanta, przyznaje mu stypendium na czas aplikacji ogólnej, prokuratorskiej i sędziowskiej (z wyłączeniem okresu stażu, za który przysługuje wynagrodzenie). I tak odpowiednio dla aplikacji ogólnej wynosi ono nie więcej niż 70% wysokości wynagrodzenia zasadniczego w stawce podstawowej referendarza sądowego, a dla aplikacji sądowej i prokuratorskiej 100% tego wynagrodzenia. Jednocześnie z treści art. 47 wynika, że aplikant może podejmować jedynie zatrudnienie na stanowisku dydaktycznym, naukowo – dydaktycznym lub naukowym oraz zajęcia o charakterze naukowym, dydaktycznym lub publicystycznym i tylko wtedy, gdy ich wykonywanie nie przeszkodzi w wykonywaniu obowiązków aplikanta. Zgodę na podjęcie ww. zatrudnienia lub zajęcia wyraża każdorazowo dyrektor Krajowej Szkoły, który może wyrazić w tej kwestii swój sprzeciw, od którego służy odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Takie ograniczenia w powiązaniu z czasem trwania aplikacji i perspektywą utworzenia jednego ośrodka dla kandydatów z całej Polski, który nie jest położony centralnie, przy uwzględnieniu, że potencjalni aplikanci to osoby posiadające na utrzymaniu rodziny, jest nie do zaakceptowania.

Art. 44 projektu

Wzmiankowany przepis normuje przypadki kiedy aplikant pobierający stypendium w okresie aplikacji sędziowskiej i odpowiednio prokuratorskiej ma obowiązek jego zwrotu.

Aplikant sędziowski musi zwrócić stypendium gdy:

- został skreślony z listy aplikantów,
- w terminie trzech lat od daty ukończenia aplikacji nie przystąpił do konkursu na stanowisko sędziego, zrezygnował w trakcie procedury konkursowej lub zrzekł się stanowiska sędziego.

Aplikant prokuratorski musi zwrócić stypendium gdy:

- został skreślony z listy aplikantów,
- odmówił podjęcia pracy na stanowisku asesora prokuratorskiego zaproponowanym przez Ministra Sprawiedliwości, w kolejności miejsca na liście egzaminowanych aplikantów,

- po podjęciu pracy na stanowisku, o którym mowa powyżej, w okresie nie dłuższym niż trzy lata od ukończenia aplikacji rozwiązał stosunek pracy albo rozwiązano z nim stosunek pracy bez wypowiedzenia z jego winy.

Takie rozwiązanie stanowi kolejny wymóg, który nie do końca przystaje do realiów społecznych, gdyż przy proponowanej długości aplikacji sędziowskiej nikt nie jest w stanie przewidzieć czy po przykładowo 6 – ciu latach szkolenia nadal będzie zainteresowany objęciem urzędu sędziego, zwłaszcza wobec braku uprzednich gwarancji zatrudnienia.

Art. 49 projektu

To kolejny przepis, który daje dyrektorowi Krajowej Szkoły prawo nieuzasadnionej ingerencji w kompetencje prezesa sądu. Zgodnie z jego treścią dyrektor powołuje patronów koordynatorów oraz patronów praktyk i staży, które odbywają aplikanci odpowiednio spośród sędziów i prokuratorów za ich zgodą. W przepisie tym brak jest jakichkolwiek zapisów o konsultacji tych powołań czy to z prezesem sądu czy z szefem danej jednostki Prokuratury.

Należy również zwrócić uwagę na szczególną sytuację sądów wojskowych, w związku z uchynieniem przepisów dotyczących asesorów i aplikantów w tych sądach. Należałoby dokonać nowelizacji ustawy o ustroju sądów wojskowych w kierunku utworzenia stanowiska asystenta sędziego.