



Warszawa, dnia 18 lutego 2014 r.

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy

o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw

(druk 535)

I. Cel i przedmiot projektu ustawy

Projektowane rozwiązania dotyczą przede wszystkim modelu kształcenia aplikantów sędziowskich i prokuratorskich. Jedną z kluczowych zmian zaproponowanych w projekcie jest zniesienie aplikacji ogólnej, tj. szkolenia poprzedzającego aplikacje specjalistyczne, oraz wydłużenie o 6 miesięcy okresu nauki i praktyk odbywanych w ramach tych ostatnich. Jednocześnie projekt rezygnuje z 18-miesięcznego stażu na stanowisku referendarza sądowego, stanowiącego część aplikacji sędziowskiej. Przewiduje się ponadto, iż aplikanci sędziowscy oraz prokuratorscy będą zatrudnieni na podstawie mianowania – odpowiednio – w sądach okręgowych i prokuraturach okręgowych oraz że z tytułu świadczonej pracy będą otrzymywać wynagrodzenie, którego wysokość zostanie określona przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Tym samym zniesione zostaną świadczenia w postaci stypendiów, o które aplikanci mogą ubiegać się na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Projektowana ustawa zakłada upodmiotowienie Prokuratora Generalnego, a zwłaszcza przyznaje mu kompetencje do: wskazania 3 członków Rady Programowej, będącej (obok Dyrektora) organem Krajowej Szkoły, wyboru po 3 członków zespołu konkursowego i komisji konkursowej (etap naboru na aplikację) oraz 7 członków zespołu egzaminacyjnego, opiniowania harmonogramu działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły, jak również opiniowania projektu wspomnianego wyżej rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia zasadniczego aplikantów

prokuratorskich, przydzielania etatów aplikanckich czy określania corocznie liczby stanowisk asesorskich w powszechnych jednostkach prokuratury.

Wedle postanowień projektu, Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury będzie mogła prowadzić działalność gospodarczą jako działalność uboczną, wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo od działalności szkoleniowej i analityczno-badawczej. Jeżeli chodzi natomiast o działalność szkoleniową, to Minister Sprawiedliwości oraz Prokurator Generalny (działający w porozumieniu z wymienionym Ministrem) będą mogli zlecać Krajowej Szkole dodatkowe szkolenia, nieuwzględnione w rocznym harmonogramie działalności szkoleniowej, przy czym szkolenia te będą finansowane z części budżetowych właściwych dla sądów apelacyjnych bądź powszechnych jednostek prokuratury.

W projekcie zaproponowano także zmiany regulacji zawartych w innych ustawach, w tym w ustawie o prokuraturze oraz ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Na szczególną uwagę zasługuje obniżenie wymogów stawianych kandydatom na stanowiska asystentów prokuratorów (co będzie odpowiadało zmianie stanu prawnego, jaka z dniem 8 lipca 2013 r. dokonała się w odniesieniu do asystentów sędziów), wprowadzenie ścieżki awansu w przypadku asystentów prokuratorów i asystentów sędziów (utworzenie stanowiska starszego asystenta) oraz zwolnienie absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury z konieczności przystępowania do konkursu na stanowiska referendarza sądowego i starszego asystenta sędziego oraz przyznanie im pierwszeństwa zatrudnienia na tych stanowiskach. Egzaminowanych aplikantów sędziowskich dotyczy też modyfikacja jednego z warunków, od spełnienia których uzależniona jest możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie. Osoby takie będą mogły bowiem zgłosić swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego po przepracowaniu 18 miesięcy na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego.

II. Uwagi dotyczące zgodności z Konstytucją

1. Zgodnie z projektowanym art. 25 ust. 1 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Dyrektor Krajowej Szkoły wydaje decyzję w sprawie przyjęcia na aplikację sędziowską albo prokuratorską. Od decyzji takiej ma przysługiwać odwołanie do Ministra Sprawiedliwości (art. 25 ust. 4), aczkolwiek – jak wynika z art. 25 ust. 5 – w odwołaniu mogą być podnoszone jedynie zarzuty związane z naruszeniem „warunków i trybu rekrutacji na aplikację sędziowską lub prokuratorską, określonych w ustawie i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 pkt 1 ustawy”. Przytoczone sformułowanie można traktować

jako ograniczenie podstaw zaskarżenia, a w konsekwencji – ograniczenie prawa poręczonego w art. 78 Konstytucji, czyli prawa do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji. I jakkolwiek zdanie drugie powołanego wzorca konstytucyjnego dopuszcza wprost wyjątki od zasady zaskarżalności rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych („Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”), to nie oznacza to, iż ustawodawca ma niczym nieskrępowaną swobodę w ustanawianiu tego typu wyjątków. Nade wszystko obowiązany jest uwzględniać inne wartości konstytucyjne oraz ogólne przesłanki z art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji. Odnosi się to oczywiście nie tylko do wyłączenia prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji, lecz również do wprowadzenia warunków w jakikolwiek inny sposób limitujących przedmiotową gwarancję.

Ustaleniu, czy dyspozycja art. 25 ust. 5 czyni zadość powyższym wymaganiom, bez wątplenia mogłoby służyć dokładne omówienie tej kwestii w uzasadnieniu. Pożądane byłoby zwłaszcza wykazanie „konieczności” wprowadzanego ograniczenia oraz określenie celu (mającego rangę konstytucyjną), jaki za jego sprawą ma zostać zrealizowany (dyskusyjne jest, czy lakoniczna sugestia, iż zachodzi potrzeba przeciwdziałania częstemu zaskarżaniu decyzji Dyrektora Krajowej Szkoły spełnia ten postulat). Przedstawione tu oczekiwanie jest też uprawnione z tego względu, że art. 29 ust. 4 ustawy o KSSiP w aktualnym brzmieniu nie zawiera żadnego doprecyzowania w zakresie zarzutów, na których może opierać się odwołanie kierowane do Ministra Sprawiedliwości. Takiego doprecyzowania nie znajdziemy także w przepisach art. 23 ust. 2, art. 41 ust. 4 oraz art. 44 ust. 9 (notabene w przypadku dwóch ostatnich projekt nie przewiduje nowelizacji ani uchylecia).

Wobec braku szerszego wyjaśnienia w uzasadnieniu, pozostaje zatem przypomnieć, że w procedurze administracyjnej odwołanie służy całościowej kontroli decyzji, zaś zadaniem organów obu instancji jest stanie na straży praworządności i dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, z poszanowaniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego), a ponadto zebranie i wyczerpujące wyjaśnienie całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.). Wypada też zaakcentować, że w swych dotychczasowych wypowiedziach Naczelny Sąd Administracyjny opowiadał się za pełną kompetencją Ministra Sprawiedliwości do weryfikowania – w toku procedury odwoławczej – prawidłowości przeprowadzonej rekrutacji, nie wyłączając kontrolowania i kwestionowania punktacji przyznanej skarżącemu za część testową tudzież pracę pisemną, i to bez względu na niezależność przyznaną komisji konkursowej (por. wyrok z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt

OSK 2396/12 oraz wyrok 2 marca 2012 r. w sprawie I OSK 1461/11). Ważne jest przy tym to, że rozważania NSA nawiązywały do treści rozporządzenia wydanego na podstawie art. 52 pkt 1 ustawy o KSSiP, a dotyczącego szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania naboru dla kandydatów na aplikację ogólną oraz trybu powoływania i działania zespołu konkursowego i komisji konkursowej. Skoro jednak analogiczną rolę po zmianie ustawy ma spełniać akt wykonawczy determinujący warunki i tryb rekrutacji na aplikację sędziowską oraz prokuratorską, dodajmy – bazujący na tych samych założeniach co przywołane właśnie rozporządzenie odnoszące się do aplikacji ogólnej (zob. część 5 uzasadnienia projektu), to nasuwa się konkluzja, że analizowane uwagi pozostałyby adekwatne również w nowym stanie prawnym. W tym kontekście więc proponowane postanowienie art. 25 ust. 5 jawi się jako próba ustawowego usankcjonowania wykładni, która zdaniem NSA skutkowałą wręcz iluzorycznością odwołania („fikcja prawa odwołania”) i którą Sąd ten uznał za pozostającą w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

2.1. Równie poważne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją wywołują projektowany art. 35 ust. 6 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (art. 1, pkt 9) oraz art. 61 § 1 pkt 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 4 pkt 2; dalej jako: u.s.p.). Wątpliwości co do rozwiązania identycznego jak to proponowane w art. 4 pkt 2 projektowanej ustawy zgłosiła już skądinąd Krajowa Rada Sądownictwa w opinii z dnia 8 listopada 2013 r. przedłożonej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 1996).

Sygnalizowany problem wiąże się z gwarancją równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji). Otóż, powołane przepisy zakładają pewne preferencje dla absolwentów aplikacji sędziowskiej. Po pierwsze, w kategorii uprzywilejowania tych osób traktować należy zwolnienie ich z procedury konkursowej i przyznanie im pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowiskach referendarskich. W myśl art. 149 § 1 pkt 5 u.s.p. w nowym brzmieniu, na stanowisko referendarza sądowego, będzie mógł zostać mianowany ten, kto zdał egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski (obecnie możliwość taka przewidziana jest także w stosunku do osób, które ukończyły aplikację ogólną). Osoby spełniające wskazane kryterium muszą wszakże przystąpić do konkursu, którego celem jest *„wyłonienie kandydata o największej wiedzy i najwyższych umiejętnościach, predyspozycjach i zdolnościach ogólnych, niezbędnych do wykonywania obowiązków referendarza”* (art. 149a

§ 1 u.s.p.). Jak nadmieniono powyżej, ten ostatni wymóg nie będzie dotyczył jedynie osób, które złożyły egzamin sędziowski na zasadach uregulowanych w ustawie o KSSiP. Wyraźne jest więc ich uprzywilejowanie w porównaniu z pozostałymi kandydatami, w szczególności w porównaniu z osobami, które zdały egzamin sędziowski zgodnie z obowiązującymi wcześniej przepisami. Powstaje wobec tego pytanie: jakie okoliczności uzasadniają tego typu nierówność? Czy w świetle celu nakreślonego w art. 149a § 1 u.s.p. można postawić tezę, iż osoby kształcone w systemie ustanowionym na mocy projektowanej ustawy będą lepszymi kandydatami na stanowisko referendarskie, tzn. posiadającymi, niejako z definicji, większą wiedzę, wyższe umiejętnościach oraz wykazującymi lepsze predyspozycje i zdolności ogólne? Rodzi się poza tym wątpliwość, czy w praktyce przewidziana w u.s.p. procedura obsadzania stanowisk referendarzy sądowych w drodze konkursów w ogóle znajdzie zastosowanie? Nie sposób bowiem wykluczyć takiej sytuacji, że ze względu na stosunkowo małą rotację na stanowiskach referendarskich, aplikanci, którzy złożą egzamin sędziowski obsadzą wszystkie wolne etaty.¹⁾

Na marginesie wypada ponadto dodać, że ci spośród aplikantów, którzy w danym roku nie „załapią się” na stanowisko referendarza sądowego będą mogli ubiegać się o etat asystenta sędziego. Nie do końca zaś jasne jest, jaka będzie ich pozycja w roku następnym, ponieważ z jednej strony art. 35 ust. 3 ustawy o KSSiP będzie stanowił, że: *„Egzaminowany aplikant aplikacji sędziowskiej może zostać zatrudniony na stanowisku referendarza sądowego lub starszego asystenta sędziego, według kolejności miejsca na liście, o której mowa w ust. 1”* (czyli kwalifikacyjnej), z drugiej natomiast – brak jest regulacji określającej relację owych „rankingów aplikantów” tworzonych w poszczególnych latach. Teoretycznie może zatem zdarzyć się tak, że stanowisko referendarskie obejmie aplikant, który w sumie uzyskał mniej punktów niż jego kolega w roku poprzednim, niemniej ten ostatni nie został mianowany referendarzem sądowym z uwagi na mniejszą liczbę etatów referendarskich w danym roku.

Podobne zastrzeżenia (choć już nie aż tak duże z racji większej dostępności stanowisk) wywołuje uprzywilejowanie absolwentów Krajowej Szkoły w obsadzaniu etatów asystenckich. W związku ze sformułowaniem zawartym w art. 4 pkt 5 lit. a, § 3aa pkt 2 wyłania się tu jednak dodatkowy problem. Jeżeli bowiem kategoria „aplikant aplikacji sędziowskiej” ma

¹⁾ W uzasadnieniu wspomnianego już poselskiego projektu (druk nr 1996) likwidację stażu referendarskiego uzasadniono w następujący sposób: „Wprowadzenie powyższej zmiany podyktowane jest brakiem możliwości zagwarantowania wszystkim egzaminowanym aplikantom sędziowskim zatrudnienia na stanowiskach referendarskich. Sytuacja ta spowodowana jest niedostateczną ilością zwalnianych stanowisk referendarskich na skutek naturalnego ruchu kadrowego.”

obejmować wyłącznie aplikantów kształconych przez Krajową Szkołę (wcześniejsze akty normatywne posługiwały się określeniem „aplikant sądowy” i taką też zresztą terminologię zastosowano w przepisach przejściowych ustawy o KSSiP), to zarzut nierównego traktowania (tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji) może pojawić się z racji zaliczenia osób, które zdały egzamin sędziowski w starym systemie, do grupy z art. 155 § 3aa pkt 1 u.s.p. Chodzi o to, że na gruncie tego przepisu do awansu wymaga się m.in. 10-letniego stażu pracy, gdy tymczasem absolwenci Krajowej Szkoły z automatu mają być zatrudniani na stanowiskach starszego asystenta sędziego.

2.2. Po drugie, konstytucyjnie wątpliwe jest również ustanowienie preferencyjnego wymogu odnoszącego się do niezbędnej praktyki na stanowisku referendarza sądowego lub stanowisku asystenta sędziego w przypadku ubiegania się o wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego. Zgodnie z treścią art. 61 § 1 pkt 7 u.s.p. w projektowanym brzmieniu, od egzaminowanych aplikantów sędziowskich wymagany będzie 18-miesięczny staż pracy, podczas gdy od osób, które ukończyły aplikację sądową jeszcze przed utworzeniem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury art. 65 ust. 3 ustawy o KSSiP wymaga 2 lat pracy. Nawiasem mówiąc, w uzasadnieniu do projektu mówi się o braku innych preferencji poza opisanym wyżej zwolnieniem z konkursu, chociaż zapewnienie to dotyczy ubiegania się o stanowisko asesorskie, którego jak na razie przepisy nie przewidują. Tak więc opisywane zróżnicowanie nie znajduje jednoznacznego wyjaśnienia. Trudno też przejść nad nim do porządku w sytuacji, gdy szkolenie aplikacyjne pod rządami uchylonych przepisów, czyli w poprzednim systemie, trwało 3 lata i taki właśnie okres szkolenia ma zostać wprowadzony odnośnie do aplikacji sędziowskiej odbywanej w Krajowej Szkole.

Dodatkowo, postanowienie przepisu przejściowego, jakim jest art. 12 projektu, uzasadnia tezę, iż od aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację sędziowską przed wejściem w życie ustawy wymagać się będzie nie tylko ukończenia 18-miesięcznego stażu na stanowisku referendarza sądowego (zaliczanego do szkolenia aplikacyjnego), ale także spełnienia wymogu zatrudnienia przez taki sam okres na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego, ewentualnie asesora prokuratorskiego (w sumie zatem 36 miesięcy), co będzie nosiło znamiona nierównego traktowania w ramach samej już grupy absolwentów aplikacji sędziowskiej. Z pewnością bowiem przyjętego w tym wypadku kryterium w postaci momentu rozpoczęcia aplikacji nie będzie można uznać za relewantne.

2.3. Reasumując: projekt zakłada nierówne traktowanie osób wyróżniających się tą samą cechą istotną, jaką jest zdany egzamin sędziowski. Samo uzasadnienie projektu nie dostarcza przy tym argumentów przemawiających za zasadnością uprzywilejowania egzaminowanych aplikantów sędziowskich, którzy ukończyli Krajową Szkołę (nie wspominając już o dalszych zróżnicowaniach w ramach tej grupy). Analiza rozwiązań prawnych, tak proponowanych, jak i tych obowiązujących, także nie prowadzi do wniosku, że jakiegokolwiek preferencje w stosunku do tych osób są usprawiedliwione. Z tego więc punktu widzenia analizowane regulacje mogą naruszać art. 60 ustawy zasadniczej.

3. W punkcie 2.1. zasygnalizowano problem związany z brakiem norm determinujących uprawnienia aplikantów sędziowskich, którzy zostali sklasyfikowani na podstawie wyników uzyskanych z egzaminów sędziowskich przeprowadzonych w różnych latach. Wypada zatem przy okazji zauważyć, że *mutatis mutandis* odnosi się to również do egzaminowanych aplikantów prokuratorskich. W ich przypadku jednak zasadnicze znaczenie ma to, czy limit etatów asesorskich wyznaczony przez Prokuratora Generalnego na dany rok pozwoli na zatrudnienie wszystkich chętnych. Wydaje się, iż wydając zarządzenie w trybie art. 36 ust. 13 (art. 1 pkt 9 projektu), Prokurator Generalny winien kierować się rzeczywistymi potrzebami prokuratury, te zaś – co oczywiste – mogą podlegać pewnym fluktuacjom z roku na rok.

Innymi słowy, sama ustawa nie stwarza żadnych gwarancji co do tego, że każda z osób figurujących na liście klasyfikacyjnej z danego roku otrzyma propozycję, o której mowa w art. 36 ust. 12. Może to okazać się problemem zwłaszcza w roku, w którym aplikację ukończą osoby z naboru dokonanego według nowych zasad, gdyż w tym wypadku limit przyjęć na obie aplikacje specjalistyczne, w tym nade wszystko na aplikację prokuratorską, będzie wyższy, co jest konsekwencją prostego przeniesienia limitu z aplikacji ogólnej (siłą rzeczy większego niż dotychczasowe łączne limity na aplikacje specjalistyczne) i podzielenia go po połowie między aplikację sędziowską i prokuratorską (por. art. 12 ust. 3 projektu). Nie da się więc wykluczyć wystąpienia swego rodzaju „nadpodaży” aplikantów prokuratorskich w relacji do potrzeb kadrowych prokuratury. To zaś każe postawić kolejne pytanie: czy w razie zwiększenia się tych potrzeb w latach następnych, przy jednoczesnej niewystarczającej liczbie osób zainteresowanych, o zatrudnienie na stanowisku asesora prokuratorskiego będą mogli ubiegać się także absolwenci poprzedniego rocznika lub z jeszcze wcześniejszych lat, a jeżeli tak – wedle jakich zasad określanie miałyby być ich pierwszeństwo?

4. Lakoniczność art. 19 również może być źródłem zarzutów natury konstytucyjnej. Ograniczenie regulacji ustawowej do stwierdzenia, że nabór na aplikację sędziowską lub prokuratorską może być prowadzony w formie elektronicznej (bez dookreślenia, na przykład, przesłanek warunkujących możliwość skorzystania z tego trybu, podstawowych wymogów, jakie powinien spełniać system umożliwiający przeprowadzenie tego typu rekrutacji, a także praw i obowiązków kandydatów, którzy wezmą udział w takim naborze) zdaje się nie zachowywać właściwych proporcji między materia ustawową a materia, która może zostać przekazana do uregulowania w drodze aktu wykonawczego.

Należy też zaakcentować, że ustawa nie przewiduje wytycznych wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, które pozwoliłyby na wydanie rozporządzenia odnoszącego się do powyższych kwestii – zob. art. 1 pkt 15 lit. a.

W tym zakresie więc projekt wymaga uzupełnienia.

5. Wreszcie powstaje pytanie, czy projektodawca prawidłowo zabezpieczył interesy tych aplikantów, którzy będą w trakcie odbywania aplikacji ogólnej w dacie wejścia ustawy w życie, w tym aplikantów zawieszonych, oraz tych osób, które wskazaną aplikację już ukończyły. Zgłoszenie tej wątpliwości jest o tyle celowe, że w razie niedostatecznej regulacji (braku odpowiednich przepisów przejściowych) ustawodawca może narazić się na zarzut naruszenia usprawiedliwionych oczekiwań, a tym samym naruszenia standardów wywodzonych z art. 2 Konstytucji, z zasadą ochrony zaufania obywateli wobec państwa i stanowionego przez nie prawa na czele.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o KSSiP, osoba, która ukończyła aplikację ogólną może złożyć wniosek o umieszczenie na liście klasyfikacyjnej aplikantów, uwzględnianej potem przy wydawaniu decyzji o przyjęciu na aplikacje specjalistyczne, także w kolejnych latach szkoleniowych, nie później jednak niż w terminie 3 lat od dnia ukończenia przez nią aplikacji ogólnej. Czy w okresie przejściowym złożenie takiego wniosku będzie w ogóle możliwe (podstawą przyjęcia na aplikację sędziowską i prokuratorską będą przecież wyniki konkursu), a jeśli tak, to jakie konsekwencje będzie to rodzić dla stosowania przepisów art. 20 ust. 2 (lista kwalifikacyjna) oraz art. 25 ust. 2 w zw. z art. 17 ust. 1 (wydawanie decyzji o przyjęciu na aplikacje sędziowską i prokuratorską według kolejności na liście, do wyczerpania limitu miejsc).

Można zaryzykować stwierdzenie, że w projektowanej ustawie kwestie te nie zostały rozstrzygnięte.

III. Uwagi pozostałe

W projekcie znajdują się postanowienia, które wymagają korekty redakcyjnej, chociażby z uwagi na konieczność przestrzegania reguł języka polskiego i zasad logiki, jak również w związku z wymogiem dochowania zasad poprawnej legislacji w aspekcie precyzji oraz spójności postanowień zawartych w poszczególnych przepisach ustawy.

1. Proponowane rozwiązania będą stanowiły całość z tymi, które już obowiązują i nie są objęte rozpatrywanym przedłożeniem. Dlatego z treści projektowanego art. 12 ust. 1 (art. 1 pkt 5) należy wyeliminować fragment, który co prawda opisuje podstawowe zadania Dyrektora Krajowej Szkoły, ale zarazem powtarza regulację zamieszczoną w art. 15 ust. 1 (ten ostatni przepis nie będzie zmieniany).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 5, w art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dyrektor Krajowej Szkoły jest powoływany i odwoływany przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Kadencja Dyrektora Krajowej Szkoły trwa 5 lat.”;

2. Ustawa o KSSiP konsekwentnie posługuje się określeniem „Dyrektor Krajowej Szkoły”. Podobnie czyni, co do zasady, opiniowana ustawa. Wyjątek w tym zakresie w art. 1 stanowi jedynie projektowany art. 12 ust. 6 („Dyrektor Szkoły”).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 5, w art. 12 w ust. 6 wyrazy „Dyrektora Szkoły” zastępuje się wyrazami „Dyrektora Krajowej Szkoły”;

3. Dla zachowania pełnej koherencji postanowień ustawy wskazane byłoby także uzupełnienie katalogu pozostałych zadań poruczonych Dyrektorowi. Mianowicie: w art. 1 w pkt 6 w lit. b przewidziano dodanie pkt 12, w którym będzie mowa o opracowywaniu rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły. Pominięte zostało natomiast opracowywanie rocznych planów wydawniczych Krajowej Szkoły, mimo że w praktyce również ten obowiązek wykonywany jest przez Dyrektora jako ten organ, który później realizuje owe plany wydawnicze na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o KSSiP (aczkolwiek pozostaje nadal wątpliwość związana z kompetencją Rady Programowej wymienioną w art. 10 ust. 1 pkt 5 nowelizowanej ustawy).

Wydaje się też, że większa przejrzystość i skrótowość tekstu ustawy zostanie osiągnięta za sprawą uzupełnienia postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 6 i ewentualnie powołanego art. 15 ust. 2 pkt 7.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 6:

a) przed lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

„...) pkt 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„6) opracowywanie i realizowanie rocznych harmonogramów działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły;

7) opracowywanie i realizowanie rocznych planów wydawniczych Krajowej Szkoły;”

b) skreśla się lit. b;

4. W art. 1 w pkt 8, w art. 17 w ust. 4 w pkt 3 mowa jest o „oryginalne” dowodu uiszczenia opłaty, mimo że oryginalny może być dokument, a nie dowód. Nie wiadomo poza tym, co tak naprawdę ma na myśli projektodawca. Czy np. wydruk z Internetu potwierdzający dokonanie przelewu jest „oryginalnym dowodem”, czy też raczej chodzi tu o dokumenty opatrzone jakąś pieczęcią, podpisami osób uprawnionych itp.?

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 17 w ust. 4 w pkt 3 wyrazy „oryginał dowodu” zastępuje się wyrazem „dowód”;

5. W treści projektowanego art. 18 ust. 3 (art. 1 pkt 8) projektodawca posłużył się wyrazem test zarówno w liczbie pojedynczej, jak i mnogiej. Zasadne jest zatem dokonanie stosownej korekty.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 18 w ust. 3 w zdaniu drugim wyraz „Testy” zastępuje się wyrazem „Test”;

6. Zastrzeżenia budzą ponadto wyrażenia, które mają charakter swoistych skrótów myślowych: sędzia „co najmniej sądu okręgowego” oraz prokurator „co najmniej prokuratury okręgowej” (art. 1 pkt 9, art. 18 ust. 4 pkt 1 i 2).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 18 w ust. 4:

- a) w pkt 1 wyrazy „co najmniej sądu okręgowego lub wojewódzkiego sądu administracyjnego,” zastępuje się wyrazami „powołanych spośród sędziów sądów okręgowych, sędziów sądów apelacyjnych lub wojewódzkich sądów administracyjnych –”;
- b) w pkt 2 wyrazy „co najmniej prokuratury okręgowej,” zastępuje się wyrazami „powołanych spośród prokuratorów prokuratur okręgowych, prokuratorów prokuratur apelacyjnych lub prokuratorów Prokuratury Generalnej –”;

7. Z proponowanego brzmienia art. 18 ust. 7 pkt 3 (art. 1 pkt 8) wynika, że Minister Sprawiedliwości odwołuje członka zespołu konkursowego wtedy, gdy utracił on zaufanie organu, który go do tego zespołu rekomendował. Tyle że tym organem, zgodnie z przepisem, do którego odsyła w tym miejscu projektodawca, jest sam Minister Sprawiedliwości. Jeżeli istotą tej regulacji jest pozostawienie Ministrowi Sprawiedliwości swobody w tym względzie, to należy to wyrazić w inny sposób.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 18:

- a) w ust. 7 skreśla się pkt 3,
- b) po ust. 7 dodaje się ust. 7a w brzmieniu:

„7a. Minister Sprawiedliwości może w każdej chwili odwołać członka zespołu konkursowego, o którym mowa w ust. 4 pkt 1.”;

8. Ponieważ nabór na aplikacje specjalistyczne (konkurs) składa się z dwóch etapów (por. projektowany art. 18 ust. 1), to wydaje się, że okoliczność ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w treści art. 20 ust. 1.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 20 w ust. 1 po wyrazach „nazwiska kandydatów” dodaje się wyrazy „, którzy uczestniczyli w obu etapach naboru na aplikację sędziowską i prokuratorską,”;

9. Katalog przesłanek, jakie musi spełniać kandydat na aplikanta aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej, obejmuje przesłankę w postaci „przyjęcia na daną aplikację w drodze decyzji administracyjnej” (art. 1 pkt 8, art. 23 pkt 6). Dodanie tego warunku nie może zostać ocenione jako prawidłowe, albowiem dopiero spełnienie przez zainteresowanego pozostałych przesłanek pozwala na wydanie w stosunku do niego pozytywnej decyzji administracyjnej, co jest przedmiotem regulacji innego przepisu (art. 25 ust. 1).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 23 skreśla się pkt 6;

10. W art. 25 ust. 2 uregulowana została problematyka przyjmowania na aplikacje z uwzględnieniem miejsca na liście kwalifikacyjnej sporządzonej na podstawie wyników konkursu. Wypada jednak zwrócić uwagę, że przepis ten nie przewiduje analogicznego „wentylu bezpieczeństwa” do tego, który został stworzony na etapie konkursu, tj. instytucji podwyższenia limitu w sytuacji, gdy miejsce na liście kwalifikacyjnej, w którym następuje wyczerpanie limitu przyjęć, zajmuje więcej niż jedna osoba (art. 18 ust. 2 zdanie trzecie). Brak postanowienia tego typu może rodzić w praktyce poważne trudności (może wręcz uniemożliwić stosowanie art. 25 ust. 2) i dlatego pożądane jest dodanie go w przywołanej jednostce redakcyjnej lub przynajmniej zastosowanie techniki odesłania.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 25 w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Art. 18 ust. 2 zdanie trzecie stosuje się odpowiednio.”;

11. Wskazana jest modyfikacja brzmienia art. 28 ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim przepisy te posługują się sformułowaniem „aplikant sądowy i prokuratorski”, jako że ustawa odnosi się do „aplikantów aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej” (o tym, że określenie „aplikant sądowy” miarodajne było na gruncie poprzednich przepisów była już mowa w części II. 2.1 niniejszej opinii).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 28:

a) w ust. 1 wyrazy „Aplikant sądowy i aplikant prokuratorski” zastępuje się wyrazami „aplikant aplikacji sądowej i aplikant aplikacji prokuratorskiej”,

b) w ust. 2 skreśla się wyrazy „sądowym i prokuratorskim”;

Ponadto za zbędne uznać należy zastrzeżenie zawarte na końcu art. 28 ust. 2 („na czas odbywania danej aplikacji”), zaś w przypadku art. 28 ust. 3 warto rozważyć korektę redakcyjną, łącznie z uwzględnieniem postanowienia art. 41 ust 1 i 2 (art. 1 pkt 11), gdzie jest mowa nie o „usunięciu” z listy, a o „skreśleniu”.

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 28 w ust. 2 skreśla się wyrazy „– na czas odbywania danej aplikacji”;

– w art. 1 w pkt 8, w art. 28 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Mianowanie aplikanta wygasa w razie niepodjęcia bez usprawiedliwionej przyczyny, w terminie określonym w akcie mianowania, obowiązków aplikanta, a także w razie skreślenia z listy aplikantów.”;

12. Identyczną uwagę jak w przypadku art. 28 ust. 1 i 2 można sformułować pod adresem art. 30 ust. 2. Dodatkowo w przepisie tym wskazano, że chodzi o program aplikacji sędziowskiej ustalony przez Dyrektora Krajowej Szkoły”, co w świetle art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o KSSiP jest oczywistym błędem (jest kompetencja Rady Programowej). Takie same usterkę można znaleźć w art. 31 ust. 2 (aplikant prokuratorski, program aplikacji ustalony przez dyrektora Krajowej Szkoły).

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 30 w ust. 2:

- a) w zdaniu pierwszym wyraz „sądowego” zastępuje się wyrazami „aplikacji sędziowskiej”;
- b) w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „ustalony przez Dyrektora Krajowej Szkoły”;

– w art. 1 w pkt 8, w art. 31 w ust. 2:

- a) w zdaniu pierwszym wyraz „prokuratorskiego” zastępuje się wyrazami „aplikacji prokuratorskiej”;
- b) w zdaniu drugim skreśla się wyrazy „ustalony przez Dyrektora Krajowej Szkoły”;

13. W tych samych jednostkach redakcyjnych mamy do czynienia ze swego rodzaju niespójnością. Przepisy te posługują się bowiem określeniem „okręg danego sądu okręgowego” i „okręg powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury okręgowej”, podczas gdy poprzedzające je przepisy art. 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 mówią o „sądzie okręgowym” i „prokuraturze okręgowej”. Ze względu na to, że przywołane pojęcia nie są tożsame, wskazane byłoby ujednoczenie w tym zakresie. Można też zaryzykować tezę, że skreślenie odpowiednich wyrazów w art. 30 ust. 2 oraz art. 31 ust. 2 nie pozbawi tych przepisów ani funkcjonalności, ani jasności.

Propozycje poprawek:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 30 w ust. 2 skreśla się wyrazy „w okręgu danego sądu okręgowego”;

– w art. 1 w pkt 8, w art. 31 w ust. 2 skreśla się wyrazy „w okręgu powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury okręgowej”;

14. Należy wyeliminować także powtórzenia regulacji występujące na gruncie art. 27 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 (czas trwania aplikacji).

Propozycje poprawek:

- w art. 1 pkt 8, w art. 32 w ust. 1 skreśla się wyrazy „w okresie 36 miesięcy”;
- w art. 1 pkt 8, w art. 36 w ust. 1 skreśla się wyrazy „w okresie 36 miesięcy”;

Przy okazji można też zastanowić się, czy art. 27 ust. 2 nie jest w ogóle zbędny wobec postanowień zawartych w wymienionych już przepisach art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 oraz we wcześniejszych jednostkach redakcyjnych, tj. art. 30 ust. 1 i art. 31 ust. 1.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 27 skreśla się ust. 2;

15. Porównując postanowienia art. 36 ust. 5 i 6 można odnieść wrażenie, że w tej drugiej jednostce uprawnienie wyboru 7 członków komisji egzaminacyjnej będących prokuratorami omyłkowo przyznane zostało Ministrowi Sprawiedliwości, a nie Prokuratorowi Generalnemu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 36 w ust. 6 w pkt 2 wyrazy „Ministra Sprawiedliwości” zastępuje się wyrazami „Prokuratora Generalnego”;

16. W projektowanym art. 36 ust. 10 jest oczywista usterka polegająca na powołaniu faktu „zdania egzaminu sędziowskiego”, mimo że jest to przepis dotyczący aplikantów aplikacji prokuratorskiej, którzy składają egzamin prokuratorski.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 36 w ust. 10 wyraz „sędziowskiego” zastępuje się wyrazem „prokuratorskiego”;

17. Uzupełnienia wymaga niewątpliwie polecenie nowelizacyjne z art. 1 pkt 12. Pozostawienie w ustawie o KSSiP szcątkowej regulacji dotyczącej stypendiów (art. 43 i art. 44) byłoby niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Kwestie związane z pobranymi stypendiami powinny natomiast zostać uregulowane w przepisie przejściowym projektowanej ustawy. Z tych samych powodów konieczne będzie nadanie nowego brzmienia art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o KSSiP.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 12 wyrazy „art. 42, art. 45 i art. 46” zastępuje się wyrazami „art. 42–art. 46”;
- w art. 1 po pkt 14 dodaje się pkt 14a w brzmieniu:

„14a) w art. 50 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) nagroda pieniężna w wysokości do 30% wynagrodzenia;”;

– po art. 10 dodaje się art. 10a w brzmieniu:

„Art. 10a. W przypadku aplikantów, którzy pobierali stypendium przyznane na podstawie art. 42 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem niniejszej ustawy w życie, stosuje się art. 44 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.”;

18. Zastrzeżenia związane z zastosowaną terminologią, a także brakiem poprawności składniowej zdania przedstawione już wyżej w pkt 6 i 11, trzeba powtórzyć odnośnie do treści art. 49 ust. 1 (art. 1 pkt 14).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 14, w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes sądu rejonowego, do którego przydzielony został aplikant aplikacji sędziowskiej i prokurator rejonowy prokuratury, do której przydzielony został aplikant aplikacji prokuratorskiej, powołują patronów koordynatorów oraz patronów praktyk spośród, odpowiednio, sędziów, referendarzy sądowych i prokuratorów, za ich zgodą.”

19. Z uwagi na to, że w przepisie art. 1 pkt 10 i 11 jest mowa o wynagrodzeniu przysługującym aplikantowi, a ustawa nie przewiduje w innym miejscu jakichkolwiek innych dodatków, które miałyby być wypłacane aplikantom (inaczej jest chociażby w przypadku referendarzy sądowych, których prawa w tym względzie zostały wyczerpująco uregulowane w art. 151b u.s.p.), należy usunąć z art. 1 pkt 16 lit b i c wyrazy „zasadniczego”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 16:

- a) w lit. b, w pkt 4 skreśla się wyraz „zasadniczego”,
- b) w lit. c, w pkt 4a skreśla się wyraz „zasadniczego”;

20. Nie jest w pełni jasna relacja postanowień zamieszczonych w zmienianym art. 53 ust. 2 i 3 (art. 1 pkt 17). Czy Minister Sprawiedliwości może zgłosić sprzeciw wobec każdej kandydatury na stanowisko wykładowcy Krajowej Szkoły? Czy też wobec kandydata będącego prokuratorem sprzeciw może zgłosić wyłącznie Prokurator Generalny? Użycie w ust. 2 wyrażenia „z zastrzeżeniem ust. 3” i jednocześnie ustalenie, że przedstawienie Prokuratorowi Generalnemu kandydata-prokuratora dokonuje się „za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości” nie wyjaśnia dostatecznie tej kwestii.

W zależności od przyjętej w tym zakresie koncepcji brzmienie powołanych przepisów należałoby poddać odpowiedniej modyfikacji.

21. W związku ze zmianą formuły odbywania aplikacji sędziowskiej oraz rezygnacją ze stażu referendarskiego w projekcie proponuje się zmianę art. 61 § 1 pkt 7 u.s.p. (art. 4 pkt 2). Nie uwzględniono tutaj jednak, że po ukończeniu aplikacji można być zatrudnionym na stanowisku referendarza lub asystenta w niepełnym wymiarze czasu pracy (zob. art. 61 § 7). Wydaje się, iż okoliczność ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w przepisach.

Propozycja poprawki:

– w art. 4 w pkt 2 w lit. c średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. d w brzmieniu:

„d) § 7 otrzymuje brzmienie:

„§ 7. W przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, okres, o którym mowa w § 1 pkt 6 oraz § 3–6, podlega proporcjonalnemu wydłużeniu.”;”;

22. Wobec oczywistych błędów, korekty wymaga również art. 9.

Propozycja poprawki:

– art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. Asystent prokuratora, który ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury na podstawie przepisów dotychczasowych, może przystąpić do egzaminu prokuratorskiego, o którym mowa w art. 100a ust. 11 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, po przepracowaniu czterech lat na stanowisku asystenta prokuratora. Wniosek o dopuszczenie do egzaminu prokuratorskiego asystent prokuratora zgłasza Dyrektorowi Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na trzy miesiące przed przeprowadzeniem egzaminu, uiszczając wymaganą opłatę.”;

23. Z uwagi na to, że w projektowanej ustawie przewidziano nowelizację przepisów zawierających upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, art. 13 utrzymuje w mocy dotychczasowe rozporządzenia przez 2 lata od dnia wejścia ustawy w życie. Wprawdzie jest to rozwiązanie dopuszczalne i niejednokrotnie stosowane, niemniej zważywszy kalendarz legislacyjny oraz treść art. 12 ust. 2 projektu można postawić pytanie, czy tak długi okres (dodajmy – przy *vacatio legis* wynoszącej 3 miesiące) jest rzeczywiście niezbędny dla przygotowania nowych aktów wykonawczych i czy „stare” rozporządzenia wydane na podstawie art. 49 ust. 3 i art. 52 pkt 2 w sposób właściwy regulować będą zagadnienia

związane z kształceniem w ramach aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, skoro zasady odbywania tych aplikacji ulegną znacznej modyfikacji?

24. Wreszcie, niezależnie od uwag przedstawionych w tym zakresie przez podmioty, którym projekt został przesłany w ramach konsultacji, należy podnieść, że niektóre rozwiązania wywołują pewne wątpliwości co do swej celowości czy nawet racjonalności. Przykładowo: można by rozważyć, czy termin pozostawiony Prokuratorowi Generalnemu na gruncie art. 1 pkt 8, art. 15a ust. 2 nie jest zbyt krótki (14 dni). Celem projektowanej ustawy, deklarowanym w uzasadnieniu, jest przecież w końcu stworzenie ram prawnych dla udziału tego organu w nadzorze nad Krajową Szkołą, a zatem proponowane regulacje powinny mieć taki kształt, ażeby instrumenty, w które będzie wyposażony Prokurator Generalny były efektywne.

Podobnego rodzaju zastrzeżenia wywołuje powierzenie prezesom sądów rejonowych obowiązku wyznaczania patronów dla aplikantów sędziowskich, i to nawet wówczas gdy dany etap praktyk ma mieć miejsce w wydziale odwoławczym sądu okręgowego (zob. art. 30 ust. 4). Podkreślenia wymaga fakt, że prezesów sądów rejonowych nie łączą żadne relacje służbowe z sędziami innych sądów, w tym sądów usytuowanych na wyższym szczeblu organizacyjnym. Jest to więc rozwiązanie dość kontrowersyjne, zwłaszcza że organem, który mianuje aplikanta ma być stosownie do projektowanego art. 30 ust. 2 prezes sądu okręgowego. Identycznie przedstawia się sprawa wyznaczania patronów dla aplikantów prokuratorskich (art. 31 ust. 2 i 4).

Ekspert ds. legislacji

Katarzyna Konieczko