

**OPINIA  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

**z 10 lutego 2017 r.**

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy  
o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów  
powszechnych oraz niektórych innych ustaw**

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, przesłany Radzie w dniu 26 stycznia 2017r. przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2017r. (nr DL–VI-465-27/16) pozostaje w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości – organowi władzy wykonawczej podejmowanie decyzji w przedmiocie: mianowania asesorów sądowych, wyznaczania asesorom sądowym miejsca służbowego, faktycznego powierzania asesorom sądowym pełnienia obowiązków sędziego, odbierania od asesorów sądowych ślubowania, które jest ściśle związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości (projektowany art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej „usp”).

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje projekt, zwracając szczególną uwagę na:

1. Uzależnienie asesora sądowego od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, przy zachowaniu jedynie pozoru jego nieodwołalności, co jest niezgodne z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r. w sprawie o sygn. SK 7/06 (OTK-A 2007/9/108; Dz.U. z 2007 r., Nr 204, poz. 1482) oraz wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 listopada 2010 r. w sprawie Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce (skarga nr 23614/08) i godzi w prawo obywatela do niezawisłego, bezstronnego i niezależnego sądu, wyrażone w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz.U. z 1993r. Nr 61 poz.284 ze zm.);
2. Brak swobodnego dostępu do służby publicznej przy obejmowaniu stanowiska asesora sądowego, a następnie urzędu sędziego przez asesora sądowego oraz przeznaczenie tych stanowisk wyłącznie dla absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury nadzorowanej przez Ministra Sprawiedliwości z pominięciem osób spełniających wymagania

- ustawowe powołania na urząd sędziego;
3. Wprowadzenie gwarancji zatrudnienia dla absolwentów aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury na stanowiskach asesorskich, przy jednoczesnym znacznym obniżeniu wymagań stawianych tym osobom podczas egzaminu sędziowskiego, braku wystarczającego doświadczenia zawodowego oraz jednoczesnym wykluczeniu osób wykonujących inne zawody prawnicze np. adwokatów i radców prawnych;
  4. Wyłączenie Krajowej Rady Sądownictwa z procesu obsadzania stanowisk asesorów sądowych oraz sprowadzenie roli Rady jedynie do możliwości zgłoszenia sprzeciwu, przy jednoczesnym braku odpowiednich gwarancji proceduralnych pozwalających ocenić kwalifikacje tych osób przez co Krajowa Rada Sądownictwa zostaje pozbawiona pozytywnej kompetencji powierzania asesorom sądowym pełnienia obowiązków sędziego, pomimo że jest to związane z wymierzaniem sprawiedliwości;
  5. Nieuzasadnione zróżnicowanie trybu obejmowania stanowiska asesorskiego w sądach powszechnych i wojewódzkich sądach administracyjnych, polegające na tym, że w sądach administracyjnych w obecnym stanie prawnym obowiązuje transparentny konkurs oparty na zasadach równego dostępu do służby a wyłonieni w tym konkursie kandydaci na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa są powoływani do orzekania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
  6. Sprzeczność pomiędzy dwoma – jednocześnie procedowanymi – projektami zmian w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.), co godzi w zasadę racjonalności ustawodawcy.

Urząd asesora sądowego w sądach powszechnych został przywrócony z dniem 1 stycznia 2016 r. po wszechstronnych konsultacjach i wnikliwych analizach w zakresie zgodności z Konstytucją powierzenia asesorowi sądowemu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powoływanie asesorów miało odbywać się w drodze aktu mianowania przez Prezydenta RP w transparentnym procesie nominacyjnym. Inicjatywa ustawodawcza podjęta na początku 2016 r. doprowadziła jednak do zawieszenia na kilkanaście miesięcy powoływanie asesorów na podstawie obecnie obowiązujących przepisów prawa. W wyniku tych działań pozostaje nieobsadzonych kilkaset zwolnionych etatów sędziowskich.

Opiniowany projekt ustawy został przedstawiony po ogłoszeniu przez Ministra Sprawiedliwości „reformy wymiaru sprawiedliwości”. W swoich wystąpieniach publicznych, autor projektu przekonuje, że celem proponowanych przez niego zmian jest doprowadzenie do skrócenia postępowań sądowych i zapewnienie sprawnego funkcjonowania sądownictwa.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, opiniowany projekt w żaden sposób nie realizuje tych postulatów. Zaproponowane rozwiązania nie służą bowiem umocnieniu gwarancji prawa do sądu, a jedynie rozszerzeniu uprawnień Ministra Sprawiedliwości w odniesieniu do funkcjonowania sądownictwa powszechnego.

Należy zaznaczyć, że opiniowany projekt narusza konstytucyjną zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz – także od władzy wykonawczej, której jednym z piastunów jest Minister Sprawiedliwości. Zdaniem Rady, zaproponowane rozwiązania naruszają podstawowe zasady funkcjonowania państwa prawnego, w którym sądownictwo powinno być wolne od wpływów politycznych.

W opiniowanym projekcie, Minister Sprawiedliwości pełniący jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego znacząco umacnia swoją pozycję i wpływ na kształcenie kadr sądownictwa powszechnego, rozszerzając swoje kompetencje w odniesieniu do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, przy jednoczesnym marginalizowaniu wpływu Krajowej Rady Sądownictwa i samorządu sędziowskiego na kształcenie przyszłych sędziów.

Wbrew medialnym wypowiedziom Ministra Sprawiedliwości, opiniowany projekt nie przywraca instytucji asesora sądowego. Instytucja asesora została wprowadzona ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której asesorów sądowych – podobnie jak sędziów – powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, po przeprowadzeniu obiektywnego konkursu. Tymczasem Minister chce sam mianować te osoby i to wyłącznie spośród absolwentów aplikacji sędziowskiej prowadzonej w nadzorowanej przez niego Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Treść zaproponowanych zmian, budzi istotne zastrzeżenia pod względem ich zgodności z Konstytucją i międzynarodowymi standardami prawa do sądu, co Rada wykazuje w dalszej części opinii.

Przystępując do analizy poszczególnych regulacji, Rada podkreśla, że uchwalenie opiniowanego projektu w obecnym kształcie nie wpłynie w żadnym stopniu na poprawę „jakości” polskiego wymiaru sprawiedliwości (tj. szybkości postępowania, merytorycznej poprawności orzeczeń etc.), a jedynie naznaczy sądownictwo silniejszym wpływem aparatu władzy wykonawczej.

## **I. Uwagi dotyczące niezgodności projektu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.**

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa projekt pozostaje w sprzeczności z zasadą trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 i art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

w zakresie w jakim przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości – organowi władzy wykonawczej podejmowanie decyzji w przedmiocie mianowania asesorów sądowych, wyznaczania asesorom sądowym miejsca służbowego oraz faktycznego powierzania im pełnienia obowiązków sędziego, a także odbierania od asesorów sądowych ślubowania, które jest ściśle związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości (projektowany art. 106i § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej „usp”).

Zgodnie z zasadą trójpodziału władzy ustroj państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

Władza sądownicza zajmuje w tym rozdziale szczególną pozycję, ponieważ – zgodnie z art. 173 Konstytucji – jest władzą odrębną i niezależną od innych władz. Organem konstytucyjnym stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest Krajowa Rada Sądownictwa (art. 186 Konstytucji). Ustrojodawca, dostrzegając znaczenie odrębności władzy sądowniczej, z czym bezpośrednio związana jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów, wyposażył Krajową Radę Sądownictwa w wyłączną kompetencję do oceny kwalifikacji i przydatności kandydatów na sędziów oraz ich przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu (art. 179 Konstytucji). Oznacza to, że bez wniosku Krajowej Rady Sądownictwa nikt nie powinien sprawować w Rzeczypospolitej Polskiej wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od tego, czy będzie to czynił zajmując stanowisko sędziego, czy asesora sądowego wykonującego obowiązki sędziego.

Tezę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 r. w sprawie o sygn. SK 7/06 (OTK-A 2007/9/108; Dz.U. z 2007 r., Nr 204, poz. 1482), stwierdzając, że ustawodawca, chcąc dopuścić do orzekania osoby inne niż sędziowie w znaczeniu konstytucyjnym, powinien poszukiwać takich rozwiązań, które *doprowadzą do zagwarantowania rzeczywistego oddzielenia trzeciej władzy od innych władz (art. 10 Konstytucji), rozluźnią więź między asesorami i ministrem sprawiedliwości, zapewnią wpływ Krajowej Rady Sądownictwa na karierę zawodową sędziego in spe*. Powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji mianowania asesorów sądowych jest w oczywisty sposób sprzeczne z przytoczonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Wprawdzie projektodawca przewiduje udział Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powierzania asesorom obowiązków sędziego, to jednak projektowane rozwiązania sprowadzają się jedynie do możliwości zgłoszenia przez Radę w tym zakresie sprzeciwu w terminie miesiąca od przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości wykazu mianowanych asesorów z wnioskiem o powierzenie obowiązków sędziego. Niepodjęcie przez Radę uchwały w przedmiocie sprzeciwu w określonym terminie ma być, w dorozumiany sposób wyrażoną poprzez milczenie, zgodą na

powierzenie asesorowi pełnienia obowiązków sędziego. Niedopuszczalne jest dorozumiane i milczące powierzenie asesorom sądowym obowiązków sędziowskich. Krajowa Rada Sądownictwa nie została wyposażona w uprawnienie pozytywne do podejmowania uchwały w przedmiocie powierzenia asesorowi sądowemu pełnienia obowiązków sędziego, mimo że czynność ta ma ogromną doniosłość, jest istotą pełnienia urzędu, stanowiąc wymóg konieczny sprawowania przez asesora wymiaru sprawiedliwości. Tryb postępowania, wynikający z projektu, powoduje, że wniosek Ministra Sprawiedliwości nie będzie podlegać pozytywnemu rozpoznaniu przez Radę.

Uwzględniając sposób procedowania Krajowej Rady Sądownictwa oraz jej możliwości organizacyjne, a także okoliczność, że Minister Sprawiedliwości – zgodnie z projektowanym art. 106i § 2a usp - będzie przedstawiał Radzie wykaz mianowanych asesorów sądowych obejmujący z założenia kilkadziesiąt osób (absolwentów aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury), stwierdzić należy, że projektodawca uznaje udział Krajowej Rady Sądownictwa w tej procedurze za iluzoryczny.

Racjonalny ustawodawca, kierując się dobrem wymiaru sprawiedliwości, powinien zagwarantować Krajowej Radzie Sądownictwa realny wpływ decyzyjny na powierzanie asesorom sądowym pełnienia czynności sędziego, w szczególności nie powinien sprowadzać procedury w tym aspekcie do milczącej akceptacji wniosku Ministra Sprawiedliwości w razie niepodjęcia uchwały w terminie miesiąca. Niezależnie od powyższego podjęcie uchwały w tym terminie może być niemożliwe z przyczyn obiektywnych.

Projektowany sposób ustrojowego ukształtowania instytucji asesora sądowego znacząco odbiega od poglądów Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w uzasadnieniu wyżej wymienionego wyroku, zgodnie z którymi:

1) Konstytucja wprawdzie nie wyklucza całkowicie możliwości powierzenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego, jednakże odstępstwo takie jest możliwe wówczas, gdy zostaną spełnione łącznie dwa warunki, to jest: po pierwsze musi to być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu - służyć powinno przede wszystkim lepszej realizacji prawa dostępu do sądu, a po drugie muszą być spełnione wszystkie istotne (materialne) warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu (status asesora sądowego musi odpowiadać wzorowi niezawisłości wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego);

2) eliminacja pozytywnego udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powierzania asesorowi sądowemu czynności sędziowskich stanowi istotny wyłom

w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczy o braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez asesorów realnie rozumianej niezawisłości;

3) ważną kwestią jest zagadnienie „niezależności politycznej” asesora sądowego. Art. 178 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że podstawową gwarancją zasady apolityczności sędziów jest zakaz ich przynależności do partii politycznych, a także związków zawodowych oraz prowadzenia takiej działalności publicznej, która jest oceniana jako niezgodna z zasadami niezależności i niezawisłości, a więc generalny zakaz prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej. W ocenie Trybunału konstrukcja ustawowego odesłania do regulacji konstytucyjnej budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa, ponieważ o zakresie zastosowania norm konstytucyjnych nie mogą decydować normy niższego rzędu. Podważałoby to zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz jej nadrzędną pozycję w systemie źródeł prawa. W tej sytuacji asesorów nie obowiązuje zakaz przynależności do partii politycznych, który jest związany z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

Zgodnie z projektowanymi przepisami każda zainteresowana osoba, która złoży z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (dalej „KSSiP”) ma mieć gwarancję mianowania na stanowisko asesora sądowego. O kolejności wyboru dostępnych stanowisk decydować ma liczba punktów uzyskana podczas egzaminu sędziowskiego. Oznacza to, że w rzeczywistości o powierzeniu absolwentowi KSSiP stanowiska asesorskiego będzie decydować komisja przeprowadzająca egzamin sędziowski, powoływana przez Ministra Sprawiedliwości. W skład komisji egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Sprawiedliwości wchodzi aż siedmiu (na ogólną liczbę dziewięciu) członków wskazywanych przez Ministra Sprawiedliwości. Projekt ustawy nie przewiduje przy tym, jak to ma miejsce obecnie, aktywnego udziału przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa w składzie komisji egzaminacyjnej w charakterze egzaminatora. W dodawanym ust. 9a do art. 25 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 150 ze zm.) przewidziano jedynie możliwość uczestniczenia w pracach komisji przedstawiciela Krajowej Rady Sądownictwa w charakterze obserwatora.

Tak znaczący wpływ Ministra Sprawiedliwości związany z dochodzeniem do zawodu asesora rodzi uzasadnione obawy co do bezstronności i niezależności osób mianowanych na to stanowisko, w szczególności wobec dalej idącej propozycji, że następnie asesorzy mają być powoływani na urząd sędziego z pominięciem konkursu, a więc bez poddania się ocenie porównawczej z innymi uczestnikami konkursu i bez zobiektywizowanej oceny organów sądowych i samorządu sędziowskiego.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że cel przyświecający projektodawcy związany

z dojściem do zawodu asesora, a w dalszej perspektywie także urzędu sędziego, jak wynika z uzasadnienia projektu, sprowadza się do kwestii wydatków ponoszonych na kształcenie absolwentów KSSiP. Rada nie kwestionuje, że analizując trafność obecnie obowiązującego modelu, należy mieć na względzie zasadność wydatkowania środków publicznych, jednak ten aspekt nie powinien mieć znaczenia wiodącego. Zastrzeżenia budzi również argumentacja projektodawcy, że za takim ukształtowaniem asesury przemawiają wyniki dotychczasowych postępowań konkursowych przed Krajową Radą Sądownictwa, w których absolwenci KSSiP przegrywają z osobami wykonującymi inne zawody prawnicze. W ocenie Rady nie jest to argument przemawiający za wprowadzeniem gwarancji zatrudnienia na stanowisku asesora dla absolwentów KSSiP, w szczególności, że nie został poparty żadną analizą wyników konkursów, w których wzięli dotychczas udział absolwenci Szkoły, a jedynie służyć ma realizacji przyjętego *a priori* założenia, że absolwenci KSSiP powinni być traktowani priorytetowo.

Nie łączy się z tym żadna refleksja dotycząca sposobu kształcenia, w szczególności w okresie odbywania praktyk w jednostkach organizacyjnych sądownictwa, jak również brak jakichkolwiek instrumentów weryfikowania predyspozycji osobowościowych do sprawowania urzędu asesora sądowego. Projektodawca przyjął bowiem tezę, że każdy absolwent KSSiP jest lepiej przygotowany do wykonywania czynności orzeczniczych niż zatrudniony wiele lat asystent sędziego czy referendarz sądowy. Pośrednio uznał także, że jest on bardziej predystynowany do pełnienia urzędu sędziego niż doktor habilitowany nauk prawnych czy wiele lat praktykujący adwokat, radca prawny lub prokurator. Opiniowany projekt zakłada rezygnację z obowiązującej zasady, zgodnie z którą o nominację na stanowisko sędziego sądu rejonowego można ubiegać się wyłącznie w procedurze konkursowej, inicjowanej obwieszczeniem o wolnym stanowisku sędziowskim. Obecnie bowiem – bez względu na posiadane kwalifikacje – wszyscy kandydaci do pełnienia urzędu sędziego sądu rejonowego muszą zgłosić się do konkursu na wolne stanowisko sędziowskie, a wszystkie zgłoszone kandydatury są oceniane na równych zasadach przez Krajową Radę Sądownictwa, która następnie przedstawia Prezydentowi RP wniosek o powołanie na stanowisko sędziego tego ze zgłoszonych kandydatów, który w ocenie Rady w najwyższym stopniu wypełnia kryteria powołania.

Projektodawca rezygnuje z tej zasady i proponuje, by osoby zajmujące stanowisko asesora sądowego nie musiały brać udziału w konkursie na wolne stanowisko sędziowskie. Konkurs pozostanie natomiast jedyną drogą do zawodu sędziego dla osób, które ubiegają się o nominację z racji doświadczenia zawodowego na stanowiskach prokuratora, notariusza, adwokata, radcy prawnego, referendarza sądowego i asystenta sędziego, jak również dla profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych. W ocenie Rady, propozycja ta rażąco narusza zasadę równości

w dostępie do służby publicznej (art. 32 w zw. z art. 60 Konstytucji). Z Konstytucji wynika obowiązek stosowania tych samych zasad do wszystkich kandydatów ubiegających się o dane stanowisko, jak również stosowanie tych samych zasad przy obsadzaniu tych samych stanowisk.

W doktrynie podnosi się, że „zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiły ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji” (M. Florczak-Wątor, uwagi do art. 60 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz do art. 1-86 pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, Nb. 46). Tymczasem omawiany przepis likwiduje regułę stosowania tych samych zasad do wszystkich kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego sądu rejonowego. Rada przypomina, że z zasady równości wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo – według jednakowej miary, czyli bez zróżnicowań dyskryminujących ani faworyzujących (por. wyrok TK z 24 kwietnia 2002 r. o sygn. akt P 5/01). Tymczasem projektodawca proponuje uchwalenie przepisów faworyzujących asesorów sądowych ubiegających się o nominację sędziowską, względem wszystkich pozostałych osób pragnących objąć urząd sędziego. Opiniowana regulacja ma zatem charakter dyskryminujący wobec tych kandydatów na stanowiska sędziowskie, którzy nie zajmują stanowiska asesora sądowego.

W ocenie Rady, rozwiązanie zakładające nabór na stanowiska sędziowskie wyłącznie w drodze konkursu opartego na równych szansach wszystkich kandydatów, jest rozwiązaniem optymalnym. Nie tylko gwarantuje ono przestrzeganie konstytucyjnego standardu dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, ale przede wszystkim prowadzi do uzyskania nominacji sędziowskiej przez najlepszych kandydatów.

Problem braku odpowiedniego doświadczenia zawodowego absolwentów KSSiP dostrzega sam projektodawca, wskazując w uzasadnieniu projektu, że „*obdarzenie absolwentów Krajowej Szkoły, którzy najczęściej nie mają innego doświadczenia zawodowego, władzą sądowniczą niesie pewne ryzyko*”. Należy zwrócić uwagę, że w modelu kształcenia i dochodzenia do stanowiska asesorskiego, wynikającym z projektu, dla absolwenta KSSiP nie wprowadzono wymagania żadnego doświadczenia zawodowego przed aktem mianowania. Dopuszczenie do orzekania osób nie mających żadnego doświadczenia zawodowego bądź bardzo skromny dorobek zawodowy przy ubogim co do zasady doświadczeniu życiowym, może godzić w konstytucyjne prawo do sądu, gwarantujące każdemu sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, a w konsekwencji może także rodzić negatywne skutki społeczne, przekładając się na spadek zaufania obywateli do sądów.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że spośród 165 absolwentów aplikacji

sędziowskiej w KSSiP kandydatury na stanowisko sędziowskie zgłosiło dotychczas 77 osób. Oznacza to, że 88 absolwentów tej aplikacji nie wyraziło dotąd woli zajmowania stanowiska sędziego albo – z uwagi na brak ogłaszania przez Ministra Sprawiedliwości naboru na wolne stanowiska sędziowskie w wielu sądach rejonowych – nie mogło tego uczynić.

Spośród 77 absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP, które ubiegały się o stanowiska sędziowskie, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego 29 kandydatur. Należy w tym miejscu przypomnieć, że postępowanie nominacyjne ma charakter konkursowy, a wszyscy kandydaci, którzy w danym konkursie ubiegają się o nominację sędziowską są traktowani na równych zasadach. Zatem w każdym konkursie, Rada rozpatruje łącznie wszystkie kandydatury i spośród nich wybiera najlepszą. Należy przy tym zauważyć, że absolwenci aplikacji sędziowskiej KSSiP są najmłodszymi kandydatami ubiegającymi się o nominację sędziowską, a ich konkurenci często charakteryzują się nie tylko o wiele większym doświadczeniem życiowym, ale przede wszystkim – o wiele bogatszym i bardziej zróżnicowanym doświadczeniem zawodowym w obszarze stosowania prawa. Często jedynym doświadczeniem zawodowym absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP jest osiemnastomiesięczny staż na stanowisku referendarza sądowego, odbywany w ramach programu tej aplikacji. W przyszłości nawet takim doświadczeniem nie będą się legitymowali absolwenci, bowiem po ukończeniu aplikacji sędziowskiej w KSSiP nie będzie wymagany jakikolwiek staż zawodowy. Według bowiem założeń projektodawcy, absolwenci bezpośrednio po ukończeniu aplikacji mają przystąpić do wymierzania sprawiedliwości jako asesory sądowi.

W postępowaniach, w których absolwenci aplikacji sędziowskiej KSSiP nie zostali dotychczas przedstawieni z wnioskiem o powołanie, Rada najczęściej wносиła o powołanie na urząd sędziego osób, które złożyły egzamin sędziowski i od wielu lat pracują w sądownictwie na stanowiskach asystenta sędziego lub referendarza sądowego, jak również osób z doświadczeniem w wykonywaniu zawodu adwokata lub radcy prawnego. W postępowaniu nominacyjnym istotne znaczenie ma ponadto głos właściwego kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów, które to gremia nie zawsze udzielają najwyższego poparcia absolwentom aplikacji sędziowskiej KSSiP. Nie odmawiając tym osobom kwalifikacji do pełnienia urzędu sędziego należy mieć świadomość, że nie w każdym postępowaniu konkursowym, osoby te są najlepszymi kandydatami na stanowisko sędziowskie. Nieuzasadnione faworyzowanie absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP w postępowaniu konkursowym, mogłoby stać się przyczyną uchylecia uchwał Rady przez Sąd Najwyższy na skutek odwołań składanych przez pozostałych kandydatów na stanowiska sędziowskie, którzy nie ukończyli aplikacji w Szkole.

Zarzutów sformułowanych przez projektodawcę w uzasadnieniu, skierowanych pod adresem Krajowej Rady Sądownictwa, nie potwierdzają wyniki postępowań odwoławczych przed Sądem Najwyższym w sprawach badania zgodności z prawem uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Z danych statystycznych wynika, że: w 2014 r. na 310 uchwał Rady dotyczących obsad wolnych stanowisk sędziowskich Sąd Najwyższy uchylił 7 uchwał; w 2015 r. na 409 uchwał Rady dotyczących obsad wolnych stanowisk sędziowskich Sąd Najwyższy uchylił 10 uchwał; w 2016 r. na 349 uchwał Rady dotyczących obsad wolnych stanowisk sędziowskich Sąd Najwyższy uchylił 8 uchwał. Oznacza to, że w 2014 r. w zaledwie 2,2% spraw Krajowa Rada Sądownictwa ponownie rozpatrywała uchylone przez Sąd Najwyższy uchwały, w 2015 r. w 2,4 % spraw, zaś w 2016 r. w odniesieniu do 2,3 % wszystkich wydanych uchwał tego rodzaju.

Zgodnie z dodawanym § 2a do art. 106i Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa wykaz mianowanych asesorów sądowych wraz (...) z wnioskiem o powierzenie pełnienia obowiązków sędziego, zaś Rada, co wynika z § 2b dodawanego do art. 106i, została wyposażona jedynie w prawo do zgłoszenia sprzeciwu. Projektowana ustawa całkowicie pozbawia Krajową Radę Sądownictwa dotychczasowych konstytucyjnych uprawnień w procedurze powoływania sędziów, stanowiąc w art. 106i § 2, że: *„Minister Sprawiedliwości w akcie mianowania wyznacza miejsce (siedzibę) asesora sądowego, zgodnie z jego wyborem dokonany w trybie art. 33a ust. 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury”*. Oznacza to, że kandydat na asesora, zgodnie z kolejnością umieszczenia na „liście egzaminowanych aplikantów sędziowskich” sam decyduje o tym, które stanowisko asesorskie obejmie. Kolejność miejsca na liście zależy od liczby punktów uzyskanych z egzaminu sędziowskiego. Eliminacja udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze wyboru powoduje brak gwarancji niezbędnych dla realizacji konstytucyjnego modelu powoływania na urząd sędziego, a asesor sądowy ma wszakże wykonywać obowiązki sędziego.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa również, że w projekcie ustawy brak przepisu precyzującego kto w istocie powierza asesorowi sądowemu pełnienie czynności sędziowskich, jak też przepisu określającego kiedy to powierzenie następuje i kiedy doręcza się asesorowi sądowemu akt mianowania. Jest to niezwykle istotne bowiem dzień otrzymania aktu mianowania wyznacza (zgodnie z art. 106i § 4 projektowanej ustawy) moment objęcia stanowiska, co ma nastąpić w ciągu czternastu dni po doręczeniu aktu mianowania. Może się zatem zdarzyć, że jeśli akt mianowania ma doręczać w chwili faktycznego mianowania Minister Sprawiedliwości (co nie zostało wprowadzone w projekcie tak określone, ale wydaje się oczywiste), to objęcie

stanowiska może nastąpić przed upływem terminu na zgłoszenie sprzeciwu przez Krajową Radę Sądownictwa, co następuje w terminie miesiąca.

Niezależnie od tych zastrzeżeń należy także wskazać na odwrócenie kolejności zdarzeń wywołujących wiążący skutek w postaci nawiązania stosunku pracy z mianowania. Kandydaci powinni być bowiem najpierw poddani ocenie Krajowej Rady Sądownictwa pod kątem spełniania kryteriów warunkujących odpowiednie wypełnianie obowiązków sędziowskich, a następnie dopiero mianowani.

Rada nie akceptuje projektowanego art. 106i § 3, zgodnie z którym asesor sądowy składa ślubowanie wobec Ministra Sprawiedliwości. Skoro treść ślubowania odnosi się bezpośrednio do czynności sędziowskich to, zdaniem Rady, uzasadnione jest, aby asesor sądowy składał ślubowanie po rozpatrzeniu jego kandydatury przez Krajową Radę Sądownictwa. Ślubowanie powinno zatem być składane wobec Przewodniczącego Rady czy prezesa sądu apelacyjnego, w którego obszarze właściwości ma zajmować stanowisko asesora, nie zaś wobec przedstawiciela władzy wykonawczej.

Wprawdzie ślubowanie od sędziów również odbiera organ władzy wykonawczej – Prezydent RP, to jednak prerogatywa Prezydenta - w przeciwieństwie do Ministra Sprawiedliwości - wynika bezpośrednio z Konstytucji.

W ocenie Rady, co należy raz jeszcze podkreślić, projektowane regulacje prawne dają Ministrowi Sprawiedliwości – politykowi i przedstawicielowi władzy wykonawczej – atrybut decydującego wpływu na karierę i awans zawodowy asesora sądowego. Proponowana treść opiniowanego projektu może zatem stanowić asumpt do wysuwania przez uczestników i strony postępowań, toczących się z udziałem asesorów sądowych, zasadnych zarzutów naruszenia, zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji, prawa do niezależnego i niezawisłego sądu. Należy bowiem podkreślić, że konstytucyjna gwarancja niezależności sądu i niezawisłości sędziego jest prawem obywatela. Proponowany model tymczasem w znacznie większym stopniu uzależni asesora sądowego od Ministra Sprawiedliwości niż miało to miejsce w stanie prawnym zakwestionowanym w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę, że przedstawiona procedura powoływania asesorów sądowych na stanowisko sędziego dotyczy absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, natomiast kandydaci mający inne kwalifikacje zawodowe będą mogli ubiegać się o stanowisko sędziowskie w trybie konkursowym na dotychczasowych zasadach. Zmiany w tym zakresie dotyczą jedynie możliwości ubiegania się o urząd sędziego osób zatrudnionych na stanowisku referendarza sądowego, asystenta sędziego i asesora prokuratury, którzy prawo ubiegania się o stanowisko sędziego definitywnie utracą w okresie

kilku lat od wejścia w życie nowelizacji. Projektodawca nie gwarantuje jednak, że będą ogłaszane konkursy na stanowiska sędziowskie, w których osoby z innych zawodów będą mogły brać udział. Obecna praktyka Ministra Sprawiedliwości, który nie obwieszcza od kilku miesięcy o zwalnianych stanowiskach sędziowskich, tego rodzaju obawy dodatkowo potęguje. Takie rozróżnienie kandydatów na urząd sędziego powoduje dysonans i w ocenie Rady czyni uzasadnioną tezę o niezgodności projektowanej ustawy z wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadą równości wobec prawa oraz z art. 60 Konstytucji, gwarantującym wszystkim równy dostęp do służby publicznej. W szczególności brak jest podstaw do różnicowania sytuacji prawnej osób, które ukończyły aplikację sądową i złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski według zasad obowiązujących przed utworzeniem KSSiP. Nie ma żadnych uzasadnionych podstaw, żeby twierdzić, że przygotowanie zawodowe tych osób jest niższe od osób, które ukończyły aplikację i zdały egzamin sędziowski w KSSiP. Wręcz przeciwnie osoby, które ukończyły i zdały egzamin przed 2010 r. legitymują się kilkuletnim stażem zawodowym, między innymi dzięki wykonywaniu od kilku lat zawodu asystenta sędziego lub referendarza sądowego. Ich przygotowanie do wykonywania zawodu sędziego w porównaniu z absolwentami KSSiP bardzo często jest nieporównanie większe. Poza tym osoby te posiadają w obecnym stanie prawnym możliwość ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, a więc pozbawienie ich tego prawa jest sprzeczne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz.

Bezpodstawne jest, w ocenie Rady, przyjęcie przez projektodawcę założenia, że osoby, które ukończyły aplikację przed utworzeniem KSSiP, a następnie pracowały jako asystenci sędziów lub referendarze, nie posiadają odpowiednio wysokich kwalifikacji do pełnienia urzędu sędziego. Taka argumentacja przeczy racjonalności ustawodawcy skoro dotychczas uznawał kwalifikacje tych osób za odpowiednie do wykonywania zawodu sędziego.

Zwrócić należy również uwagę, że rezygnacja z wyłaniania kandydatów na asesorów w drodze konkursu w praktyce eliminuje udział Sądu Najwyższego w procedurze nominacyjnej wobec tych kandydatów, co do których nie zostanie zgłoszony sprzeciw. Obecnie odwołanie przysługuje w każdej sprawie indywidualnej rozpoznawanej przez Krajową Radę Sądownictwa, w której liczba kandydatów przewyższa liczbę wolnych stanowisk. Rozwiązanie takie zwiększa transparentność postępowań nominacyjnych oraz potwierdza zgodność decyzji Rady z prawem. Po zmianie wartości te utracą na znaczeniu, ponieważ odwołanie będzie przysługiwało tylko asesorowi sądowemu, wobec którego Rada zgłosiła sprzeciw. Żaden inny podmiot nie będzie mógł poddać ocenie wyboru konkretnej osoby na stanowisko asesora, ponieważ wybór zostanie wyeliminowany. Godzi to w podstawowe zasady konstytucyjne, do których zalicza się między

innymi równy dostęp do stanowisk publicznych oraz możliwość poddania każdej sprawy pod osąd niezależnego, niezawisłego i bezstronnego sądu.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę, że poważną wadą proponowanego modelu obejmowania stanowiska asesora sądowego jest diametralna, niczym nieuzasadniona różnica pomiędzy obejmowaniem tego stanowiska w sądach powszechnych i w sądach administracyjnych. W uzasadnieniu projektu brak wskazania jakichkolwiek motywów wprowadzenia tak znaczących różnic.

Zgodnie z art. 5 § 3 i § 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.) asesorów sądowych do pełnienia urzędu w wojewódzkich sądach administracyjnych powołuje Prezydent RP. Powołanie następuje na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na okres pięciu lat, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Osoba ubiegająca się o stanowisko asesora jest wyłaniana w drodze konkursu, prowadzonego z poszanowaniem zasady równego dostępu do służby publicznej. Tak ukształtowana procedura gwarantuje obejmowanie stanowisk asesorskich przez osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych, w toku transparentnej procedury nominacyjnej.

Należy wskazać, że w tym właśnie trybie Krajowa Rada Sądownictwa podjęła, od początku 2016r., kilka prawomocnych uchwał, przedstawiając Prezydentowi wnioski o powołanie wyłonionych kandydatów na stanowisko asesorskie w wojewódzki sądach administracyjnych. Porównując opisaną wyżej procedurę wyłaniania kandydatów do rozwiązań przedstawionych w opiniowanym projekcie, odnoszących się do asesorów w sądach powszechnych, podkreślenia wymaga, że projektowane rozwiązania nie gwarantują podstawowych zasad obejmowania stanowisk publicznych. Przede wszystkim o mianowaniu asesorów decydował będzie Minister Sprawiedliwości, pomimo że w świetle przepisów Konstytucji organem właściwym jest Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Pominięta została również konstytucyjna kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa do wyłaniania kandydatów i ich przedstawiania na stanowiska związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, na co z całą mocą zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06.

## **II. Uwagi dotyczące zmian w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. z 2016 r., poz. 150 ze zm.).**

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że w pierwotnych założeniach, które legły

u podstaw utworzenia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, najważniejszym zadaniem Szkoły było ustawiczne kształcenie i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratury. Zgodnie ze zmianami wprowadzanymi projektowaną ustawą, priorytetowym zadaniem Szkoły staje się prowadzenie aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej, których celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowisk sędziego i asesora sądowego, prokuratora i asesora prokuratury, a zatem kształcenie i przygotowywanie w ramach aplikacji przyszłych sędziów i prokuratorów do wypełniania ustawowych obowiązków sędziowskich oraz prokuratorskich. Przez zmianę parytetu zadań przypisanych Szkole następuje zatem niejako odwrócenie roli, jaką instytucja ta powinna spełniać w procesie edukacji kadr sądów powszechnych i prokuratury, co ma znaczenie także w kontekście dbałości o środki publiczne przeznaczane na funkcjonowanie Szkoły z budżetu państwa. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa podstawowym i najważniejszym zadaniem Szkoły powinno być w dalszym ciągu kształcenie ustawiczne sędziów i prokuratorów, co ma bezpośrednie przełożenie na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i ich postrzeganie społeczne. Tylko sędziowie o najwyższych i systematycznie podnoszonych kwalifikacjach zawodowych mogą zagwarantować obywatelom należytą realizację konstytucyjnego prawa do sądu, w szczególności w dobie braku stabilizacji i nieustannych zmian w prawie.

Projektowane zmiany uzależniają i podporządkowują Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości, który poszerza swoje uprawnienia i zyskuje nowe kompetencje związane z jej funkcjonowaniem. Minister Sprawiedliwości skumuluje w ramach pełnionego urzędu takie uprawnienia jak: ustalanie limitów przyjęć na aplikacje, zatwierdzanie rocznych harmonogramów szkoleń ustawicznych pod względem zgodności z planem finansowym, wskazywanie i powoływanie członków Rady Programowej Szkoły, powoływanie i odwoływanie Dyrektora Szkoły oraz jego zastępców, a także delegowanie do Szkoły sędziów, referendarzy sądowych i asystentów sędziego. Ponadto będzie powoływał zespoły konkursowe i egzaminacyjne oraz komisje konkursowe i egzaminacyjne, przeprowadzające nabór na aplikacje i egzaminujące aplikantów oraz będzie sprawował nadzór nad organizacją aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Minister Sprawiedliwości dysponuje również prawem zgłoszenia wiążącego sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców w Szkole, z którego jak pokazuje dotychczasowa praktyka, korzysta w sposób arbitralny, bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia podejmowanych decyzji.

Tak szerokie kompetencje przyznane Ministrowi Sprawiedliwości obniżają rangę i znaczenie Rady Programowej, która w myśl proponowanych zmian traci kompetencje decyzyjne i staje się jedynie organem opiniująco-doradczym Dyrektora Szkoły o słabych

kompetencjach w zakresie ustalania ogólnych kierunków działalności Szkoły, opiniowania rocznych planów wydawniczych oraz rocznego sprawozdania z jej działalności. Projektodawca pozostawia Radzie Programowej, w ramach kompetencji własnych, jedynie ustalanie założeń do rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej i założeń do programów aplikacji oraz opiniowanie kandydatów na wykładowców.

Obecnie Rada Programowa posiada istotne dla funkcjonowania Szkoły uprawnienia decyzyjne, do których zalicza się między innymi opracowywanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej, uchwalanie programów aplikacji, ustalanie rocznych planów wydawniczych, prawo zgłaszania kandydatów na wykładowców oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania z działalności Szkoły, a także wyrażanie opinii we wszystkich sprawach dotyczących jej działalności. Dotychczasowe kompetencje Rady Programowej zostają zatem w znaczny sposób obniżone i uszczuplone. Odrębność Rady Programowej od Dyrektora Szkoły, z której w projekcie się rezygnuje, gwarantowała transparentność funkcjonowania Szkoły. Ustawodawca tworząc w strukturze Szkoły Radę Programową dążył do stworzenia w Szkole dwóch odrębnych i niezależnych od siebie organów, które zachowując autonomię wynikającą z różnych kompetencji miały ze sobą współpracować dla dobra Szkoły. Brak odpowiedniej kontroli merytorycznej oraz pozostawienie w zasadzie pełnej swobody decyzyjnej Dyrektorowi Szkoły może mieć negatywny wpływ na jej funkcjonowanie, a w konsekwencji obniżyć jej rangę i znaczenie.

Projektodawca proponuje również ograniczenie liczby członków Rady Programowej i istotną zmianę jej składu. Zgodnie z projektem, pięciu członków Rady będzie zależnych od wyboru dokonywanego przez Ministra Sprawiedliwości, bowiem w jej skład wchodzić będzie z urzędu – jako przewodniczący jej pracom – Dyrektor Szkoły, a ponadto przedstawiciel Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, dwóch członków wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości spośród sędziów i dwóch członków wskazywanych przez Prokuratora Krajowego spośród prokuratorów. Ponadto w składzie Rady Programowej znajdzie się po jednym członku wskazanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajową Radę Sądownictwa, a także trzech członków wskazanych przez podstawowe jednostki organizacyjne szkół wyższych, prowadzące kształcenie na kierunku prawo.

Ważną do odnotowania zmianą w składzie Rady Programowej jest rezygnacja z udziału w niej przedstawicieli Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Krajowej Rady Notarialnej, co w praktyce będzie miało nader istotne znaczenie z uwagi na utratę korzyści wynikającej z wpływu przedstawicieli tych środowisk prawniczych na program

szkolenia aplikantów z punktu widzenia pełnomocników procesowych. Dzielenie się swoim doświadczeniem zawodowym nabytym przez przedstawicieli wymienionych zawodów prawniczych z pewnością wносиło inne spojrzenie na wykonywanie zawodu sędziego, z tzw. „drugiej strony” sali sądowej, co może mieć wpływ na prowadzenie postępowań sądowych z udziałem stron oraz sposób współpracy sądu z pełnomocnikami i obrońcami.

Poza powyższym wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 opiniowanej ustawy, celem Szkoły jest kształcenie i doskonalenie kadr sądów powszechnych i prokuratury. Poza kompetencjami Szkoły znajduje się zatem kształcenie kadr sądów administracyjnych.

Odbierając dotychczasowe kompetencje Radzie Programowej, projektodawca jednocześnie znacząco wzmacnia pozycję, zależnego od Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Szkoły, powierzając mu ustalanie regulaminu organizacyjnego oraz wydawanie regulaminu działalności szkoleniowej, a także ustalanie programu aplikacji, ustalanie i realizowanie rocznych planów wydawniczych, realizowanie zadań związanych z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem naboru na aplikację sędziowską i aplikację prokuratorską i prowadzeniem tych aplikacji oraz przygotowaniem i przeprowadzaniem egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego i referendarskiego. Wzmocnienie pozycji Dyrektora Szkoły, w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, przejawia się również w zobowiązaniu prezesów sądów powszechnych oraz prokuratorów, kierujących powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury, do współpracy z Dyrektorem Szkoły przy realizacji jej zadań. Zaznaczyć przy tym należy, że projektodawca nie doprecyzował zasad na jakich współpraca ta miałaby się odbywać oraz nie określił jej zakresu, co może powodować rozbieżności interpretacyjne i w praktyce rodzić odmienne oczekiwania po stronie zainteresowanych podmiotów.

Zgodnie z projektowaną ustawą Dyrektor Szkoły, co niewątpliwie również ma wpływ na wzmocnienie jego pozycji, wyznacza aplikantowi patrona koordynatora, który służy aplikantowi pomocą merytoryczną oraz nadzoruje i koordynuje prawidłowy przebieg jego praktyk, zgodnie z programem aplikacji oraz wyznacza aplikantowi patrona każdej z odbywanych przez niego praktyk. Taki model, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, może budzić wątpliwości przede wszystkim dlatego, że nie wydaje się, aby patron koordynator dysponował pełną wiedzą o umiejętnościach dydaktycznych osób, które będzie przedstawiał Dyrektorowi Szkoły, występując z wnioskiem o ich powołanie na patrona konkretnych praktyk dla aplikanta. Dlatego z korzyścią dla realizacji celu właściwego przygotowania aplikanta do egzaminu sędziowskiego, a w dalszej perspektywie należytego pełnienia obowiązków sędziowskich byłoby, aby patron praktyk był wyznaczany z udziałem prezesa sądu, w którym aplikant odbywałby praktykę, tak aby kandydatura była uzgadniana z prezesem sądu. W świetle dotychczasowych doświadczeń

Rada uważa, że byłoby to optymalne rozwiązanie, z korzyścią dla przebiegu aplikacji i procesu kształcenia aplikanta. Pozwoliłoby bowiem uniknąć sytuacji, gdy choćby z uwagi na nieplanowany urlop (chorobę) sędziego pełniącego funkcję patrona, aplikant pozbawiony jest możliwości pełnego wykorzystania praktyki, co ma szczególne znaczenie, w kontekście znacząco ograniczonych możliwości wykazania się przez absolwentów KSSiP jakimkolwiek doświadczeniem zawodowym. Nie budzi wątpliwości, że prezes sądu najlepiej zna predyspozycje sędziów orzekających w sądzie, którym kieruje i, z którymi na co dzień współpracuje. Wykorzystując posiadaną wiedzę z wysokim prawdopodobieństwem wskazywałby najlepszych kandydatów na patronów praktyk. Analogicznej wiedzy z założenia nie może posiadać koordynator praktyk, który nie pracuje w danym sądzie (wydziale) i nie zna merytorycznych kwalifikacji osób, z którymi w pracy zawodowej się nie styka.

Podkreślić należy, że niezwykle ważną rolę we współpracy sędziego patrona z aplikantem odgrywa wzajemne budowanie relacji na poziomie „mistrz-uczeń”, pozwalającej aplikantowi czerpać znacznie więcej z doświadczenia sędziego patrona i jego warsztatu niż od anonimowego, przypadkowo przypisanego aplikantowi patrona.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia obniżenie progu zdawalności części ustnej egzaminu sędziowskiego do poziomu 40% możliwych do zdobycia punktów z każdej dziedziny objętej egzaminem mimo pozostawienia dotychczasowego progu 60% możliwych do zdobycia punktów zarówno z części pisemnej, jak i z części ustnej egzaminu. Zdaniem Rady, skoro projektodawca chce gwarantować absolwentom Szkoły po zdanym egzaminie sędziowskim stanowisko asesora sądowego, a egzamin sędziowski ma stanowić ostateczną formę weryfikacji wiedzy i umiejętności aplikanta, nie sposób zgodzić się z zaprezentowanym w uzasadnieniu projektu poglądem sprowadzającym się *de facto* do stwierdzenia, że dotychczasowy próg zdawalności jest zbyt wysoki i wymaga od aplikanta ponadprzeciętnego przygotowania ze wszystkich dziedzin prawa. Rada podkreśla, że wymiar sprawiedliwości wymaga od sędziów najwyższych kwalifikacji i oczekuje wypełniania przez nich obowiązków sędziowskich zgodnie z najwyższymi standardami. Dlatego dla ogólnie pojętego dobra wymiaru sprawiedliwości, ale też z uwagi na odbiór społeczny, uzasadnionym w ocenie Rady, jest pozostawienie dotychczasowego progu zdawalności egzaminu sędziowskiego. Obniżenie progu zdawalności może skutkować dopuszczeniem do stanowisk asesorskich osób nie tylko nieposiadających odpowiednio wysokich kwalifikacji zawodowych, ale także nie legitymujących się wiedzą teoretyczną na odpowiednio wysokim poziomie, co nie oznacza, że samo złożenie egzaminu sędziowskiego jest wystarczające w ocenie Rady do objęcia stanowiska asesora sądowego. W ocenie Rady egzaminowani aplikanci KSSiP powinni dochodzić do zawodu asesora

i sędziego na takich samych zasadach jak pozostałe osoby uprawnione do ubiegania się o to stanowisko, to jest biorąc udział w konkursie.

Rada negatywnie ocenia projektowany - „losowy” sposób decydowania o kolejności na liście egzaminowanych aplikantów sędziowskich w przypadku uzyskania jednakowej liczby punktów z egzaminu sędziowskiego przez dwóch lub większą liczbę aplikantów, w sytuacji, gdy uzyskana przez nich średnia arytmetyczna punktów ze wszystkich sprawdzianów w czasie aplikacji jest taka sama. Metoda losowania z natury rzeczy może być krzywdząca. Może prowadzić do sytuacji, w której aplikant, który przegra losowanie nie zostanie mianowany asesorem, z uwagi na brak odpowiedniej liczby wolnych stanowisk, natomiast „zwycięzca losowania” takie stanowisko otrzyma. Zdaniem Rady, metoda losowania, w której decyduje przypadek, nie jest właściwa w tak ważnych kwestiach, jak droga zawodowa osoby aspirującej do urzędu sędziego, a ponadto budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i równego dostępu do stanowisk publicznych. Już w założeniu bowiem prowadzi do pokrzywdzenia jednego z równorzędnych absolwentów. Dotychczasowy sposób umieszczania takich kandydatów na równorzędnych pozycjach wydaje się właściwy i powinien zostać utrzymany.

Zgodnie z projektowanym art. 33a ust. 5 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury egzaminowanemu aplikantowi sędziowskiemu przysługuje wybór jednego z wolnych stanowisk asesorskich według kolejności miejsca zajmowanego na liście egzaminowanych aplikantów sędziowskich. Ponadto aplikantowi – według jego wyboru - przyznaje się możliwość zmiany miejsca zajmowanego na liście na dalsze, z którego dokona wyboru stanowiska asesorskiego. Przepis ten, jak się wydaje, pozbawiony jest *ratio legis*.

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa również, że opiniowany projekt ustawy, wprowadzając w stosunku do aplikantów system stypendialny, przewiduje zarazem wprowadzenie obowiązku zwrotu przez absolwenta aplikacji sędziowskiej pobieranego w okresie aplikacji stypendium w przypadku nieprzyjęcia stanowiska asesora bądź przepracowania w sądownictwie okresu krótszego niż trzy lata w okresie sześciu lat po ukończeniu aplikacji, niezdania egzaminu, skreślenia z listy aplikantów lub utraty urzędu i stanowiska asesora sądowego. Zdaniem Rady niezrozumiałe i wymagające doprecyzowania jest użyte w tym przepisie sformułowanie „niezdanie egzaminu”, bowiem nie wynika z niego jednoznacznie czy chodzi o niezdanie egzaminu już w pierwszym terminie, czy też dopiero po wykorzystaniu możliwości zdania egzaminu poprawkowego, a jeśli tak w jakim przedziale czasowym. Wykładni tego przepisu nie ułatwiają normy prawne odnoszące się do wydawania przez Dyrektora Szkoły decyzji nakazującej zwrot pobranego stypendium i określającej termin

zwrotu. Możliwość nakazania zwrotu stypendium w terminie 30 dni może osłabić zainteresowanie odbywaniem aplikacji sędziowskiej, w szczególności w przypadku osób niezamożnych. Termin zwrotu powinien być dostosowany do średnich możliwości zarobkowych Polaków, ponieważ w przeciwnym razie może odstraszać osoby zainteresowane odbywaniem aplikacji sędziowskiej, które nie są zamożne. Ponadto ustawodawca przewidując obowiązek zwrotu stypendium w sytuacji nieprzepracowania trzyletniego okresu w sądownictwie w okresie sześciu lat po ukończeniu aplikacji, powinien zagwarantować zainteresowanym możliwość zatrudnienia, celem odpracowania kosztów aplikacji. Termin zwrotu oznaczony w decyzji nie powinien być krótszy niż sześć lat skoro w tym okresie istnieje możliwość „odpracowania” kosztów aplikacji.

Rada sygnalizuje także, że projektodawca z zauważalną konsekwencją (dodawane do ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury art. 33a ust. 9, art. 40 ust. 5 oraz art. 41d ust. 8) wprowadza 14 dniowy termin na wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego od decyzji Ministra Sprawiedliwości, skracając tym samym 30 dniowy termin na wniesienie skargi przewidziany w art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.). Zdaniem Rady proponowane rozwiązanie stanowi niczym nieuzasadnione odstępstwo od ogólnej zasady, burząc utrwalony porządek prawny. Ustawodawca, projektując przepisy regulujące te same kwestie, przykładowo w zakresie dotyczącym ustalania terminów procesowych na wniesienie środków odwoławczych, powinien zachować ich kompatybilność, bowiem ma to wpływ na późniejsze praktyczne stosowanie prawa.

Zgodnie z projektowanym art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury skreślenie z listy aplikantów następuje gdy aplikant nie zaliczy sprawdzianu. Przepis ten rodzi trudności interpretacyjne, które należałoby usunąć na etapie prac legislacyjnych. Nie wynika z niego bowiem o jakim sprawdzianie stanowi, a ponadto nie precyzuje czy skreślenie następuje z chwilą niezaliczenia sprawdzianu przy pierwszym podejściu czy po wykorzystaniu wszystkich przewidzianych prób podchodzenia do zaliczenia przedmiotu w trybie sprawdzianu.

Zastrzeżenia Rady budzi także, wynikające z projektowanego art. 53b ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, różnicowanie okoliczności towarzyszących wyborowi kandydatów na wykładowców Szkoły spośród sędziów i prokuratorów, a w konsekwencji różnicowanie samych kandydatów. Rada podkreśla, że Minister Sprawiedliwości został wprowadzie wyposażony w prawo zgłoszenia wiążącego sprzeciwu w odniesieniu do obu wymienionych kategorii kandydatów na wykładowców, jednak, zgodnie z projektowanym art.

53b ust. 2, w przypadku kandydatów na wykładowców zajmujących stanowisko prokuratora lub prokuratora w stanie spoczynku, decyzję co do zgłoszenia sprzeciwu Minister Sprawiedliwości może podjąć jedynie po uzgodnieniu z Prokuratorem Krajowym. W odniesieniu natomiast do kandydatów wywodzących się ze środowiska sędziowskiego decyzja może być podejmowana arbitralnie przez Ministra Sprawiedliwości bez konieczności uzgodnienia z jakimkolwiek innym organem.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa sprzeciw nie powinien być przejawem dyskrecjonalnej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Przepisy prawa odnoszące się do wszystkich kandydatów na wykładowców w Szkole, niezależnie od zajmowanego przez kandydata stanowiska, powinny zostać jednolicie określone. Przykładowo zgłaszanie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości mogłoby następować po stosownym uzgodnieniu z Krajową Radą Sądownictwa, której Minister jest członkiem, a której konstytucyjnym zadaniem jest ochrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W zakresie tych zadań mieści się zobowiązanie Rady do należytej dbałości o wysoki merytoryczny poziom kształcenia ustawicznego sędziów przy zachowaniu całkowitej apolityczności.

Krajowa Rada Sądownictwa pozytywnie natomiast ocenia skrócenie okresu trwania aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej do 36 miesięcy. W ocenie Rady czas ten, prawidłowo wykorzystany na kształcenie teoretyczne i praktyczne aplikantów oraz samokształcenie, jest wystarczający do prawidłowego ich przygotowania do przystąpienia zarówno do egzaminu sędziowskiego, jak i do egzaminu prokuratorskiego.

Rada pozytywnie odnosi się również do przywrócenia egzaminu referendarskiego, który pozwoli sprawdzić wiedzę osób aspirujących do zatrudnienia w charakterze referendarza sądowego, a w konsekwencji zmniejszy ryzyko zatrudniania na tym stanowisku przypadkowych osób, nieposiadających odpowiednio wysokich kwalifikacji zawodowych.

### **III. Uwagi dotyczące zmian w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.)**

Zgodnie z brzmieniem projektowanego art. 2 usp do kompetencji asesorów sądowych należeć będzie orzekanie we wszystkich kategoriach spraw, za wyjątkiem rozpoznawania zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, na postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia i na postanowienia o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. Projektodawca uzasadnia wyłączenie tej kategorii spraw ich charakterem i rangą społeczną oraz koniecznością posiadania przy ich rozpoznawaniu

odpowiedniego doświadczenia życiowego i zawodowego.

Mając na uwadze argumentację podniesioną w uzasadnieniu projektu wskazać należy, że istnieje szereg kategorii spraw, których doniosłość i znaczenie jest nieporównanie wyższe a jednak nie zostały objęte wyłączeniem. Podkreślenia wymaga, że w aktualnym stanie prawnym ale także w okresie wcześniejszej asesury -asesorzy sądowi nie mają kompetencji do orzekania o stosowaniu tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym oraz prowadzenia postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Jest to zrozumiałe ponieważ decyzja o zastosowaniu tymczasowego aresztowania skutkuje pozbawieniem wolności, zaś czynności podejmowane w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych decydują o statusie prawnym osób fizycznych lub prawnych. Wobec powyższego oraz argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu projektu stwierdzić należy, że dobór spraw objętych wyłączeniem został dokonany wadliwie, przy zastosowaniu niejasnych kryteriów.

Rada negatywnie ocenia przyjęte w art. 20a § 2 usp przesłanki przydzielania lub znoszenia stanowisk asesorskich w sądach powszechnych. Minister Sprawiedliwości podejmując decyzję dotyczącą przydzielania stanowisk, poza względami racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego i potrzebami wynikającymi z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, będzie kierował się również potrzebą zapewnienia egzaminowanym aplikantom KSSiP stanowisk asesorskich. Nadrzędnym kryterium uzasadniającym tworzenie stanowisk orzeczniczych w sądach powinno być dobro wymiaru sprawiedliwości, tymczasem proponowana zmiana w sposób nieuzasadniony jako cel równorzędny stawia interes osób, które zdały egzamin sędziowski w KSSiP, pomijając przy tym osoby o analogicznych kwalifikacjach zawodowych, które ukończyły aplikację sędziowską i złożyły egzamin sędziowski poza KSSiP i niejednokrotnie posiadają nieporównywalnie większe doświadczenie zawodowe.

Kryterium zapewnienia wolnych stanowisk dla asesorów nie powinno być w żadnym razie celem samym w sobie, a ewentualnie mogłoby być jedynie uwzględniane w dalszej kolejności, jeżeli dałoby się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzane przepisy przyznają również Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, będącemu przedstawicielem władzy wykonawczej, istotny wpływ na proces naboru aplikantów do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, ich kształcenie i egzaminowanie, co w konsekwencji przekłada się na późniejsze obsadzanie stanowisk asesorskich oraz sędziowskich.

Minister Sprawiedliwości bowiem powołuje Dyrektora Szkoły, do którego zadań należeć będzie ustalanie programu aplikacji oraz podejmowanie szeregu decyzji dotyczących bezpośrednio aplikantów sądowych. Autonomia decyzyjna Dyrektora Szkoły w praktyce może

okazać się fikcją skoro to od Ministra Sprawiedliwości będzie zależeć czy zostanie powołany do pełnienia tej funkcji na kolejną (drugą) kadencję. Dyrektor Szkoły może więc być powściągliwy w podejmowaniu decyzji nieakceptowanych lub niepożądanych przez Ministra Sprawiedliwości. Zagrożenie to jest tym większe, gdy uwzględni się istotne ograniczenie kompetencji Rady Programowej, która o czym była już mowa powyżej z organu decyzyjnego i niezależnego od Dyrektora Szkoły po pierwsze zostanie podporządkowana Dyrektorowi Szkoły, a ponadto stanie się jego organem doradczo-opiniującym. Tylko pozornie zostanie zachowana autonomia Rady Programowej, gdyż większość członków tego organu będzie wskazywana przez Ministra Sprawiedliwości lub podmioty od niego zależne. Analogicznie Minister Sprawiedliwości będzie posiadał również decydujący wpływ na członków komisji przeprowadzającej egzamin sędziowski, który następnie będzie jedynym kryterium odnoszącym się do kwalifikacji egzaminowanego aplikanta przy obejmowaniu stanowiska asesora sądowego. Również na tym etapie kompetencje Ministra Sprawiedliwości dotyczące mianowania asesorów sądowych są bardzo szerokie, bowiem projektowane przepisy nie przewidują obligatoryjnego mianowania egzaminowanych aplikantów sędziowskich, pozostawiając Ministrowi Sprawiedliwości decyzję o wręczeniu lub odmowie wręczenia aktu mianowania. Samo umieszczenie w wykazie wolnych stanowisk asesorskich oraz wybór stanowiska przez asesora nie przesądza o otrzymaniu aktu mianowania.

Projektowany sposób dojścia do zawodu asesora a następnie urzędu sędziego budzi więc uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. W sytuacji, gdy decyzje Ministra Sprawiedliwości mogą choćby pośrednio decydować o byciu zawodowym przyszłych asesorów sądowych, mogą pozostawać pod presją wywołującą zachowania konformistyczne. Może to mieć miejsce chociażby w postaci dostosowywania swoich działań do poglądów wyrażanych publicznie przez Ministra Sprawiedliwości jako organu władzy wykonawczej, czy niezajmowania stanowiska przeciwnego.

Poza powyższym Minister Sprawiedliwości pełni także funkcję Prokuratora Generalnego, który zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177 ze zm.) jest naczelnym organem prokuratury. Pełniąc tę funkcję ma istotny i bezpośredni wpływ na stanowisko procesowe oraz może występować przed sądami powszechnymi w charakterze strony (oskarżyciela) w sprawach rozpoznawanych przez asesorów sądowych, których mianuje. W ocenie Rady tego rodzaju przenikanie władzy wykonawczej we władzę sądowniczą jest niedopuszczalne i zagraża niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Projektowany art. 45 § 3 usp stanowi, że w sprawach rozpoznawanych w składzie jednego sędziego, sędzia może powierzyć aplikantowi Szkoły, który odbył 24 miesiące aplikacji

sędziowskiej, prowadzenie pod swoim nadzorem poszczególnych czynności w trakcie posiedzenia jawnego bądź rozprawy, w tym zadawanie pytań świadkom, biegłym i stronom oraz innym osobom wysłuchiwanym przez sąd.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że zastosowane przez projektodawcę określenie „poszczególnych czynności” jest niedopuszczalne, ponieważ nie wyklucza z jego zakresu czynności wchodzących bezpośrednio w zastrzeżoną dla sędziego sferę orzeczniczą. Jeżeli projektodawca decyduje się na tego rodzaju szczególne rozwiązanie to powinien enumeratywnie i precyzyjnie wskazać czynności, które może wykonywać aplikant. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nawet w przypadku enumeratywnego wskazania czynności, rozwiązanie takie budzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej, bowiem w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości sprawują sądy i trybunały, zaś aplikant sądowy nie jest w świetle projektowanych przepisów nawet pracownikiem sądu. Projektowana regulacja jest również niedostosowana do przepisów kodeksowych, które nie dopuszczają możliwości zastąpienia czynności sądu czynnościami innych osób, w tym aplikantów KSSiP. Zagrożona wydaje się również zasada bezpośredniości postępowania sądowego. Strona niezadowolona z wyniku sprawy, w której czynności podejmował aplikant może pozostawać w przekonaniu, że jej sprawa nie została należycie rozpoznana przez niezależny i niezawisły sąd, co gwarantuje jej konstytucyjne prawo do sądu. Projektowany przepis nie określa procedury dokonywania czynności przez aplikanta KSSiP oraz ich znaczenia dla przebiegu i wyniku sprawy. Rada dostrzega inicjatywę projektodawcy, który dąży do poszerzenia możliwości zdobywania przez aplikantów praktyki zawodowej, jednakże obrana droga aby wykonywał on czynności za sąd nie znajduje akceptacji. Wydaje się, że koncepcja ta nie znajdzie również akceptacji społecznej i przełoży się na osłabienie zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie ocenia pozbawienie, po upływie pięcioletnich okresów przejściowych, uprawnienia do ubiegania się o stanowisko sędziego osób, które aktualnie, spełniając również inne wymagania ustawowe, uprawnienie to wywodzą z odpowiednio długiego stażu pracy na stanowisku asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Projektodawca zamierza pozbawić wymienione osoby uprawnień nabytych przed wejściem opiniowanej ustawy w życie, czym narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę niedziałania prawa wstecz. Nie przedstawiono przy tym racjonalnego uzasadnienia, które pozwalałoby zakładać, że kwalifikacje tych osób są niższe w porównaniu z kwalifikacjami absolwentów aplikacji sędziowskiej KSSiP. Projektodawca nie uwzględnia tego, że bardzo często osoby te swoją dotychczasową drogę zawodową podporządkowały dojściu do zawodu sędziego. Rada zdecydowanie negatywnie opiniuje propozycję różnicowania

osób, które złożyły egzamin sędziowski w Szkole i osób, które taki egzamin złożyły przed powstaniem Szkoły. Projektodawca nie ma podstaw do dyskredytowania merytorycznego poziomu egzaminów sędziowskich zdawanych poza Szkołą, bowiem były przeprowadzane i oceniane przez komisje egzaminacyjne powoływane przez Ministra Sprawiedliwości w sądach apelacyjnych.

Na aprobatę nie zasługuje także proponowany art. 75b § 4 ustawy ustrojowej w zakresie w jakim przesądza, że nieuwzględnienie przez Ministra Sprawiedliwości, z przyczyn innych niż brak wystarczającej liczby wolnych stanowisk sędziowskich, złożonego przez sędziego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe skutkuje możliwością ponownego złożenia takiego wniosku dopiero po upływie trzech lat. Przyjęta konstrukcja narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej bowiem daje Ministrowi Sprawiedliwości, w ramach jego swobodnej i niepodlegającej uzasadnieniu decyzji instrument umożliwiający wpływ na sędziów rozważających z jakichkolwiek przyczyn, w tym od nich niezależnych, zmianę miejsca zamieszkania uniemożliwiająca im właściwe wykonywanie obowiązków w dotychczasowym miejscu pracy. W ocenie Rady odsunięcie możliwości ponownego skutecznego ubiegania się przez sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe aż o trzy lata nie znajduje żadnego uzasadnienia. Pomimo, że z uzasadnienia projektu wynika, że ograniczenie w składaniu wniosku nie dotyczy sytuacji nadzwyczajnych, argumentacja ta nie znajduje odzwierciedlenia w tekście ustawy. Z proponowanego brzmienia art. 75b § 4 nie wynika, że sędzia będzie uprawniony złożyć wniosek przed upływem trzech lat od poprzedniego wniosku, jeżeli znajdzie się w sytuacji szczególnej. Poza tym przepisy nie określają kryteriów oceny wniosków o zmianę miejsca służbowego, poza wolnym stanowiskiem w sądzie docelowym. Decyzja w tym przedmiocie ma charakter arbitralny i należy do Ministra. Ograniczenie możliwości składania wniosków w rzeczywistości niczego nie zmieni, bowiem w obecnym stanie prawnym ostateczna decyzja dotycząca uwzględnienia lub odmowy uwzględnienia wniosku również należy do Ministra Sprawiedliwości.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa niezgodny z normami konstytucyjnymi jest projektowany art. 77 § 4 usp, w zakresie w jakim nie definiuje reguł określających zasady odwoływania sędziego z delegacji, w tym nie precyzuje przesłanek podejmowania przez Ministra Sprawiedliwości tego rodzaju decyzji oraz nie przewiduje obowiązku jej uzasadnienia. Oznacza to, że Minister Sprawiedliwości może podejmować tego rodzaju decyzje i jak pokazuje dotychczasowa praktyka czyni to w sposób arbitralny, stwarzając niczym nieuzasadnione wątpliwości dotyczące osoby sędziego odwoływanego z delegacji. Tak ukształtowany mechanizm delegowania i odwoływania z delegowania sędziów godzi w konstytucyjną zasadę

ich niezawisłości. Sędzia nie posiada instrumentów prawnych, za pośrednictwem których mógłby wykazać, że odwołanie z delegowania nie jest związane ze sprawowaniem przez niego wymiaru sprawiedliwości, a to przekłada się na dalszą jego pracę orzeczniczą.

Przedmiotowa regulacja prowadzi również do nierównego traktowania sędziów, stawiając sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości i jednostek podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych oraz sędziów delegowanych do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w uprzywilejowanej pozycji wobec sędziów delegowanych do orzekania w innym sądzie lub do innych jednostek określonych w ustawie. Nierówność polega na tym, że pierwsza grupa sędziów może być odwoływana z delegowania wyłącznie za trzymiesięcznym uprzedzeniem, natomiast pozostali sędziowie mogą być odwołani w każdym czasie bez jakiegokolwiek uprzedzenia.

Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie, ponieważ odwołanie z delegowania sędziów orzekających poza sądem macierzystym ma wpływ na przebieg spraw przydzielonych im do rozpoznawania w ramach delegacji. Minister Sprawiedliwości odwołując sędziego z delegacji do orzekania w innym sądzie wpływa bezpośrednio więc na przebieg postępowania sądowego, wbrew zasadzie trójpodziału władzy i odrębności władzy sądowniczej od innych władz.

Decyzja Ministra Sprawiedliwości nie ma w tym przypadku jedynie charakteru administracyjnego, a w skrajnych przypadkach może doprowadzić np. do przedawnienia karalności przestępstwa, z uwagi na konieczność prowadzenia rozprawy od początku ze względu na zmianę składu orzekającego.

Rada pozytywnie ocenia zmianę art. 81 usp. znosząc odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za wykroczenia drogowe przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w sytuacji, gdy sędzia przyjmie mandat karny albo uści grzywnę w przypadku ukarania go mandatem karnym zaocznym. Zmiana ta znosi podwójną odpowiedzialność sędziów za jedno wykroczenie drogowe.

Na aprobatę zasługuje również zmiana art. 94 § 1 usp, zgodnie z którą w okresie nieobecności w pracy z powodu choroby sędzia będzie otrzymywał 80% wynagrodzenia, nie dłużej jednak niż przez okres roku, a po upływie tego okresu, do czasu zakończenia postępowania w sprawie o przeniesienie go w stan spoczynku 75% wynagrodzenia. W aktualnym stanie prawnym sędziowie nie mogący z uwagi na stan zdrowia wykonywać swoich obowiązków, po upływie roku, mimo przedstawienia zwolnienia lekarskiego pozbawieni są wynagrodzenia, co ma negatywny wpływ na możliwość zaspokojenia potrzeb życiowych oraz godzi w powagę urzędu sędziego.

#### **IV. Uwagi dotyczące zmian w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 976 ze zm.) – dalej „ustawa o KRS”**

Projektodawca nowelizując art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, znosi podstawę prawną udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze naboru na stanowiska asesorów sądowych w sądach administracyjnych. Tymczasem zgodnie z art. 5 § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Ze zdumieniem należy odnotować, że projektodawca przemilczał ten fakt w uzasadnieniu opiniowanej ustawy, co sugeruje, że proponowane brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS zostało skonstruowane bez uwzględnienia kompetencji Rady wobec innych segmentów władzy sądowniczej niż sądownictwo powszechne. Nabór na stanowiska asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych jest prowadzony od początku 2016r., a niektóre postępowania konkursowe w tym przedmiocie zostały już zakończone prawomocnymi uchwałami Rady zawierającymi wnioski o powołanie, przekazane Prezydentowi RP. Utrzymanie proponowanego brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KRS doprowadzi zatem do powstania luki prawnej, w zakresie trybu realizacji przez Radę kompetencji wynikającej z art. 5 § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Dlatego Rada postuluje, by w świetle niezgłoszenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości propozycji zmian co do trybu powoływania asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych, utrzymać dotychczasowe brzmienie obowiązujących przepisów.

Rada negatywnie opiniuje zmianę polegającą na zmniejszeniu liczby członków wskazywanych przez Krajową Radę Sądownictwa do Rady Programowej Szkoły. Obecnie Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje trzech członków a po zmianie będzie to tylko jeden członek, w szczególności, że Minister Sprawiedliwości, Prokurator Krajowy oraz Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym wskazują łącznie pięciu członków Rady Programowej. Powyższe rozwiązanie prowadzi do nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji Ministra Sprawiedliwości w tym organie, pomimo że nie jest on osobiście jego członkiem. W powiązaniu z i tak bardzo rozległymi, omówionymi już, kompetencjami Ministra Sprawiedliwości w zakresie funkcjonowania Szkoły prowadzi to do pozbawienia wpływu środowiska sędziowskiego na zadania i merytoryczny aspekt kształcenia kadry sędziowskiej, zarówno przez brak odpowiedniego oddziaływania na program aplikacji sędziowskiej, jak i realizację szkoleniowych potrzeb sędziów. Udział przedstawiciela środowiska sędziowskiego będzie symboliczny.

## V. Pozostałe uwagi

Jak stwierdzono w opinii Krajowej Rady Sądownictwa z 30 stycznia 2017 r. „Ministerstwo Sprawiedliwości w tym samym dniu przedstawiło Radzie do zaopiniowania dwa projekty ustaw nowelizujących ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa (...). Projekty te nie tylko są ze sobą niekoherentne, ale – w części – mają na celu zmianę tych samych przepisów w inny sposób (dotyczy to zmian w art. 22, art. 32 ust. 1a, art. 34, art. 35, art. 36 oraz art. 37 ustawy o KRS)”. Przede wszystkim, opiniowany projekt nie uwzględnia powołania, zaproponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, Zgromadzeń Krajowej Rady Sądownictwa, które miałyby przejąć jej niektóre kompetencje. Projektodawca powraca również do obecnie obowiązującej procedury rozpatrywania zgłoszeń na wolne stanowiska sędziowskie, w ramach której zespół członków Rady opracowuje niewiążącą listę rekomendowanych kandydatów na urząd sędziowski. Z uwagi na jednoczesne rozpatrywanie tych dwóch projektów ustaw, nie jest zatem jasne, jakich zmian w zakresie postępowania nominacyjnego należy się ostatecznie spodziewać.

W związku z obszerną nowelizacją ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, także w zakresie dotyczącym przenoszenia sędziów w stan spoczynku, Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę na sprzeczność pomiędzy przepisem art. 73 § 2 i 3 usp a przepisem art. 44 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. Pierwszy z przepisów przewiduje możliwość wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie przeniesienia sędziego w stan spoczynku. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Krajowej Rady Sądownictwa w terminie miesiąca od doręczenia decyzji skarżącemu. Drugi z wymienionych przepisów stanowi natomiast, że odwołanie do Sądu Najwyższego nie przysługuje w sprawach przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

Zasadnym wydaje się jednolite uregulowanie przedmiotowego zagadnienia, celem usunięcia istniejących obecnie rozbieżności. Ujednolicając stan prawny należy uwzględnić okoliczność, że każda z przywołanych ustaw przewiduje odrębny tryb wnoszenia odwołania. Zgodnie z art. 73 § 3 usp odwołanie wnosi się za pośrednictwem Krajowej Rady Sądownictwa, natomiast według dyspozycji art. 44 ust. 2 ustawy o KRS odwołanie od uchwał Rady wnosi się za pośrednictwem jej Przewodniczącego w terminie dwutygodniowym od doręczenia uchwały z uzasadnieniem.

Zdaniem Rady projekt ustawy wymaga ponownej wnikliwej analizy pod kątem zasad prawidłowej legislacji oraz licznych niedokładności i błędów pisarskich.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę, że nie otrzymała wraz z projektem ustawy, projektów aktów wykonawczych, co uniemożliwia jej przedstawienie opinii w tym

istotnym dla ostatecznego funkcjonowania rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy, zakresie.