

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Lenur Kerymow
Członek Zarządu: Dominka Bychawska-Siniarska

Warszawa, 5 kwietnia 2017 r.

1002./MPL/MW

Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu

Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1406)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić uwagi dotyczące Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1406), przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 marca 2017 r.

1. Wstęp

Omawiana regulacja zmienia zasady działania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz wprowadza nowy model ścieżki dostępu do zawodu sędziego poprzez modyfikację zasad powoływania asesorów oraz sędziów sądów powszechnych. Tym samym przedmiotowy projekt stanowi kolejny już w okresie ostatniej dekady akt zmieniający model dojścia do zawodu sędziowskiego. Droga ta zmieniała się w tym czasie wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹, powołania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a także kolejnych nowelizacji ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych².

Ostatnia zmiana w tym zakresie miała miejsce w marcu 2016 r. W przyjętej wówczas ustawie o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2006 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

² Dz. U. z 2016 r., poz. 2062, j.t., dalej u.s.p.

Prokuratury oraz niektórych innych ustaw³ ustawodawca zdecydował się na pozostawienie modelu dwuetapowego kształcenia aplikantów KSSiP. Tym samym utrzymana została aplikacja ogólna oraz dwa rodzaje aplikacji specjalistycznych (prokuratorska i sędziowska).

Odnosząc się do tej kwestii, należy zauważyć, że tak częste zmiany modelu dojścia do urzędu sędziego nie budują prestiżu wymiaru sprawiedliwości. Mocno ingerują również w zawodową stabilność wszystkich osób, które chciałyby ubiegać się o objęcie urzędu sędziego, albowiem pozbawione zostają one możliwości długoterminowego planowania swojej drogi zawodowej.

Jednocześnie zmiana o tak fundamentalnym znaczeniu, na etapie jej projektowania przez Radę Ministrów, została przedstawiona podmiotom uczestniczącym w konsultacjach publicznych z prośbą o nadesłanie opinii w terminie 7 dni. Tak krótki czas na zgłoszenie uwag nie pozwalał na wnikliwe przeanalizowanie przedmiotowej ustawy i nie licował ze znaczeniem omawianych zagadnień dla ustroju Rzeczypospolitej. Warto przy tym wskazać, że zgodnie z § 40 ust. 2 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów⁴, jeżeli termin do zajęcia stanowiska nie wynika z przepisów odrębnych, organ wnioskujący wyznacza go, biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość projektu dokumentu rządowego, zakres podmiotów, na które projekt oddziałuje, oraz pilność sprawy. Wątpliwe, czy okoliczności te zostały wzięte pod uwagę w trakcie ustalanie terminu konsultacji przedmiotowego projektu.

2. Aktualny stan prawny

W obecnym stanie prawnym istnieją 4 drogi dojścia do zawodu sędziego:

- Pełnienie służby na stanowisku asesora sądowego;
- Wykonywanie zawodu referendarza sądowego lub asystenta sędziego przez określony w ustawie okres, a następnie złożenie egzaminu sędziowskiego w trybie eksternistycznym;
- Wykonywanie zawodu prawniczego (adwokata, radcy prawnego, notariusza) przez określony okres albo zajmowanie określonego przez ustawę stanowiska (sędziego sądu administracyjnego, sędziego sądu wojskowego; prokuratora), a także m.in. praca w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk i legitymowanie się co najmniej stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych;
- Szczególna droga z art. 65 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa, przewidziana dla osób, które ukończyły aplikację sędziowską lub prokuratorską na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o KSSiP oraz wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze SK 6/07.

³ Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r., poz. 633.

⁴ M.P. z 2016, poz. 1006.

Wspólnym mianownikiem każdej z wyżej wymienionych dróg jest konieczność aplikowania do konkursu na wolne stanowisko sędziowskie. Zgłoszone w ten sposób kandydatury podlegają następnie ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, która przedstawia Prezydentowi RP wniosek o powołanie danej osoby na stanowisko sędziowskie.

Podobnie przebiega procedura powołania asesorów sądowych. Art. 106h u.s.p. wymaga m.in., aby osoba ubiegająca się o stanowisko asesora, ukończyła aplikację sędziowską w KSSiP, zdała egzamin sędziowski oraz przez co najmniej 18 miesięcy wykonywała wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa.

Ustawa o ustroju sądów powszechnych przyznaje przy tym kompetencję do powołania asesorów Prezydentowi Rzeczypospolitej, który może dokonać tego aktu wyłącznie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. W sytuacji, w której na wolne miejsce asesorskie zgłosi się więcej niż jeden kandydat, KRS obowiązana jest przeprowadzić postępowanie konkursowe w tej mierze.

Jednocześnie z chwilą powołania asesora sądowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje od niego ślubowania i wyznacza mu miejsce służbowe (siedzibę) w sądzie rejonowym. Tak powołany asesor nie ma prawa jednak orzekać w każdego rodzaju sprawach. Spoza kompetencji asesorów ustawodawca wyłączył bowiem postępowania upadłościowe, restrukturyzacyjne oraz stosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym.

W praktyce nie ma jednak obecnie możliwości powołania asesora sądowego. Ustawodawca wskazał bowiem w treści art. 25a ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, że pierwsze przydzielenie stanowiska asesorskiego do danego sądu rejonowego lub pierwsze przekształcenie stanowiska sędziowskiego w stanowisko asesorskie w danym sądzie rejonowym nastąpi po dniu 30 października 2017 r.

Dotychczasowy model dojścia do stanowiska sędziego krytykowany jest przez projektodawcę. W uzasadnieniu projektu wskazuje on, że z liczby 269 absolwentów aplikacji sędziowskiej w latach 2013 – 2015 jedynie 19 uzyskało nominacje sędziowskie⁵. Taki stan rzeczy w oczywisty sposób musi budzić niepokój. Należy jednak na niego spojrzeć z punktu widzenia zwolnionych stanowisk sędziowskich, które nie zostały dotychczas obsadzone z powodu zwłoki lub nieobwieszczenia o wolnych stanowiskach⁶ sędziowskich przez Ministra Sprawiedliwości, wbrew treści art. 20a § 4 u.s.p.⁷.

⁵ Uzasadnienie projektu str. 8.

⁶ Ostatnie obwieszczenie o wolnych stanowiskach sędziowskich zostało opublikowane w Monitorze Polskim w dniu 18 października 2016 r.

⁷ Temat ten stał się przedmiotem stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, która zwróciła uwagę na fakt, że wskutek nie obwieszczenia o wolnych etatach sędziowskich nieobsadzonych pozostaje ponad 200 etatów sądowniczych. Stanowisko KRS dostępne jest w tym miejscu: <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d>

3. Projektowane zmiany w zakresie modelu aplikacji sędziowskiej oraz drogi dojścia do stanowiska asesora oraz sędziego sądu powszechnego

Opiniowany projekt zakłada zmiany w zakresie modelu dojścia do zawodu sędziego polegające na uprzywilejowaniu absolwentów KSSiP w procedurze naboru na wolne stanowiska asesorskie, a następnie sędziowskie. Nabór na te stanowiska spośród przedstawicieli innych zawodów prawniczych będzie miał, jak sam zaznacza projektodawca, charakter jedynie uzupełniający.

Aplikacja w KSSiP ponownie przyjmie wymiar scentralizowany, a aplikanci KSSiP utracą dotychczasowy status pracownika sądu, w którym odbywali szkolenie praktyczne. Sam model aplikacji będzie zaś jednolity, z 36 miesięcznym szkoleniem sędziowskim, po którym nastąpi złożenie egzaminu sędziowskiego. Wynik tego ostatniego stanowić będzie zobiektywizowane kryterium rozstrzygające o kwestii pierwszeństwa przyjęcia na asesurę sądową. Jednocześnie zniknie wymóg posiadania 18 miesięcznego doświadczenia przy wykonywaniu czynności, które wymagają wiedzy prawniczej i są bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa. Następnie, po pełnieniu przez co najmniej 3 lata czynności sędziowskich, asesor otrzyma nominację sędziowską bez konieczności stawania w konkursie, a więc procedurze naboru na stanowiska sędziowskie dla osób, które nie ukończyły KSSiP.

Nowych asesorów będzie mianował na czas nieokreślony Minister Sprawiedliwości. On też zdecyduje o wyznaczeniu asesorom miejsca sprawowania urzędu (siedziby). W razie braku sprzeciwu Krajowej Rady Sądownictwa, na maksymalny okres 4 lat asesorom będzie mogło być powierzony wykonywanie czynności sędziowskich. Tym samym ustawodawca wprowadzi dwa typy asesorów. Pierwszy, przy braku sprzeciwu KRS, będzie miał możliwość pełnienia czynności sędziowskich. Drugi zaś będzie wykonywać zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Rozróżnienia takiego brak jest w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

Jednocześnie osoby wykonujące inne zawody prawnicze w dalszym ciągu będą mogły ubiegać się o stanowisko sędziego (lub w niektórych wypadkach – asesora). Co jednak ważne, będą musiały przejść, w przeciwieństwie do absolwentów KSSiP, procedurę konkursową przeprowadzoną przez Krajową Radę Sądownictwa.

Ustawodawca zdecydował się na utrzymanie w u.s.p. możliwości przechodzenia do zawodu sędziego z adwokatury lub samorządu radcowskiego. O stanowisko to, po spełnieniu określonych warunków, będą mogły również ubiegać się osoby posiadające co najmniej tytuł naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych.

Co więcej, przez okres dwóch lat od dnia wejścia w życie przedmiotowego projektu szanse na objęcie stanowiska asesorskiego utrzymają asystenci sędziów oraz referendarze sądowi, spełniający

,2016,10/4418,stanowisko-krajowej-rady-sadownictwa-z-14-pazdziernika-2016-r-w-sprawie-zwolki-w-obwieszczeniu-w-monitorze-polskim-informacji-o-wolnych-stanowiskach-sedziowskich.

przesłankę zajmowania danego stanowiska przez odpowiednio długi okres czasu. Ci spośród nich, którzy w dniu wejścia w życie przedmiotowego projektu ustawy nie spełniają tego ostatniego warunku, będą mogli ubiegać się o stanowisko sędziego przez dwa lata od dnia spełnienia przedmiotowego warunku.

5. Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Niewątpliwie sam wybór przez ustawodawcę dróg dojścia do zawodu sędziego należałoby rozpatrywać w kategoriach decyzji politycznej. Ustawodawca ma bowiem dość szeroki margines swobody w wyborze określonej ścieżki kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości, w tym drogi dojścia do zawodu sędziego. Nie oznacza to jednak, że tego rodzaju decyzja nie podlega weryfikacji z punktu widzenia praw człowieka, a w szczególności konstytucyjnych wymogów, jakie powinien spełniać sąd rozpoznający sprawę jednostki. Wśród wymogów tych należy wymienić bezstronność, niezależność, niezawisłość, a także efektywność wpływającą na rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. Okoliczności te muszą być wzięte pod uwagę przy ocenie decyzji o wyborze modelu dojścia do zawodu sędziego. Musi być ona również oceniona pod kątem zapewnienia, że wymiar sprawiedliwości będą sprawować osoby o odpowiedniej wiedzy, odznaczające się wysokimi standardami etycznymi oraz odpowiednią dozą doświadczenia życiowego. W tym ujęciu konstytucyjne prawo do sądu w istocie zawiera w sobie prawo jednostki do tego, aby jej sprawa rozpoznawana była przez jak najlepszego sędziego.

Z tego punktu widzenia fundamentalne znaczenie dla oceny przedmiotowego projektu ma przywoływany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁸ z dnia 24 października 2007 r., w którym Trybunał rozstrzygnął kwestię zgodności z Konstytucją instytucji asesora sądowego i uznał art. 135 § 1 u.s.p. za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał nie wykluczył przy tym jednak możliwości takiego uregulowania ustroju sądów powszechnych, które zawierałoby w sobie przepisy poświęcone asesorom sądowym⁹.

Zdaniem Trybunału takie rozwiązanie musiałyby spełniać szereg kryteriów. W ocenie Trybunału „*należy poszukiwać rozwiązań, które doprowadzą do zagwarantowania rzeczywistego oddzielenia trzeciej władzy od innych władz, rozluźnią więź między asesorami i ministrem sprawiedliwości, zapewnią wpływ KRS na karierę zawodową sędziego in spe*”. Opiniowany projekt musi zatem być przeanalizowany pod kątem spełnienia powyższych kryteriów.

Proponowane rozwiązania mają swoje dobre, jak i złe strony. Przede wszystkim stanowią jasne określenie wizji dojścia do zawodu sędziego, co z perspektywy ostatnich, licznych nowelizacji u.s.p. i ustawy o KSSiP, jest zaletą samą w sobie. Jednocześnie zmiany te spowodują także bardziej efektywne wykorzystanie w wymiarze sprawiedliwości absolwentów aplikacji sędziowskiej i

⁸ Dalej Trybunał.

⁹ Argumenty podniesione przez Trybunał zostały zaś powtórzone w znacznej mierze w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Urban p. Polsce, namiary!

prokuratorskiej wykształconych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Nie będą oni już zobligowani przez ustawę do szukania doświadczenia w zakresie wykonywania czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa. Zredukuje to ich odpływ do innych zawodów prawniczych, co w rezultacie przełoży się na efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na funkcjonowanie KSSiP. Bezpośrednią korzyścią dla obywatela będzie zaś większa przewidywalność wyroków sądowych wynikająca ze scentralizowanego systemu szkolenia przyszłych sędziów.

Jednocześnie nie sposób nie zauważyć, że omawiana regulacja stanowi w istocie przekreślenie idei zawodu sędziego, jako „korony zawodów prawniczych”, a więc naturalnego zwieńczenia drogi zawodowej, którą przebywają najlepsi reprezentanci pozostałych zawodów prawniczych. Tak skonstruowana droga zawodowa sędziego pozwoliłaby wykorzystywać w trakcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości doświadczenie zawodowe zdobyte w innych zawodach prawniczych.

Siłą rzeczy doświadczenia takiego, co do zasady, brakuje i brakować będzie absolwentom Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. 36 – miesięczny okres aplikacji sędziowskiej, do odbycia której nie jest wymaga żadne doświadczenie zawodowe, powodował będzie, że na stanowiska asesora sądowego będą mogły być już powołane osoby w wieku 27 - 28 lat, bez jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego. Osoby te otrzymają kompetencję do rozstrzygania niemal każdego rodzaju spraw, które stanowią przedmiot właściwości sądów rejonowych. Do ich zadań należeć będą wszystkie czynności sędziowskie, z wyłączeniem:

- spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego;
- stosowania tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym wobec zatrzymanego przekazanego do dyspozycji sądu wraz z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania;
- rozpoznawania zażaleń:
 - na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia,
 - na postanowienie o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia,
 - na postanowienie o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw.

Asesorzy będą więc władni np. przedłużać stosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, a więc decydować o jednej z najbardziej doniosłych wolności jednostki. Powstaje pytanie, czy asesorzy sądowi będą do tego zadania należycie przygotowani?

Dlatego też nie można przejść obojętnie nad słowami projektodawcy, który wskazuje, że „*instytucja asesora sędziowskiego (...) pozwoli na weryfikację predyspozycji egzaminowanych aplikantów sędziowskich do pełnienia służby sędziego*”. Wydaje się, że nie jest najlepszym rozwiązaniem testowanie na żywym organizmie wymiaru sprawiedliwości tego, czy dany asesor będzie nadawał się do wykonywania zawodu sędziego. HFPC pragnie przypomnieć, że przyjęty przez projektodawcę

zakres kognicji asesorów jest na tyle szeroki, iż pozwoli im pełnić czynności sędziowskie w niemal każdej ze spraw rozpoznawanych przez sąd rejonowy, a więc decydować o konkretnych uprawnieniach i obowiązkach jednostki. Ustawodawca nie powinien ustanawiać na tym obszarze poligonu doświadczalnego wymiaru sprawiedliwości. Przyznaje to poniekąd sam projektodawca: *„Obdarzenie absolwentów Krajowej Szkoły, którzy najczęściej nie mają innego doświadczenia zawodowego, władzą sądowniczą niesie pewne ryzyko. (...) Ukończenie Krajowej Szkoły i zdanie egzaminu sędziowskiego wymaga wysokich kwalifikacji intelektualnych, pracowitości i konsekwencji w dążeniu do celu. Posiadanie tych cech daje nadzieję, że absolwenci Krajowej Szkoły na stanowiskach asesorów sądowych wywiążą się w sposób należyty z obowiązków wobec społeczeństwa i udźwigną trudy służby sędziowskiej na miarę nowoczesnego państwa prawnego.”*

Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że tak fundamentalne kwestie, jak sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, nie mogą się opierać się na wierze, że asesorowie spełnią pokładane w nich nadzieje. Obywatele mają prawo oczekiwać, że ich sprawa zostanie rozpoznana przez osobę, która oprócz nienaganych kwalifikacji będzie posiadała także niezbędne doświadczenie życiowe.

Niewątpliwie wadliwość obecnie proponowanych rozwiązań mogłoby minimalizować utrzymanie wymogu przeprowadzenia konkursu na wolne stanowiska asesorskie organizowanego przez Krajową Radę Sądownictwa, tak jak ma to miejsce obecnie. Konkursy te stanowiły w istocie gwarancję tego, że stanowisko sędziego obejmie osoba o najlepszych kwalifikacjach spośród zgłoszonych kandydatów. Pozwalały przy tym ocenić nie tylko wiedzę kandydata, jego doświadczenie zawodowe, ale i warunki osobowościowe. Niestety projektodawca proponuje odejście od tej zasady w przypadku absolwentów KSSiP. Osoby te automatycznie otrzymają możliwość pracy na stanowisku asesora sądowego. O ich mianowaniu zdecyduje zaś Minister Sprawiedliwości opierając się tylko i wyłącznie na wyniku egzaminu sędziowskiego.

W konkursie na stanowisko asesora będą natomiast musieli startować przedstawiciele pozostałych zawodów prawniczych, posiadający już określone doświadczenie zawodowe. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że nabór na stanowisko asesora z tego grona osób, jak zaznacza projektodawca, będzie miał charakter uzupełniający, powstaje wątpliwość, czy takie konkursy będą w rzeczywistości przeprowadzane. Może się bowiem zdarzyć tak, że absolwenci KSSiP wykorzystają pełną pulę dostępnych stanowisk asesorskich. Ewentualnie dla osób spoza grupy absolwentów KSSiP pozostaną jedynie miejsca w najmniej popularnych sądach.

Przeświadczenie to wzmacnia treść projektowanego art. 33b u.s.p., który przewiduje, że w razie nieobsadzenia przez aplikantów aplikacji sędziowskiej wszystkich stanowisk asesorskich, Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeznaczenie nieobsadzonych stanowisk asesorskich w wydziałach karnych do objęcia przez aplikantów aplikacji prokuratorskiej, którzy zdali w danym roku egzamin

prokuratorski. Tym samym projektodawca przyznaje, że z punktu widzenia systemu obojętne jest, którą aplikację ukończył absolwent KSSiP – prokuratorską czy sędziowską. Powstaje więc pytanie o sens rozróżniania tych dwóch aplikacji, prowadzenia odrębnego naboru i szkolenia, skoro i tak obie mogą doprowadzić absolwenta KSSiP do urzędu sędziego.

Warto także podkreślić, że przepis ten sprawia, że absolwent aplikacji prokuratorskiej będzie miał znacznie krótszą drogę do zawodu sędziego niż wykonujący ten zawód prokurator. Podczas gdy ten pierwszy musi liczyć jedynie na to, że zostaną dla niego wolne stanowiska asesorskie i przez 3 lata pełnić funkcję asesora, ten drugi musi przedłożyć wykaz prowadzonych przez siebie spraw, poddać się ewaluacji i stanąć w otwartym konkursie. O ile taki konkurs w ogóle zostanie ogłoszony.

Może być bowiem tak, że uprawnienie osób wykonujących inne zawody prawnicze, które chciałyby się ubiegać o stanowisko sędziego, przybierze, wskutek wyczerpania wolnych stanowisk sędziowskich przez aplikantów KSSiP, w istocie teoretyczny charakter. Budzi to uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 60 Konstytucji RP.

Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Warto wskazać, że zdaniem doktryny przedmiotem ochrony tego przepisu jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z określeniem przez ustawodawcę jednolitych kryteriów i procedur oraz zapewnieniem możliwości skutecznego ich egzekwowania¹⁰.

Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten „wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych, określających przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz kryteria ich selekcji, a także zasady obsadzania stanowisk w służbie publicznej”. W tym kontekście przedmiotowy projekt nie uzasadnia w sposób należyty idei dywersyfikacji drogi dojścia do zawodu sędziego i stworzenia dwóch dróg, z których jedna będzie miała charakter uprzywilejowany i nie będzie wymagała przejścia przez sito konkursowe. Warto w tej mierze wskazać na orzecznictwo TK, który zauważa, że sprzeczność z art. 60 zachodzi wtedy, gdy „wprowadzone w tej mierze w odpowiednich ustawach dodatkowe przesłanki nie były jednakowe dla wszystkich kandydatów”¹¹.

Wydaje się, że tak opisanego standardu omawiane regulacje nie spełniają. Nie stwarzają bowiem precyzyjnych reguł dla kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego, którzy nie ukończyli KSSiP. Najdobitniej widać to na przykładzie osób, które zdały egzamin sędziowski przed utworzeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego niekonstytucyjność przepisów u.s.p. dotyczących asesorów, zmuszone one były pracować na stanowiskach asystenta sędziego, starszego asystenta sędziego oraz referendarza

¹⁰ M. Safjan, L. Bosek, Konstytucja RP. TOM I. Komentarz do art. 1-86. Art. 60 [Prawo dostępu do służby publicznej], Warszawa 2016, LEGALIS, str. 2.

¹¹ Wyrok Trybunału z 8 kwietnia 2002 r. SK 18/01, OTK – A 2002, nr 2, poz. 16.

sądowego w oczekiwaniu na zwolnienie stanowisk sędziowskich. Powołanie ich na te stanowiska zależało tylko i wyłącznie od losów konkursu przeprowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa.

Z chwilą przyjęcia przedmiotowego projektu sytuacja wyżej wymienionych osób zmieni się diametralnie na ich niekorzyść. Po pierwsze pula stanowisk sędziowskich dostępnych dla tychże osób ulegnie znaczącemu zmniejszeniu wskutek zarezerwowania znacznej części z nich dla absolwentów KSSiP. Nie można przy tym wykluczyć, że Ministerstwo Sprawiedliwości, podobnie jak to się dzieje obecnie w nieformalny sposób, poprzez nieobwieszczenie o tym w Monitorze Polskim, zawiesi możliwość korzystania z tejże drogi dojścia do zawodu sędziego (zwłaszcza, że przedmiotowy projekt usuwa z u.s.p. wymóg niezwłocznego ogłaszania o wolnych stanowiskach sędziowskich). Ponadto art. 16 ust. 1 opiniowanego projektu ustawy ogranicza w czasie prawo tych osób do ubiegania się o stanowisko sędziego. Zgodnie z jego treścią osoby, które w dniu wejścia w życie projektu omawianej ustawy spełniają wymagania do powołania na stanowiska sędziego sądu rejonowego, zachowują to prawo przez 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis ten odnosi się przede wszystkim do osób, które ukończyły aplikację sądową i złożyły egzamin sędziowski na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie ustawy o KSSiP, a następnie były zatrudnione co najmniej przez okres 2 lat w pełnym wymiarze na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Taka sama sytuacja ma miejsce również w przypadku osób, które ukończyły aplikację ogólną, a następnie przez okres co najmniej pięciu lat były zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku referendarza sądowego albo asystenta sędziego.

Oznacza to, że projektodawca postanowił wygasic uprawnienie osób, które zdały państwowy egzamin sędziowski lub nabyły wskutek pracy na określonym stanowisku prawo do ubiegania się o stanowisko sędziego. Trudno nie zinterpretować tej sytuacji jako przykładu naruszenia, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw słusznie nabytych. Sytuacji w tej mierze nie powinno zmienić nawet, postulowane w niektórych opiniach do przedmiotowego projektu, wydłużenie okresu wymienionego w art. 16 ust. 1 projektu.

5.1 Procedura powoływania asesorów

Zgodnie z przedmiotowym projektem, asesorów sądowych mianował będzie Minister Sprawiedliwości. Podmiot ten odpowiedzialny będzie również za wyznaczenie im miejsca służbowego (siedziby), zgodnie z wyborem asesora dokonany na podstawie ustawy o KSSiP, a więc wedle preferencji wynikającej z listy rankingowej sporządzonej na podstawie wyniku egzaminu sędziowskiego. Jednocześnie istotnej redukcji ulegnie rola Krajowej Rady Sądownictwa, a więc organu, który zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży niezależności sądownictwa. Do mianowania osoby na stanowisko asesora dojdzie bez żadnego udziału Krajowej Rady Sądownictwa. Sam fakt powierzenia jej pełnienia czynności sądowych będzie zaś związany jedynie z brakiem sprzeciwu po stronie tego organu.

Tymczasem procedowany równolegle projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw¹² zakłada podział Krajowej Rady Sądownictwa na dwa odrębne zgromadzenia, z których jedno składać się będzie w przeważającej większości z osób wybranych przez egzekutywę, a drugie z sędziów wybranych przez Sejm. Takie sformułowanie kształtu Krajowej Rady Sądownictwa spowoduje, że nie będzie ona w stanie, bez udziału czynnika politycznego, wyrazić sprzeciwu wobec powołania asesora sądowego. Tym samym powierzenie asesorowi pełnienia czynności sędziowskich zmieni się z idei współdziałania KRS oraz organów wykonawczych w procedurę, w której decydującą rolę odgrywać będą politycy¹³.

Tym samym akt mianowania asesora oraz powołania do pełnienia czynności sędziowskich będzie zależał w pełni od czynnika politycznego. Rodzi to istotną obawę czy asesor powołany w takich warunkach będzie mógł być wewnętrznie niezawisły. Czy też „z tyłu głowy” nie będzie on miał zawsze pytania o reakcje organów egzekutywy na podejmowane przez niego decyzje procesowe. Najdobitniej widać to na przykładzie asesorów rozpoznających sprawy karne. W sprawach tych stroną będzie prokuratura bezpośrednio podległa Prokuratorowi Generalnemu – Ministrowi Sprawiedliwości. Ten ostatni, na ogół jest przedstawicielem większości parlamentarnej, która za pośrednictwem zgromadzenia KRS będzie decydowała o dalszej karierze asesora sądowego.

Dlatego też raz jeszcze warto sięgnąć do wyroku Trybunału, który przezornie wskazywał, że *„Ochrona wewnętrznej niezawisłości arbitra asesora przed wpływem zewnętrznym, w tym politycznym, jest szczególnie trudna, gdy – tak, jak w wypadku asesorów – wpływ na karierę i awans zawodowy ma Minister Sprawiedliwości, a więc podmiot zaliczany do egzekutywy i obsadzany według klucza politycznego”*¹⁴.

Powstaje również pytanie o realne możliwości oceny KRS osoby kandydata na asesora. Projektowany art. 30 ust. 2a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa zakłada bowiem wyłączenie w przypadku kandydatów na asesorów sędziowskich kompetencji przewodniczącego KRS o zwrócenie się do organów i instytucji o przedstawienie akt osobowych kandydata oraz innych dokumentów. Jediną informacją, która będzie podążać za świeżo mianowanym asesorem, będzie ta, którą dyrektor KSSiP uzyska na podstawie projektowanego art. 32a ustawy o KSSiP z Krajowego Rejestru Karnego oraz od właściwego Komendanta Wojewódzkiego Policji. Tym samym KRS, pomijając jej - wedle projektowanych regulacji - upolityczniony charakter nie będzie miała możliwości pełnej weryfikacji osoby ubiegającej się o stanowisko asesora sądowego.

¹² Druk Sejmowy nr 1423, dostępny na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=F41F9012E295D416C12580EC006B8072> (dostęp w dniu 4 kwietnia 2017 r.).

¹³ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotycząca zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa dostępna jest pod adresem: <http://www.hfpr.pl/projektowane-zmiany-w-krs-naruszaja-konstytucje-opinia-hfpc/> (dostęp w dniu 4 kwietnia 2017 r.).

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2006 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

Trafnie wskazuje w swojej opinii KRS¹⁵, że jest bardzo prawdopodobne, że wnioski o powierzenie asesorom czynności sędziowskich będą wpływały do KRS grupami, tuż po sporządzeniu listy rankingowej absolwentów KSSiP. Na fakt ten wskazuje zresztą treść art. 106i § 7 projektu, który wprost mówi o tym, że Minister Sprawiedliwości przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa wykaz mianowanych asesorów. Oznacza to, że KRS będzie miała ograniczone możliwości, aby dokładnie zapoznać się ze wszystkimi kandydaturami w terminie 30 dni od dnia wpłynięcia wniosku. W rezultacie nie będzie ona mogła realnie wywiązać się z przewidzianych dla niej Konstytucją zadań, a więc stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów.

Niezrozumiałe jest również wyrugowanie z procedury powołania asesora sądowego kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej i powierzenie ich Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z projektem, to ten ostatni podmiot odpowiedzialny będzie za mianowanie asesora, przydzielenie mu siedziby, a także za odbiór od niego ślubowania. Zmiana ta niestety nie została w pełni uargumentowana w uzasadnieniu przedmiotowego projektu. Trudno również znaleźć motywy, które uzasadniałyby taki sposób rozróżnienia sposobu powoływania sędziów i asesorów sądowych. W tej mierze należy postawić tezę, iż pojęcie „sędzia”, którym posługuje się Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w Rozdziale VIII ma na jej gruncie charakter autonomiczny. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka jego znaczenie rozciąga się zarówno na sędziów *sensu stricto*, jak i inne osoby sprawujące wymiar sprawiedliwości, a więc również asesorów sądowych. Tym samym wszelkie gwarancje i wymogi przewidziane przez Konstytucję w tej mierze powinno się stosować do pozycji asesorów sądowych. Oznacza to, że w procesie ich powoływania w sposób pozytywny powinna uczestniczyć Krajowa Rada Sądownictwa we współdziałaniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej.

Dlatego też HFPC krytycznie ocenia propozycje, które marginalizują rolę KRS w procesie powoływania asesorów sądowych oraz przenoszą kompetencję w zakresie mianowania asesorów z Prezydenta Rzeczypospolitej na Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie za błędne należy uznać samo umiejscowienie sprzeciwu KRS w procedurze mianowania asesora sądowego i powierzania mu pełnienia czynności sędziowskich. Zgodnie z projektem sprzeciw ten ma miejsce już po dokonaniu przez Ministra Sprawiedliwości aktu mianowania asesora sądowego. Jego złożenie powoduje zaś rozwiązanie stosunku służbowego z asesorem. Wydaje się, że takie rozwiązanie, ze względu na umniejszenie roli KRS, jest nie tylko niezgodne z Konstytucją, ale również nieefektywne. Spowoduje bowiem, że kadencje asesorów, w niektórych wypadkach będą wyjątkowo krótkie, co w oczywisty sposób odbije się negatywnie na losach zawodowych tychże osób. Jednocześnie postulować należy także przemyślenie katalogu czynności, których asesorowie sądowi nie będą mogli wykonywać. W ocenie HFPC, katalog ten powinien ulec poszerzeniu o każdorazowe stosowanie

¹⁵ Opinia KRS dostępna pod adresem: <http://www.krs.pl/admin/files/opinia%20krs%20z%2010%20lutego%2017%20r%20w%20przedmiocie%20projektu%20ustawy%20o%20zmianie%20ustawy%20o%20kssip.pdf> (dostęp w dniu 6 marca 2017 r.)

tymczasowego aresztowania, a nie tylko ograniczać się do zastosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego tuż po zatrzymaniu jednostki.

5.2 Status Krajowej Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

Projektowana ustawa zakłada również zmiany w zakresie funkcjonowania KSSiP. Wśród najważniejszych z nich należy wskazać nowy kształt Rady Programowej KSSiP, a także zwiększenie roli Dyrektora tejże instytucji.

Zgodnie z projektem członkami Rady nie będą już przedstawiciele Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Notarialnej. Zmianę tę należy ocenić negatywnie. Wydaje się, że ciało czuwające nad programem szkolenia szkoły powinno w swej pracy uwzględniać także perspektywę innych niż sędziowie i prokuratorzy zawodów prawniczych.

Jednocześnie stępieniu uległy niemal wszystkie kompetencje Rady Programowej, która z organu współdecydującego o obliczu KSSiP stanie się jedynie ciałem doradczym. W konsekwencji główny ciężar odpowiedzialności za losy KSSiP spocznie na barkach Dyrektora tejże instytucji. Niestety projektodawca nie przedstawił w uzasadnieniu przedmiotowego projektu należytych argumentów przemawiających za tego typu zmianą.

Za kontrowersyjną należy uznać treść projektowanego art. 41d ustawy o KSSiP. Przewiduje ona, że aplikant, który pobierał stypendium w okresie aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej, jest obowiązany do jego zwrotu, m.in. wtedy gdy nie zdał egzaminu sędziowskiego albo został skreślony z listy aplikantów. Co więcej, do zwrotu takiego stypendium aplikant będzie zobowiązany również, gdy nie przyjmie propozycji pracy na stanowisku asesora sądowego, zrezygnuje z tego stanowiska, albo utraci urząd i stanowisko asesora sądowego.

Wydaje się, że zwłaszcza dwie ostatnie podstawy mogą być użyte, jako element skutecznego nacisku na asesorów sądowych. Poddaje to w wątpliwość stwierdzenie o tym, że asesorzy sądowi będą w pełni korzystali z dobrodziejstwa niezawisłości i niezależności. Zwłaszcza, że decyzję o zwrocie stypendium podejmuje Dyrektor KSSiP, organ zależny od Ministra Sprawiedliwości, a odwołanie od tej decyzji przysługuje do samego Ministra.

Zdaniem HFPC rozbudowany katalog przesłanek pozwalających na zobligowanie aplikanta KSSiP do zwrotu stypendium może spowodować, że aplikacja sędziowska stanie się nieatrakcyjna dla absolwentów wyższych studiów prawniczych. Będzie bowiem niosła w sobie ryzyko zwrotu, w przypadku niezdania egzaminu sędziowskiego, znaczących sum pieniężnych. Przykładowo osoba, która nie zdała egzaminu sędziowskiego będzie mogła być zobowiązana do zwrotu 36 miesięcznych stypendiów, a więc kwoty, która potencjalnie może przekraczać 100 tysięcy złotych. Tymczasem biorąc pod uwagę to, że wypłacane aplikantowi stypendium ma charakter ekwiwalentu za ustawowe ograniczenie go w prawie do podejmowania działań zarobkowych, wydaje się, że decyzja o

konieczności jego zwrotu powinna przybierać wymiar ekstraordynaryjny. Takiego stanu rzeczy projektowana regulacja jednak nie przewiduje.

Od ogólnej reguły zwrotu stypendium w przypadku m.in. niezdania egzaminu końcowego ustanawia ona kilka wyjątków. Do zwrotu takiego stypendium nie będą m.in. obowiązane osoby, które zostały skreślone z listy ze względu na zły stan zdrowia, z powodu konieczności opieki nad dzieckiem do lat dwóch, albo z powodu opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności. Należy przy tym podkreślić dyskryminacyjny charakter przedmiotowych przesłanek, które nie obejmują swym zakresem chociażby konieczności opieki nad dzieckiem starszym niż 2 letnie, czy też nad inną osobą niż dziecko, np. osobą starszą czy niepełnosprawnym członkiem rodziny (małżonkiem, rodzicem).

Nie jest to jedyna wada przyjętego w przedmiotowym projekcie systemu stypendialnego. Projektodawca nie zdecydował się na określenie w nowej ustawie wysokości minimalnego stypendium przyznawanego aplikantowi sędziowskiemu lub prokuratorskiemu. W tej mierze projekt zawiera jedynie przepisy regulujące maksymalną wysokość stypendium (projektowany art. 41a ust. 2 ustawy o KSSiP). Tym samym może się zdarzyć tak, że stypendium to będzie wypłacane w kwocie, która aplikantowi nie pozwoli na samodzielne życie, bez wsparcia osób bliskich. Jednocześnie nadal będzie obowiązywał go wspomniany już zakaz z art. 47 ust. 1 ustawy o KSSiP, zgodnie z którym *„aplikant nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym oraz zajęcia o charakterze naukowym, dydaktycznym lub publicystycznym, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia lub zajęcia nie przeszkadza w wykonywaniu obowiązków aplikanta”*.

Co więcej, zgodnie z projektem o ewentualnym zatrudnieniu aplikant będzie musiał powiadomić dyrektora KSSiP, który otrzyma prawo sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia pracy. Od sprzeciwu dyrektora aplikantowi będzie przysługiwało odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Projekt milczy jednak o możliwości zaskarżenia decyzji Ministra wydanej w wyniku wniesienia odwołania do sądu administracyjnego (projektowany art. 47 ustawy o KSSiP). Tym samym nie chroni dostatecznie aplikantów KSSiP przed arbitralnością działania władzy publicznej.

Na końcu krytycznie należy odnieść się do projektowanej regulacji w zakresie, w jakim modyfikuje ona zasady ogólne wnoszenia skarg do sądów administracyjnych i skraca termin do ich wniesienia do 14 dni. Taka sytuacja ma miejsce m.in. w projektowanych art. 33a ust. 9, art. 40 ust. 5 oraz art. 41d ust. 7. Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie znajduje w przedmiotowym projekcie uzasadnienia dla zmiany w tym względzie reguł ogólnych wynikających z ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o *postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁶.

¹⁶Dz. U. z 2016, poz. 718, j.t.

6. Podsumowanie

Reasumując, zdaniem HFPC, przedmiotowy projekt wymaga zmian pod kątem dostosowania go do wymogów Konstytucji RP. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim pozycji ustrojowej asesorów sądowych, którzy powinni korzystać z tych samych gwarancji niezawisłości i niezależności sędziowskiej, co sędziowie. Tymczasem opiniowany projekt znacznie ogranicza rolę Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powierzania asesorom czynności sędziowskich i podporządkowuje ich władzy Ministra Sprawiedliwości.

HFPC stoi na stanowisku, że model ten, w połączeniu ze zmianą ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nie tylko nie stanowi należytego zabezpieczenia niezależności osób, którym ustawodawca powierza, obok sędziów, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, lecz wprost niweczy dobre rozwiązania obecnie obowiązujące w tej mierze. Zdaniem HFPC, warto za Trybunałem Konstytucyjnym powtórzyć, że każdego rodzaju regulacja wskazująca, że asesory są niezawisli w zakresie orzekania jest „*sama w sobie tylko deklaracją, niezapewniającą niezawisłości realnej i efektywnej, czego wymaga Konstytucja, o ile nie towarzyszą jej konkretne gwarancje*”¹⁷. Niniejszy projekt nie zawiera dostatecznej ilości takich gwarancji.

Wśród innych ważnych zastrzeżeń HFPC wymienić należy nowy skład i zadania Rady Programowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, która z organu decydującego o obliczu KSSiP stanie się jedynie ciałem doradczym pozbawionym głosu innych niż sędziowie i prokuratorzy środowisk prawniczych. Duże wątpliwości budzi także wprowadzenie przepisów umożliwiających Dyrektorowi KSSiP nałożenia na aplikanta lub absolwenta tej szkoły obowiązku zwrotu uzyskanego stypendium. W niektórych wypadkach mogą one stać się skutecznym środkiem nacisku na asesora sądowego.

Projekt opinii został opracowany w ramach programu

„Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości“

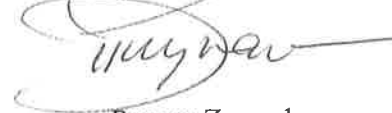
dr Piotr Kładoczny



Sekretarz Zarządu



Danuta Przywara



Prezes Zarządu

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 2006 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108