

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 5 grudnia 2012 r.

**w przedmiocie projektu założeń projektu ustawy
o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju
sądów powszechnych oraz ustawy o prokuraturze**

Krajowa Rada Sądownictwa, w swojej opinii z dnia 12 czerwca 2008 r. w przedmiocie projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, negatywnie odniosła się do przedstawionej tam koncepcji unormowania drogi dojścia do urzędu sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa nie rezygnuje ze swoich szczegółowych uwag zawartych we wspomnianej opinii, uznając je za nadal aktualne. Tym niemniej Rada zgłasza następujące szczegółowe uwagi wobec treści przedłożonego jej do zaopiniowania projektu.

Rada uznaje za niewłaściwe wskazanie Krakowa jako miasta będącego siedzibą KSSiP. Miejszem siedziby Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury powinno być m.st. Warszawa lub inne miejsce położone w centralnej Polsce. W Krakowie mógłby pozostać Ośrodek Szkolenia Wstępnego (prowadzący aplikacje), głównie ze względu na istniejącą już tam znakomitą infrastrukturę, jednak cała reszta Szkoły – w tym siedziba Dyrekcji, Ośrodek Kształcenia Ustawicznego i pozostałe agendy - powinny zostać jak najpilniej przeniesione w miejsce położone w centralnej Polsce. Zdaniem Rady nie sprawdziło się utrzymywanie Ośrodka Szkolenia Ustawicznego w miejscu, które jest źle skomunikowane z resztą kraju i z którego nie ma bezpośredniego dostępu do tych wszystkich organów i instytucji, które powinny współpracować w tworzeniu programów szkolenia lub których bieżąca codzienna działalność powinna oddziaływać na merytoryczną zawartość programów (np. TK, SN, NSA, Biuro RPO, PG itd.). Konsekwencją dysfunkcjonalności obecnej lokalizacji KSSiP jest wymuszenie na dyrektorze KSSiP stałego podróżowania między poszczególnymi ośrodkami w Krakowie, Lublinie i Warszawie (w tym przypadku także ze względu na siedzibę Ministerstwa Sprawiedliwości). Zdaniem Rady Ośrodek Szkolenia Ustawicznego w Lublinie nie spełnia prawidłowo swojej funkcji i nie będzie jej spełniać nadal przy takiej jego lokalizacji, z uwagi na znaczne oddalenie od najważniejszych instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Eliminację „asesorów sądowych” z ustawy o KSSiP Rada uznaje za zabieg pochopny.

Byt asesury nie jest bowiem definitywnie przesądzony. Dyskusja w tej materii nie wygasła, a sygnałem wywołującym refleksję na ten temat powinno być chociażby niezakłócone trwanie tej instytucji w strukturze sądownictwa administracyjnego. Nie powinno się zatem usuwać „asesorów sądowych” z ustawy o KSSiP, skoro istnieją sygnały o możliwości jej reaktywacji.

Zdaniem Rady zamiar uregulowania w ustawie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez KSSiP jako państwową publiczną osobę prawną, powołaną do realizowania zadań *stricte* publicznych, jest kontrowersyjny, a z ustrojowego punktu widzenia wykluczony. Dyrekcję Szkoły stanowią bowiem przede wszystkim sędziowie (obecnie sędziami są dyrektor i zastępcy dyrektorów do spraw szkolenia wstępnego i do spraw szkolenia ustawicznego). Podjęcie przez KSSiP działalności gospodarczej będzie więc oznaczało, że sędziowie będący jej dyrektorami zostaną zaangażowani w działalność, której zabrania im Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz tzw. ustawa antykorupcyjna. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 86 § 3 pkt 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych „sędzia nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Również według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1548 ze zm.) prowadzenie działalności gospodarczej przez sędziów jako funkcjonariuszy publicznych jest wykluczone.

Rada zauważa, że już obecnie prowadzenie przez KSSiP działalności gospodarczej w oparciu o Statut Szkoły jest wysoce wątpliwe co do zgodności z powołanymi regulacjami prawnymi. Co prawda w Statucie KSSiP przewidziano, że działalność gospodarczą, związaną z realizacją ustawowych zadań, Krajowa Szkoła może prowadzić w formie wyodrębnionych finansowo samodzielnych jednostek organizacyjnych Krajowej Szkoły, a szczegółowe zasady organizacji i działalności jednostek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny Krajowej Szkoły (§ 2a Statutu), jednak dla takiego postanowienia Statutu brak oparcia w ustawie. Możliwość stosowania do KSSiP ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym nie stanowi żadnego argumentu. Rektorzy publicznych szkół wyższych nie są objęci ustawowym zakazem prowadzenia działalności gospodarczej, a KSSiP nie jest szkołą wyższą. Rada podkreśla, że do KSSiP nie stosuje się ani odpowiednio, ani wprost przepisów o szkolnictwie wyższym.

Ośrodki szkoleniowe (a właściwie były ośrodki wypoczynkowe resortu sprawiedliwości) przekazane Szkole pod koniec 2010 r., zdaniem Rady powinny być jak najszybciej zbyte, ponieważ ich utrzymywanie generuje wysokie koszty, a środki finansowe

uzyskane z ich sprzedaży powinny być przeznaczone na wybudowanie nowoczesnego ośrodka konferencyjno-szkoleniowego w Polsce centralnej (z odpowiednim zapleczem hotelowym, jednoosobowymi pokojami, salami wykładowymi, salami ćwiczeń, biblioteką, dostępem do komputerów, Internetu, itd.). Byłe ośrodki wypoczynkowe resortu sprawiedliwości nie spełniają standardów oczekiwanych w XXI wieku od ośrodka konferencyjno-szkoleniowego, w którym mają się szkolić sędziowie i prokuratorzy. Przejęcie ośrodków wypoczynkowych resortu sprawiedliwości nie jest jakimkolwiek argumentem za podjęciem przez KSSiP działalności gospodarczej.

Zmianę składu osobowego Rady Programowej KSSiP związaną z rozdzieleniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, Krajowa Rada Sądownictwa uznaje za niezbędną. Obecna kadencja Rady Programowej wygasa z końcem kwietnia 2013 r. Pożądane byłoby możliwie szybkie wprowadzenie tej zmiany legislacyjnej przed tym terminem, aby uniknąć utrzymywania przez dłuższy czas stanów tymczasowych. Projektowana zmiana powinna być towarzyszyć już uchwaleniu zmian w ustawie o prokuraturze, które weszły w życie od 31 marca 2010 r.

Krajowa Rada Sądownictwa uznaje za nieuzasadnione ograniczanie z trzech do dwóch liczby przedstawicieli Krajowej Rady Sądownictwa w Radzie Programowej Szkoły (to samo dotyczyć powinno Krajowej Rady Prokuratury). Rada zwraca uwagę, że już obecnie jej wpływ na podstawową działalność szkoleniową KSSiP jest niepokojąco niewielki. Zdaniem Rady, należałoby raczej ograniczyć liczbę przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego do jednej osoby, skoro także Pierwszy Prezes SN i Prezes NSA wskazują w tej chwili po jednym członku Rady Programowej. Minister Sprawiedliwości już w tej chwili ma bardzo duży wpływ na działalność Krajowej Szkoły i nie ma istotnego uzasadnienia dla dalszego utrzymywania liczby aż trzech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości w Radzie Programowej. Krajowa Rada Sądownictwa stoi tym samym na stanowisku, że Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratury powinny mieć nadal po trzech przedstawicieli w Radzie Programowej, a Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny po jednym.

Rada uznaje, że delegowanie do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury sędziów i prokuratorów do pełnienia czynności administracyjnych jest niewątpliwie konieczne, ponieważ sędziowie i prokuratorzy powinni stanowić merytoryczną kadrę opracowującą propozycje programów (harmonogramów) szkoleń. Należy jednak ograniczyć czasowo okres delegowania sędziów i prokuratorów do pełnienia czynności administracyjnych w Szkole, podobnie należy ograniczyć liczbę sędziów delegowanych do pełnienia czynności

administracyjnych. Rada zwraca uwagę, że sędziowie delegowani do pełnienia czynności administracyjnych w KSSiP nie orzekają przez cały okres delegowania. Jeśli zaś idzie o delegowanie sędziów i prokuratorów w celu prowadzenia zajęć szkoleniowych, to należy rozważyć delegacje kilku lub kilkunastodniowe (tylko sędziowie i prokuratorzy mający stałą praktykę orzeczniczą powinni prowadzić działalność szkoleniową).

Krajowa Rada Sądownictwa wyraża pogląd, że Rada Programowa KSSiP powinna opiniować wszystkich wykładowców, zarówno prowadzących zajęcia w ramach szkolenia wstępnego (aplikacje), jak i wykładowców szkolenia ustawicznego. W tym ostatnim przypadku powinna opiniować konkretnych wykładowców do konkretnych szkoleń, a nie - jak dotąd - łącznie wszystkich możliwych potencjalnych wykładowców, z których potem Dyrekcja Szkoły wybiera tych, którzy mają prowadzić konkretne zajęcia. Ograniczenie kompetencji Rady Programowej w zakresie wyrażania opinii we wszystkich sprawach dotyczących działalności Szkoły (innych niż działalność szkoleniowa) powinno być zrównoważone powierzeniem Radzie Programowej większych kompetencji jeśli chodzi o działalność *stricte* szkoleniową, w tym zatwierdzanie programów działalności szkoleniowej oraz (koniecznie) opiniowanie kandydatów na wykładowców pod kątem tych programów.

Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza uwag do propozycji sformułowanych w przedłożonym jej do zaopiniowania projekcie odnośnie do procedury naboru na aplikację ogólną. Wyraża jednak pogląd, że aplikacja ogólna jest zbędna i powinna być docelowo zlikwidowana (wchłonięta przez aplikację sędziowską) i w 2013 roku nie powinno być już przyjęć na aplikację ogólną. Rada stoi na stanowisku, że aplikacja ogólna nie realizuje celów, dla których została wprowadzona, a generuje jedynie ogromne koszty (co najmniej 4-5 milionów złotych w skali roku). Należy ją zatem jak najszybciej zlikwidować, poszerzając program aplikacji sędziowskiej, która powinna trwać trzy lata, a nie dwa i pół (to samo dotyczy aplikacji prokuratorskiej). W konsekwencji wszystkie wypracowane dotychczas metody szkoleń oraz program aplikacji ogólnej powinny być wchłonięte przez rozszerzony program aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Proponowane zmiany w procedurze naboru na aplikację ogólną mogłyby tym samym zostać wykorzystane przy naborze na aplikację sędziowską i prokuratorską, które - po likwidacji aplikacji ogólnej - powinny być poprzedzone konkursem (odpowiednio trudnym egzaminem wstępnym mającym na celu wyłonienie najzdolniejszych kandydatów do wykonywania w przyszłości zawodu sędziego i prokuratora).

Rada uznaje za godne aprobaty proponowane zmiany w art. 31 ust. 3, które wychodzą naprzeciw istniejącej dotąd sytuacji, że obligatoryjny staż referendarski jako część aplikacji

sędziowskiej (czy to dwuletni czy 18 – miesięczny) rzeczywiście ogromnie komplikował przebieg końcowej części aplikacji sędziowskiej. Wprowadzenie do Prawa o ustroju sądów powszechnych regulacji, zgodnie z którą na stanowisko sędziego sądu rejonowego może być powołana osoba, która ukończyła aplikację sędziowską, zdała egzamin sędziowski, a następnie po jego złożeniu była zatrudniona na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego przez okres co najmniej 18 miesięcy należy zaakceptować. Absolwenci aplikacji sędziowskiej w ramach szkolenia wstępnego w KSSiP nie zagrażą absolwentom „starej” aplikacji sądowej (roczniki egzaminu sędziowskiego 2007-2010), ponieważ „starzy” aplikanci mają dłuższy staż pełnienia obowiązków referendarza sądowego lub asystenta sędziego.

Rada uznaje za wątpliwą propozycję rezygnacji z zawartego w art. 54 ustawy odesłania do ustawy o pracownikach urzędów państwowych, gdy w tym samym czasie nie rezygnuje się z takiego odwołania w odniesieniu do pracowników sądów i prokuratury (ustawa z 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury). Pracownicy KSSiP powinni być traktowani tak samo jak pracownicy sądów i prokuratury, bo nie ma żadnego powodu, aby mieli być traktowani inaczej. Uzasadnienie propozycji tej zmiany jest zupełnie nieprzekonujące (konieczność utworzenia kancelarii tajnej). Uzasadnienie ewentualnej rezygnacji w tej mierze powinno być raczej ustrojowe, a nie organizacyjno-techniczne.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa ponadto, że ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury jest w istocie ustawą o aplikacjach (ogólnej, sędziowskiej, prokuratorskiej) i aplikantach, a nie ustawą o zasadach prowadzenia doskonalenia zawodowego kadr wymiaru sprawiedliwości. Dlatego należy jak najpilniej wprowadzić do niej osobny rozdział dotyczący zasad prowadzenia przez KSSiP szkoleń ustawicznych, które dotyczyć powinny 10.000 sędziów, 6.600 prokuratorów, 2.000 referendarzy sądowych, 3.000 asystentów sędziów i prokuratorów oraz kilkudziesięciu tysięcy urzędników sądów i urzędników prokuratur.