

Warszawa, dnia 6 lutego 2017 r.

Stanowisko

eksperta Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 20 stycznia 2017 r.)
załączonego do pisma Ministra Sprawiedliwości DL-VI-465-27/16 z dnia 24 stycznia 2017 r.

Przedstawienie stanowiska odnośnie przewidzianych nowelizacją ustaw zmian, wymaga przypomnienia, że Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wyrażał opinię wobec poprzedniego projektu ustawy (z dnia 18 marca 2016 r., na etapie legislacyjnym – druk nr 289), odnoszącego się do analogicznej materii objętej przedmiotem regulacji projektu ustawy, wskazując na wiele pozytywnych aspektów podjętych wówczas działań legislacyjnych związanych z funkcjonowaniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (dalej: Krajowa Szkoła), niemniej formułując wątpliwości w zakresie modelu aplikacji ogólnej i uwagi względem relacji pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a organami Krajowej Szkoły.

Opiniowany projekt stanowi swoistą kontynuację, odroczonej w czasie na mocy przepisów ustawy z dnia 18 marca 2016 r., reformy systemu kształcenia kadr zasilających szeregi sądownictwa powszechnego oraz modelu dojścia do urzędu sędziego, co jest naturalną konsekwencją przywrócenia przez ustawodawcę zwykłego stanowisk asesorskich w sądach. Jako niewątpliwie pozytywne uznać należy, że projektowanie zawartych w nowelizacji zmian zostało poprzedzone dialogiem i konsultacjami środowiskowymi znajdującymi wyraz w ogólnopolskiej konferencji (*vide* s. 57 ak. 3 uzasadnienia projektu). Zaproponowana przez projektodawców w tym przypadku formuła podjęcia dyskusji nad kierunkiem oraz potrzebami zmian ustawodawczych powinna znajdować szersze i powszechne zastosowanie w podejmowanych inicjatywach

legislacyjnych. Z pewnością pozwala ona na wieloaspektową analizę projektowanych rozwiązań legislacyjnych oraz wyjście naprzeciw oczekiwaniom podmiotów, które mogą stać się partnerem i intelektualnym wsparciem w procesie stanowienia prawa.

Aprobując należy odnieść się do zamierzenia ustawodawczego polegającego na podjęciu próby przesądzenia o ostatecznym kształcie modelu ścieżki edukacyjnej oraz kariery zawodowej osób pretendujących do objęcia stanowisk sędziowskich w sądownictwie powszechnym. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu (*vide* ss. 58-60) obecnie istniejąca sytuacja powoduje istotne zróżnicowane ukształtowanie statusu i sytuacji prawnej aplikantów Krajowej Szkoły w zależności od tego, w którym roczniku aplikacji sędziowskiej było im dane się kształcić. Wywołanie tego rodzaju rozbieżności, będących wynikiem dotychczasowego braku zdecydowania ustawodawcy i permanentnego wprowadzania zmian w modelu kształcenia aplikantów doprowadziło do niepożądanego stanu niemożności zaplanowania kariery zawodowej absolwentów wydziałów prawa. W tym kontekście dostrzegalny jest jednak istotny problem nowelizacji polegający na wprowadzeniu szeregu przepisów prowadzących do swoistej dyskryminacji aplikantów tzw. starej aplikacji (ukończonej poza Krajową Szkołą) w zakresie ubiegania się o stanowisko sędziego. Między innymi projekt nie przewiduje możliwości ubiegania się przez takie osoby o stanowisko asesora sądowego, pomimo umożliwienia tego asystentom i referendarzom sądowym. Z tych względów negatywną opinię w odniesieniu do projektowanej regulacji sformułowało Ogólnopolskie Stowarzyszenie Asystentów Sędziów.

W opiniowanym projekcie przesądzono, iż aplikacja sędziowska prowadzona w Krajowej Szkole stanie się zasadniczą i podstawową drogą dojścia do zawodu sędziego, poprzedzoną asesurą. Z tych względów absolwenci szkoły będą zwolnieni z udziału w konkursie na stanowisko asesora, a następnie sędziego. Natomiast stanowiska sędziowskie, które nie przypadną aplikantom Krajowej Szkoły, będą uzupełniająco obsadzane przez osoby z odpowiednim stażem w innych zawodach prawniczych. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązania stanowi zerwanie z koncepcją kreowania zawodu sędziego jako „korony zawodów prawniczych”, kiedy od kandydatów na sędziów oprócz

kwalifikacji intelektualnych, pracowitości i konsekwencji w dążeniu do celu (*vide* s. 62 ak. 4 uzasadnienie), co niewątpliwie gwarantuje ścieżka edukacyjna w Krajowej Szkole, wymaga się dodatkowo praktyki zawodowej pozwalającej w procesie stosowania prawa i orzekania kierować się zasadami doświadczenia życiowego. Bez wątplenia okres wykonywania innego zawodu prawniczego pozwala również na ocenę dokonań kandydata na sędziego pod kątem prezentowanych przez niego wartości etycznych oraz rękojmi niezależności będącej następnie emanacją niezawisłości.

W uzasadnieniu projektu nie wskazano (oprócz enigmatycznego przesądzenia o konieczności dokonania zmiany w tym zakresie z uwagi na sprawność działania i redukcję kosztów – *vide* s. 78 ak. 1 uzasadnienia), co legło u podstaw projektowanych zmian w odniesieniu do redukcji składu oraz zadań jedyne kolegiálnego organu Krajowej Szkoły, a mianowicie jej Rady Programowej. Zmiany art. 6 i 10 projektowanej ustawy prowadzą do zmniejszenia górnej granicy ilości członków Rady Programowej z dotychczasowych 18 na 12, przy czym możliwości wskazania członków pozbawione zostały samorządy radców prawnych, adwokatów oraz notariuszy, których prezesi aktualnie posiadają takie kompetencje. Zupełne niezrozumiałym jest eliminacja z kręgu członków Rady Programowej przedstawicieli samorządów prawniczych, których długoletnie doświadczenia w kształceniu aplikantów są niekwestionowalne, a przede wszystkim okazują się pomocne w ramach realizacji zadań Rady Programowej przewidzianych w projektowanym art. 10 pkt 3 (uchwalanie programów aplikacji).

Za prowadzące do znacznego ograniczenia samodzielności Rady Programowej uznać należy natomiast projektowaną zmianę zmierzającą do włączenia do jej składu jednoosobowego organu jakim jest Dyrektor Krajowej Szkoły, który z racji tej funkcji miałby jednocześnie przewodniczyć pracom Rady. Niepożądanym jest również rezygnacja z ograniczenia dwukadencyjności w odniesieniu do powoływania członków Rady Programowej (uchylenie ust. 5 w art. 6 projektowanej ustawy) prowadząca wyłącznie do stagnacji składu osobowego w ramach tego ciała kolegiálnego.

Za mocno ryzykowną i zdaje się nie do końca przemyślaną z pragmatycznego punktu widzenia uznać należy koncepcję upoważnienia aplikanta Krajowej Szkoły,

w ostatniej fazie aplikacji, przez sędziego patrona praktyk do wykonywania poszczególnych czynności w trakcie posiedzenia jawnego lub rozprawy stanowiących kompetencję sędziego – przewodniczącego składu (jako przykładowe wskazuje się zadawanie pytań uczestnikom procesu). W warstwie legislacyjnej natomiast poważne zastrzeżenia budzi kwestia braku wskazania wyczerpującego katalogu czynności, które aplikant mógłby podejmować niejako w zastępstwie sędziego rozpoznającego sprawę, co prowadzi do wniosku, że zakres przedmiotowego upoważnienia jest nieograniczony, a zatem umożliwia wykonanie wszystkich czynności podczas całej rozprawy.

Jako trafną ocenić należy projektowaną zmianę prowadzącą do zawierania porozumień dotyczących odbywania przez aplikantów radcowskich i adwokackich szkolenia z zakresu działania sądownictwa powszechnego i prokuratury pomiędzy prezesami samorządów zawodowych a Ministrem Sprawiedliwości, któremu podlegają jednostki, w których organizowane są szkolenia w przedmiotowym zakresie.

W powyżej podniesionych aspektach projektowaną regulację należy ocenić jako oczekiwaną oraz mającą charakter porządkujący w systemie kształcenia kadr sądownictwa powszechnego oraz ścieżek kariery zawodowej prowadzącej do objęcia urzędu sędziego. Po ich wejściu w życie zasadnym byłoby zapewnienie stabilizacji obowiązywania tego rodzaju rozwiązań legislacyjnych. Pozwoliłoby to planować karierę zawodową adeptom wydziałów prawa w określonej perspektywie czasowej. Zbyt częste wprowadzanie zmian w tej materii z reguły prowadzi do wykluczenia pewnych grup zawodowych z możliwości awansu zawodowego, co nie powinno mieć miejsca w kontekście konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

dr Przemysław Mijał
radca prawny