

PG VII G 025-4/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu

Stanisław Pamiel Przewodniczący

W nawiązaniu do pisma z dnia 10 stycznia 2014 r., nr BPS/KU-034/535/7/14, dotyczącego *projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 535)*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii na podstawie art. 79a ust. 1 *uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu* (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Zasadnicze cele projektu nowelizacji *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1230, z późn. zm.), które zostały przedstawione na stronach 1-3 uzasadnienia projektu, **zasługują na pełną akceptację**. Zostały one sformułowane w oparciu o wnioski płynące z ewaluacji obecnie funkcjonującego systemu kształcenia przyszłych oraz aktualnych kadr systemu wymiaru sprawiedliwości, realizowanego poprzez działalność Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Realizacja pierwszego z nich, którym jest modyfikacja systemu szkolenia aplikantów sędziowskich i aplikantów prokuratorskich oraz uproszczenie procedur naboru na obie aplikacje, służyć będzie zarówno podniesieniu jakości tego kształcenia, jak i przysłużyć się racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu przeznaczonych na ten

cel środków. Drugi, równie istotny cel projektowanej nowelizacji, to usunięcie deficytów obowiązujących unormowań, które nie uwzględniając w swej treści dokonanego rozdziału urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego nie zapewniają Prokuratorowi Generalnemu w dostatecznym stopniu możliwości wspierania, i współkształtowania procesu kształcenia i szkolenia przyszłych oraz aktualnych kadr prokuratury.

Dlatego pilne i niezbędne zadanie, którego realizację w istotnym zakresie przewidują przepisy projektowanej ustawy, co stwierdzam z satysfakcją, stanowi dokonanie nowelizacji *ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, zmierzającej do zapewnienia Prokuratorowi Generalnemu realnego wpływu na funkcjonowanie Krajowej Szkoły, w tym na kształtowanie przebiegu i programu aplikacji prokuratorskiej oraz szkoleń i doskonalenia zawodowego prokuratorów, a także asesorów prokuratorskich oraz urzędników i innych pracowników prokuratury.

Powyższa akceptacja zasadniczych założeń projektu nie zwalnia z obowiązku dokonania uważnej oceny poszczególnych rozwiązań objętych jego ramami oraz sygnalizowania uwag, wątpliwości i potencjalnych problemów, które rozwiązania te, bądź sposób ich legislacyjnego urzeczywistnienia, nasuwają. Należy też dostrzec ewentualne negatywne następstwa mogące się ujawnić w trakcie ich funkcjonowania.

Zasygnalizowania wymaga przy tym fakt, iż sposób opracowania uzasadnienia projektowanej nowelizacji nie ułatwia dokonania pogłębionej oceny poszczególnych objętych ramami projektu rozwiązań. Uzasadnienie to bowiem, pomijając okoliczność, iż jego treść nie obejmuje wyjaśnienia powodów zaproponowania szeregu zmian objętych projektem, skonstruowane jest według metody polegającej na wskazywaniu rodzaju proponowanej zmiany lub uzupełnienia przepisu, zwykle dokonywanym poprzez przytoczenie proponowanego brzmienia przepisu, pomija zaś wyjaśnienie racji leżących u podstaw propozycji. O ile więc uzasadnienie projektu ułatwia ustalenie istoty zmiany, sprowadzającej się do różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem normatywnym, to jednak – co do zasady – nie wyjaśnia powodów leżących u podstaw poszczególnych przyjętych rozwiązań, bądź sposobów

określonego urzeczywistnienia zasadniczych celów nowelizacji, przedstawionych przez jej autorów w pierwszej części uzasadnienia projektu.

Odnosząc się do propozycji dotyczących nowelizacji przepisów ogólnych *ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* (zwanej dalej *ustawą*), zasygnalizowania wymaga fakt, iż w proj. w art. 2 ust. 1 pkt 1 utrzymano dotychczasowe sformułowanie wskazujące na to, że cel wymienionych w tym przepisie zadań – w postaci prowadzenia wskazanych w jego treści aplikacji – stanowi przygotowanie aplikantów do zajmowania stanowiska nie tylko sędziego, prokuratora i asesora prokuratorskiego, ale także asystenta sędziego, asystenta prokuratora i referendarza sądowego. Taka formuła przepisu pozostaje w sprzeczności z uzasadnieniem projektu, akcentującym – jako jeden z zasadniczych celów projektowanej nowelizacji – likwidację aplikacji ogólnej jako pozostającą w związku z deregulacją zawodu asystenta sędziego, a w przyszłości także asystenta prokuratora. Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw obecnie funkcjonujących unormowań ustawy, celem aplikacji ogólnej było również przygotowanie części aplikantów do wykonywania zawodu asystenta sędziego i asystenta prokuratora.

Nowy przepis, oznaczony jako art. 4b *ustawy*, przewiduje możliwość prowadzenia przez Krajową Szkołę, jako działalności ubocznej, działalności gospodarczej wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo od działalności szkoleniowej i analityczno-badawczej. W związku z tą propozycją należy rozważyć wątpliwość, czy przyznanie Krajowej Szkole uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w tym przepisie, bez bliższego sprecyzowania w ustawie zakresu i formy tej działalności, bądź ewentualnego odwołania się do postanowień statutu dotyczących tej materii, spełnia wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji), stanowiący przy tym atrybut realizacji zasady poprawnej legislacji.

Niektóre z projektowanych rozwiązań odnoszących się do unormowań rozdziału 2 *ustawy*, dotyczącego organów Krajowej Szkoły, nasuwają wątpliwości i zastrzeżenia, zarówno o charakterze merytorycznym, jak i konstrukcyjnym.

Wątpliwości te związane są w szczególności z brakiem konsekwencji autorów projektu w zakresie wdrażania rozwiązań realizujących w pełni akceptowany przez Prokuratora Generalnego cel nowelizacji, jaki stanowi dostosowanie przepisów *ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* do dokonanego rozdziału urzędów Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego, jak również z dokonywaniem modyfikacji obowiązujących unormowań o nieczytelnych bądź niejednoznacznych, a przy tym niewyjaśnionych w uzasadnieniu projektu, przyczynach.

Z akceptacją przyjmując proponowaną nowelizację art. 6 ust. 2 pkt 1 *ustawy*, przewidującą poszerzenie składu Rady Programowej Krajowej Szkoły o przedstawicieli Prokuratora Generalnego, zasygnalizować należy, iż projektowana nowelizacja powinna obejmować również zmianę art. 6 ust. 6 *ustawy* poprzez wprowadzenie do katalogu instytucji, do których zwraca się Minister Sprawiedliwości o wskazanie kandydatów na członków Rady Programowej, także Prokuratora Generalnego, skoro przyznano mu prawo wskazania kandydatów do Rady. Analogicznie katalog ten należy uzupełnić o podmioty wymienione w proj. art. 6 ust. 2 pkt 8 – 10 *ustawy*, tj. Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Prezesa Krajowej Rady Notarialnej. Podmioty te również posiadają uprawnienie do zgłaszania członków Rady Programowej, jednak pomija je aktualna treść przepisu określającego tryb ich zgłaszania.

Zasadniczą wątpliwość wzbudza kształt proj. art. 12 ust. 1 *ustawy*, określającego tryb powoływania i odwoływania Dyrektora Krajowej Szkoły. Niezrozumiałe są powody rezygnacji z zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii Krajowej Rady Prokuratury o kandydacie na Dyrektora Szkoły, przy równoczesnym niewprowadzeniu wymogu zasięgnięcia opinii Prokuratora Generalnego. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu Krajowa Rada Prokuratury jest jednym z dwóch organów opiniodawczych, obok Krajowej Rady Sądownictwa, uprawnionych do opiniowania kandydatów, co znajduje pełne

uzasadnienie w fakcie, iż według obecnych, ale i i projektowanych przepisów, Dyrektorem Szkoły może być – oprócz innych wskazanych w art. 12 ust. 2 *ustawy* osób – zarówno sędzia i sędzia w stanie spoczynku, jak i prokurator oraz prokurator w stanie spoczynku. Jest też związane ze szczególną odpowiedzialnością obu powołanych organów kolegialnych za należyte funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. Rozwiązanie polegające na pominięciu Krajowej Rady Prokuratury w proponowanej treści art. 12 ust. 1 *ustawy*, przy równoczesnym zaniechaniu powierzenia kompetencji w tym zakresie Prokuratorowi Generalnemu, którego nie sposób uzasadnić racjonalnymi argumentami o charakterze ustrojowym lub funkcjonalnym, jawi się w tej sytuacji jako wynik oczywistej omyłki, która powinna zostać usunięta w trakcie dalszych prac nad projektem.

Projektowane unormowania odnoszące się do problematyki zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły wydają się być niedostatecznie dopracowane i budzą istotne wątpliwości.

Pierwsza z nich dotyczy proj. art. 12 ust. 5 *ustawy*, stanowiącego, iż „*jeden z zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły jest powoływany po zasięgnięciu opinii Prokuratora Generalnego*”, przy zastrzeżeniu w dalszej części tego przepisu, iż zastępca ten musi być prokuratorem, i związana jest z faktem, że wobec braku wiążącego charakteru tej opinii projektowana regulacja skutkuje *de facto* przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości wyłącznej kompetencji do podejmowania decyzji w odniesieniu do kadry kierowniczej Krajowej Szkoły, a zarazem do wpływania na decyzję kadrową w odniesieniu do prokuratora. Tymczasem Prokurator Generalny posiada wyłączną kompetencję do podejmowania decyzji o delegowaniu prokuratora na czas powyżej dwóch miesięcy w ciągu roku, stosownie do art. 50 *ustawy o prokuraturze*, a wyłącność jego kompetencji w tym zakresie podkreśla fakt, iż projekt nie przewiduje objęcia treścią art. 12 ust. 3 *ustawy*, odnoszącego się do zagadnienia delegowania sędziego lub prokuratora powołanego do pełnienia funkcji Dyrektora Krajowej Szkoły, wypadków powołania sędziego lub prokuratora do pełnienia funkcji zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły.

Dlatego też celowe i w pełni uzasadnione powołanymi uwarunkowaniami kompetencyjnymi jest dokonanie modyfikacji proponowanego unormowania, poprzez wskazanie w jego treści, że powołanie zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły, będącego prokuratorem, następuje w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym.

Proponowany kształt art. 12 ust. 5 *ustawy* rodzi dodatkowe wątpliwości związane z jego treścią. Jak można przypuszczać, ma on na celu zapewniać pewną reprezentatywność środowisk zawodowych, z których wywodzą się osoby pełniące funkcje organów kierowniczych Krajowej Szkoły. Jednak podczas projektowania tego przepisu nie wzięto pod uwagę faktu, że Dyrektorem Krajowej Szkoły nie musi być sędzia, gdyż zgodnie z *ustawą* może być nim zarówno prokurator, jak też osoba posiadająca tytuł profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego. Celowe byłoby więc rozważenie korekty przedmiotowego przepisu, poprzez wskazanie, że co najmniej jeden zastępca Dyrektora powinien być prokuratorem, a co najmniej jeden – sędzią.

Niedoskonałość brzmienia projektowanego przepisu związana jest również z faktem, iż poprzez posłużenie się sformułowaniem „*jeden z zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły*” na jego wstępie, zamiast sformułowaniem „*Co najmniej jeden z zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły*” pośrednio ogranicza on liczbę stanowisk Zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły, na które mogą być powoływane osoby będące prokuratorami, pomimo braku jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia takiego rozwiązania.

Należy również podkreślić niecelowość ustawowego limitowania liczby zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły, wynikającego z treści proj. art. 12 ust. 4 *ustawy*. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2009 r. w sprawie nadania statutu Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* (Dz. U. Nr 65, poz. 550, z późn. zm.) Ośrodkiem lub Biurem w Krajowej Szkole kieruje wyznaczony przez Dyrektora zastępca. Obecnie zastępców Dyrektora jest czterech, gdyż w Krajowej Szkole utworzone są dwa Biura oraz dwa Ośrodki. Proj. art. 12 ust. 4 *ustawy*, poprzez ograniczenie liczby zastępców

Dyrektora do trzech, może pośrednio wpłynąć na efektywność zarządzania strukturami Krajowej Szkoły, a tym samym na jej funkcjonowanie.

Niezrozumiałym rozwiązaniem jest również zaniechanie określenia w *ustawie* kadencji zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły, w sytuacji gdy kadencja Dyrektora Szkoły została określona w proj. art. 12 ust. 1 *ustawy*. Takie zaniechanie może prowadzić do wątpliwości, czy powołanie zastępców Dyrektora następuje na czas nieoznaczony, czy też wprost przeciwnie – osoby pełniące te funkcje mogą zostać w każdym czasie odwołane przez Ministra Sprawiedliwości, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z treścią proj. art. 12 ust. 6 *ustawy*, nakazującego odpowiednie stosowanie wskazanych w nim przepisów do zastępców Dyrektora Szkoły, w tym art. 13, określającego taksatywnie wymienione przesłanki odwołania Dyrektora Szkoły przed upływem kadencji.

Podsumowując ocenę rozwiązań odnoszących się do przesłanek i trybu powoływania organów Krajowej Szkoły zasygnalizować należy również niezasadność rezygnacji z terminu, określonego obecnie w art. 12 ust. 2 *ustawy* (być może zbyt krótkiego – z uwagi na jego 30-dniowy wymiar), w którym organy opiniujące kandydata na Dyrektora Krajowej Szkoły są zobowiązane do przedstawienia opinii o kandydacie, jak również nietrafne zniesienie zasady, wynikającej z art. 12 ust. 5 *ustawy*, limitującej do dwóch kolejnych kadencji możliwość zajmowania stanowiska Dyrektora Krajowej Szkoły.

Oba rozwiązania, funkcjonujące na podstawie obowiązującego stanu prawnego, są regulacjami usprawniającymi proces wyłaniania Dyrektora Krajowej Szkoły oraz efektywność jej funkcjonowania, w związku z czym odstępianie od nich wymaga istotnych racji za tym przemawiających, które jednak w uzasadnieniu projektu nie zostały przedstawione.

Zasadnicze wątpliwości wzbudza niespójność zachodząca pomiędzy treścią proj. art. 12 *ustawy* a uzasadnieniem projektu odnoszącym się do tego artykułu. Na stronie 9 uzasadnienia wskazano, iż w projektowanej nowelizacji zrezygnowano z zamkniętego katalogu przesłanek umożliwiających odwołanie Dyrektora Krajowej Szkoły przez Ministra Sprawiedliwości, nie przewidując równocześnie nowelizacji

ani uchylenia art. 13 *ustawy*, określającego w ustępie pierwszym zamknięty katalog podstaw umożliwiających odwołanie Dyrektora Krajowej Szkoły przed upływem okresu, na jaki został powołany.

Niejasne jest więc, czy zamierzenie autorów projektu zbieżne jest z myślą wyrażoną w treści uzasadnienia, która jednak nie znalazła należytego legislacyjnego urzeczywistnienia, czy też fragment ten nie odpowiada tym zamierzeniom i został umieszczony w uzasadnieniu omyłkowo. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż nie sposób pogodzić utrzymania w ustawie przepisu taksatywnie wyliczającego podstawy odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły z równoległym wprowadzeniem unormowania umożliwiającego Ministrowi Sprawiedliwości nieskrępowane i uznaniowe odwoływanie osoby zajmującej to stanowisko przed upływem jej kadencji. Abstrahując bowiem od faktu, iż trudno znaleźć racje przemawiające za tym ostatnim rozwiązaniem, prowadzącym do istotnego osłabienia niezależności Dyrektora Krajowej Szkoły, podkreślenia wymaga fakt, że zmiany na tym stanowisku dokonywane z innych przyczyn, niż określone w art. 13 ust. 1 *ustawy*, mogą prowadzić do nadużyć i zakłócenia ciągłości funkcjonowania Krajowej Szkoły, a tym samym negatywnie wpływać na jakość prowadzonego w ramach Krajowej Szkoły kształcenia aplikantów oraz szkolenia pracowników systemu wymiaru sprawiedliwości.

Należy dostrzec, iż proponowana treść art. 12 ust. 1 *ustawy*, odnoszącego się do trybu powoływania i odwoływania Dyrektora Krajowej Szkoły oraz jego kadencji, zbędnie obejmuje element normy kompetencyjnej, wskazując, iż organ ten kieruje Krajową Szkołą i reprezentuje ją na zewnątrz, co prowadzi do dublowania zapisów normatywnych, wobec tożsamości treści obowiązującego art. 15 ust. 1, którego nowelizacji projekt nie przewiduje.

Odnosząc się do proponowanej treści art. 15a *ustawy*, zasygnalizowania wymaga pominięcie w treści zawartego w nim przepisu rocznego planu działalności wydawniczej, który obecnie, na podstawie przepisów wykonawczych, opracowywany jest równoległe z harmonogramem działalności szkoleniowej. Celowe jest, aby projektowane unormowanie umożliwiło Prokuratorowi Generalnemu przedstawianie opinii również w odniesieniu do tego planu, bowiem działalność

wydawnicza stanowi uzupełnienie działalności szkoleniowej Krajowej Szkoły, a tym samym uzyskanie merytorycznego stanowiska naczelnego organu odpowiedzialnego za funkcjonowanie prokuratury również w odniesieniu do tej problematyki leży w interesie Ministra Sprawiedliwości jako przesłanka trafności podejmowanej przez niego decyzji w przedmiocie zatwierdzenia przedstawianych przez Dyrektora Krajowej Szkoły dokumentów.

Proponowane w projekcie zmiany dotyczące modyfikacji sposobu kształcenia aplikantów sądowych i prokuratorskich, polegającej na likwidacji aplikacji ogólnej, stanowiącej wstęp do następnie odbywanych aplikacji specjalistycznych, podobnie jak towarzysząca temu rezygnacja z dedykowanego aplikantom systemu stypendialnego i wprowadzenie w jego miejsce rozwiązania polegającego na zatrudnianiu aplikantów w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury, co do zasady zasługują na akceptację.

Jednak proponowane w projekcie szczegółowe unormowania dotyczące aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej nasuwają pewne wątpliwości oraz uwagi, które powinny zostać rozważone oraz uwzględnione w toku dalszych prac nad projektowaną ustawą.

Odnosząc się do proj. art. 16 *ustawy* uzasadniony jest postulat powierzenia Prokuratorowi Generalnemu, jako naczelnemu organowi prokuratury, odpowiedzialnemu zarówno za jej bieżące, jak i perspektywiczne funkcjonowanie, merytorycznego nadzoru nad aplikacją prokuratorską. Rozwiązanie takie stanowić będzie dopełnienie jednego z celów projektowanej nowelizacji, jakim jest dostosowanie jej unormowań do dokonanego rozdziału urzędów Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a ponadto powierzy realizację tego zadania organowi posiadającemu zarówno faktyczne możliwości zapewnienia efektywnego sprawowania tego nadzoru, jak i żywotnie zainteresowanemu w ukształtowaniu takiego merytorycznego przebiegu aplikacji prokuratorskiej, który będzie gwarantował najwyższy poziom kształcenia przyszłych kadr prokuratury.

Celowe jest dokonanie modyfikacji projektowanego brzmienia art. 17 ust. 1 *ustawy* poprzez zapisanie w zdaniu drugim tego przepisu, iż wyznaczenia limitu miejsc

na aplikację prokuratorską Minister Sprawiedliwości dokonuje w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym. Za taką modyfikacją jednoznacznie przemawiają doświadczenia płynące z dotychczasowej praktyki w tym zakresie, przejawiającej się w określaniu, w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości, limitu miejsc na aplikację prokuratorską w wysokości o połowę niższej w stosunku do propozycji Prokuratora Generalnego, pomimo faktu, iż była ona każdorazowo poprzedzona rzetelną, wieloaspektową analizą potrzeb kadrowych prokuratury.

Z tego powodu wprowadzenie do treści art. 17 ust. 1 ustawy sformułowania przesądzającego o konieczności rzeczowego i perspektywicznie zorientowanego współdziałania Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, ukierunkowanego na zaspokojenie przyszłych potrzeb kadrowych prokuratury, służyć będzie współpracy obu organów w tym zakresie prowadzącej do zapewnienia kadrowych warunków efektywnego wykonywania przez prokuraturę powierzonych jej zadań z zakresu strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw.

Proj. art. 18 ust. 2 *ustawy* stanowi, że Minister Sprawiedliwości, w drodze zarządzenia, określa minimum punktów z testu sprawdzającego wiedzę z poszczególnych dziedzin prawa, warunkujące dopuszczenie do drugiego etatu konkursu. Celowe jest wprowadzenie do treści tego przepisu oznaczenia terminu do wydania tego zarządzenia, co służyłoby realizacji zasady przejrzystości procedur naboru na aplikacje prawnicze.

Dostrzegalna jest niespójność zachodząca pomiędzy przepisami zawartymi w proj. art. 18 ust. 11 oraz ust. 12 *ustawy*. Przepisy art. 18 ust. 12 pkt 3 i 4 stanowią, że sędziowie i prokuratorzy wchodzący w skład komisji konkursowej wybierani są, odpowiednio, przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, a następnie kandydaci ci, poprzez zaopiniowanie wniosku Dyrektora Krajowej Szkoły dotyczącego powołania komisji konkursowych, są faktycznie opiniowani przez Radę Programową Krajowej Szkoły, zgodnie z ust. 11.

Z uwagi na tak ukształtowaną procedurę konstytuowania składu komisji konkursowych celowe byłoby użycie w art. 18 ust. 12 pkt 3 i 4 *ustawy* sformułowania świadczącego o tym, że sędziowie i prokuratorzy są wskazywani, a nie wybierani,

przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Użycie odnoszącego się do członków komisji konkursowych określenia „*wybranych przez*” wskazywać będzie na konieczność przeprowadzenia procedury wyboru, a taka procedura nie została w projektowanych przepisach uregulowana.

Proj. art. 19 *ustawy* przewiduje możliwość przeprowadzenia naboru na aplikację sędziowską lub aplikację prokuratorską w formie elektronicznej. Jednak brak określenia zasad i trybu takiej formy naboru na aplikacje skutkuje tym, iż proponowany przepis w praktyce pozbawiony będzie normatywnego znaczenia. Z tej przyczyny celowe jest ustawowe dookreślenie istoty proponowanego rozwiązania albo wprowadzenie upoważnienia ustawowego umożliwiającego objęcie tej materii treścią rozporządzenia wykonawczego.

Dostrzeżenia wymaga przy tym fakt, iż wynikająca z proj. art. 19 *ustawy* możliwość przeprowadzenia w formie elektronicznej naboru tylko na jedną z aplikacji (wynikająca z posłużenia się w jego treści funktorem alternatywy łącznej) pozostaje w sprzeczności z proj. art. 18 ust. 1, z którego wynika, iż nabór na aplikację sędziowską i prokuratorską odbywa się w drodze jednego konkursu.

Proj. art. 17 ust. 1 *ustawy*, poprzez stwierdzenie, że Minister Sprawiedliwości zarządza nabór na aplikację sędziowską oraz prokuratorską i jednocześnie wyznacza limit miejsc na te aplikacje, jednoznacznie wskazuje na to, że przewiduje się nabór odrębnie na każdą z tych aplikacji. W sprzeczności z tym przepisem pozostaje proj. art. 20 ust. 1 *ustawy*, zgodnie z którym po przeprowadzeniu konkursu komisja przedstawia Dyrektorowi Krajowej Szkoły jedną listę kwalifikacyjną kandydatów na aplikantów aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej.

Z kolei proj. art. 21 *ustawy* przewiduje złożenie przez osobę umieszczoną na liście kwalifikacyjnej wniosku o przyjęcie na aplikację sędziowską lub aplikację prokuratorską, jednak złożenie takiego wniosku ma być fakultatywne. W uzasadnieniu projektu wskazano, że wniosek ten zastąpi pisemne oświadczenie kandydata o gotowości podjęcia aplikacji ogólnej, z tym że z obowiązującego art. 19 ust. 2 *ustawy* wynika, że kandydat ma obowiązek złożyć takie oświadczenie, nie zaś, że jedynie może je złożyć.

Wskazane regulacje rodzą wątpliwości dotyczące sposobu postępowania w przypadku niezłożenia stosownego wniosku przez kandydatów na aplikantów objętych jedną listą kwalifikacyjną, nie dostarczając odpowiedzi na pytanie, co w takiej sytuacji będzie czynnikiem decydującym o przyjęciu kandydata na jedną lub drugą spośród prowadzonych przez Krajową Szkołę aplikacji.

Odpowiedzi na to pytanie nie udziela również rozwiązanie przyjęte w proj. art. 25 ust. 2 *ustawy*, w którym jest mowa o decyzji Dyrektora Krajowej Szkoły w sprawie przyjęcia na aplikację sędziowską albo aplikację prokuratorską, warunkowanej kolejnością umieszczenia kandydatów na liście kwalifikacyjnej, ale nadal nie zostało w nim wskazane kryterium kwalifikacji na poszczególne aplikacje w wypadkach, w których kandydat poprzez złożenie stosownego wniosku nie określił swoich preferencji w tym zakresie albo zaspokojenie jego oczekiwań wyrażonych w treści złożonego przez niego wniosku, z uwagi na limit miejsc na poszczególne aplikacje oraz zajmowane przez kandydata miejsce na liście kwalifikacyjnej, nie jest możliwe, choć możliwe byłoby przyjęcie tego kandydata na tę aplikację, która nie została przez niego wskazana w treści wniosku.

Zasygnalizowania wymaga fakt, iż w projekcie nie przewiduje się unormowania kolejnej problematycznej sytuacji, będącej następstwem niepodjęcia aplikacji przez aplikanta, skutkującego w myśl proj. art. 28 ust. 3 *ustawy* wygaśnięciem jego mianowania. W odniesieniu do takich wypadków celowe byłoby jednoznaczne przyznanie Dyrektorowi Krajowej Szkoły możliwości uzupełnienia listy kwalifikacyjnej o kolejnego kandydata, który w toku konkursu uzyskał najwyższą, spośród osób nieobjętych tą listą, liczbę punktów.

Proj. art. 27 ust. 2 *ustawy* przewiduje zatrudnianie aplikantów aplikacji sędziowskiej i aplikacji prokuratorskiej na etatach aplikanckich. W strukturach sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury od kilku lat, w związku z dokonaną reformą kształcenia przyszłych kadr wymiaru sprawiedliwości, nie funkcjonują etaty aplikanckie. Pojawia się zatem wątpliwość, której uzasadnienie projektu nie usuwa, czy formułując w ten sposób powołany przepis autorzy projektu mają w rzeczywistości na myśli przyszłe zatrudnianie aplikantów na obecnych etatach administracyjnych,

czy też zakładają utworzenie w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury nowych etatów aplikanckich.

Przewidziane w proj. art. 28 ust. 2 *ustawy* nawiązywanie z aplikantem sądowym oraz aplikantem prokuratorskim stosunku pracy na podstawie mianowania na czas określony, oznaczony w akcie mianowania jako czas odbywania aplikacji, nie jest trafnym rozwiązaniem.

Mianowanie, obok powołania i wyboru, jest jednym z pozaumownych sposobów nawiązania stosunku pracy. Na podstawie mianowania nawiązywane są stosunki pracy z niektórymi grupami pracowników, zwłaszcza przedstawicielami zawodów o szczególnej randze społecznej. Wprowadzenie w projekcie zasady zatrudniania aplikanta na podstawie mianowania wymagałoby jednocześnie szczegółowego uregulowania jego praw i obowiązków pracowniczych. Stosunki pracy na podstawie mianowania regulują pragmatyki służbowe wynikające z przepisów rangi ustawowej, odrębnie kształtujących stosunki pracy danej grupy zawodowej. Pragmatyki służbowe mają przy tym pierwszeństwo przed Kodeksem pracy, który znajduje subsydiarne zastosowanie w zakresie nieuregulowanym określającą tę pragmatykę ustawą lub wydanym na jej podstawie aktem wykonawczym, a stosowanie przepisów Kodeksu pracy jest możliwe tylko w wypadku normy odsyłającej do jego przepisów, zawartej w pragmatyce. Należy przy tym dostrzec fakt, iż stosunek pracy na podstawie mianowania jest z reguły nawiązywany na czas nieokreślony i charakteryzuje się stabilnością. Z tych powodów bardziej funkcjonalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie w projekcie, jako źródła stosunku pracy nawiązywanego z aplikantem, umowy o pracę zawieranej na czas określony – czas odbywania aplikacji.

Niezależnie od przedstawionych okoliczności uzasadniających krytyczną ocenę proponowanego w projekcie sposobu nawiązania stosunku pracy z aplikantem, odnosząc się do treści proj. art. 31 ust. 2 *ustawy*, należy zasygnalizować również wątpliwości dotyczące wskazanego w tym przepisie podmiotu nawiązującego stosunek pracy z aplikantem. Zasady systemu zatrudniania obowiązującego w prokuraturze pozostawiają akty mianowania (odnoszące się *de lege lata* do prokuratorów

i asesorów prokuratury), z uwagi na rangę tej formy zatrudnienia, do wyłącznej kompetencji Prokuratora Generalnego, natomiast do kompetencji prokuratorów okręgowych należy zatrudnianie urzędników i innych pracowników w podległych jednostkach prokuratury. Proponowana w projekcie zmiana systemowa w tym zakresie, będąca następstwem nietrafnego wyboru odnoszącego się do proponowanego sposobu nawiązywania stosunku pracy z aplikantem, również uzasadnia negatywną ocenę.

Nietrafne i niemożliwe do racjonalnego stosowania jest rozwiązanie objęte projektowanym art. 29 *ustawy*, stanowiącym, iż etaty aplikanckie przydziela się z uwzględnieniem preferencji aplikanta co do miejsca zamieszkania. Taki zapis wymuszałby dokonywanie przydziału etatów dopiero po rozstrzygnięciu konkursów na aplikacje, co nie jest możliwe, ponieważ przydział etatów wiąże się z koniecznością zaplanowania środków finansowych na ten cel, co następuje w ustawie budżetowej w roku poprzedzającym nabór na aplikacje. Miejsce zamieszkania aplikanta nie może więc mieć zasadniczego wpływu na limity etatów na określonym terenie, zaś podstawowe kryterium przydziału etatów do jednostki organizacyjnej prokuratury stanowią jej potrzeby kadrowe wynikające z liczby prowadzonych spraw wpływających na obciążenie prokuratorów. Przyjęcie zaproponowanego w projekcie rozwiązania stałoby w sprzeczności z zasadą racjonalnej etatyzacji, za której realizację odpowiada Prokurator Generalny. Wskazać też należy, iż brak środków finansowych przeznaczonych na etaty dla aplikantów, zaplanowanych w budżetach sądów i jednostek organizacyjnych prokuratury, nie pozwoli na wykonanie dyspozycji art. 29 ust. 2 *ustawy* w proponowanym brzmieniu.

Na negatywną ocenę zasługuje ogólna zasada wyrażona treścią proj. art. 31 ust. 2 *ustawy*, zgodnie z którą prokurator okręgowy ma zatrudniać aplikanta na wniosek Dyrektora Krajowej Szkoły. Proponowane rozwiązanie prowadziłoby do faktycznego powierzenia Dyrektorowi Krajowej Szkoły wyboru jednostki organizacyjnej prokuratury, do której aplikant miałby zostać przydzielony, pozbawiając tym samym Prokuratora Generalnego oraz prokuratorów okręgowych rzeczywistego wpływu na racjonalne rozmieszczenie kadr w jednostkach prokuratury. Następstwem wynikającego z projektowanych przepisów powierzenia Dyrektorowi Krajowej Szkoły

uprawnienia do podejmowania decyzji, w której jednostce organizacyjnej prokuratury zostanie zatrudniony aplikant, przy uwzględnieniu jego miejsca zamieszkania, może stać się przyczyną niektórych braków kadrowych w innych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

Ze względów organizacyjnych i funkcjonalnych uzasadnione jest dokonanie modyfikacji proj. art 31 ust. 4 *ustawy*, który nakłada na prokuratora rejonowego obowiązek wyznaczenia aplikantowi, w porozumieniu z patronem koordynatorem, patrona każdej z praktyk, do odbycia których zostanie skierowany, i powierzenie tego obowiązku prokuratorowi okręgowemu. Przemawia za tym fakt, iż prokurator okręgowy ma znacznie dalej idące możliwości w tym zakresie, nie tylko dotyczące ustalenia możliwości wyznaczenia takiego patrona, ale przede wszystkim koordynacji czasu i miejsca odbywania praktyk przewidzianych programem aplikacji, przy uwzględnieniu faktu, iż program aplikacji będzie obejmował praktykę odbywaną nie tylko w prokuraturze rejonowej, ale również w jednostkach organizacyjnych prokuratury wyższego stopnia. W związku z tym również w treści proj. art. 49 ust. 1 *ustawy* jako organ właściwy do wyznaczenia patrona koordynatora powinien zostać wskazany prokurator okręgowy.

Zasygnalizowania wymaga fakt, iż przepisy projektowanej nowelizacji nie odnoszą się do zagadnienia tzw. podwójnej podległości aplikantów sędziowskich i aplikantów prokuratorskich, będącej następstwem proponowanego ich zatrudniania w okresie aplikacji w sądach oraz jednostkach organizacyjnych prokuratury. Rozstrzygnięcie wątpliwości, czy zatrudniony w sądzie lub jednostce prokuratury aplikant Krajowej Szkoły będzie równolegle podlegać zarówno Dyrektorowi Krajowej Szkoły, jak również przełożonemu z miejsca jego zatrudnienia, czy też zasady tej podległości zostaną uregulowane w odmienny, szczególny sposób jest niezbędne, a niemożliwe bez wprowadzenia stosownych ustawowych regulacji dotyczących tej problematyki.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie będzie istotnie determinować zakres praw i obowiązków aplikanta, a także wywierać wpływ na stosowanie art. 50 i art. 51

ustawy, których nowelizacji projekt nie przewiduje, stanowiących podstawę do przyznawania aplikantom nagród oraz wymierzania im kar porządkowych.

Odnosząc się do problematyki objętej materiałą proj. art. 31 ust. 4 *ustawy*, wskazać należy, iż celowe jest określenie w drodze rozporządzenia wykonawczego (co może nastąpić poprzez poszerzenie upoważnienia ustawowego objętego proj. art. 52 *ustawy*) kryteriów oceny przebiegu poszczególnych praktyk, a także kryteriów sporządzanej przez patrona koordynatora łącznej oceny przebiegu praktyk. Normatywne uregulowanie powyższych kwestii, eliminując ryzyko dowolności przyjmowanych w tym zakresie kryteriów oraz arbitralnego charakteru sporządzanych na ich podstawie opinii oraz ocen, służyć będzie przejrzystości zasad odbywania obu aplikacji.

Istotne wątpliwości wzbudza przewidziane w proj. art. 35 ust. 6 *ustawy* uprzywilejowanie sytuacji egzaminowanego aplikanta aplikacji sędziowskiej, polegające na przyznaniu mu pierwszeństwa zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego lub starszego asystenta sądowego, z równoczesnym zwolnieniem go z obowiązku uczestniczenia w procedurze konkursowej.

W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 149 § 1 pkt 5 *ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), na stanowisko referendarza sądowego może być mianowany ten, kto ukończył aplikację ogólną prowadzoną przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury lub zdał egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki lub radcowski. Natomiast w art. 5 pkt 5 projektowanej ustawy, obejmującym propozycję zmiany art. 155 *ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, polegającej na dodaniu nowego przepisu, oznaczonego jako § 3aa, przewiduje się, że na stanowisku starszego asystenta sędziego będzie mógł zostać zatrudniony asystent, który zajmował stanowisko asystenta sędziego przez co najmniej dziesięć lat, nie był karany za przewinienia dyscyplinarne i uzyskiwał pozytywne okresowe oceny oraz egzaminowany aplikant aplikacji sędziowskiej.

Objęta proj. art. 35 ust. 6 *ustawy* propozycja przyznania pierwszeństwa zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego i starszego asystenta sędziego

osobom, które ukończą aplikację sędziowską prowadzoną przez Krajową Szkołę na podstawie projektowanych przepisów, skutkuje uprzywilejowaniem ich sytuacji prawnej w porównaniu z egzaminowanymi aplikantami aplikacji sądowej, prokuratorskiej oraz ogólnej, prowadzonych na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, a także egzaminowanych aplikantów aplikacji radcowskiej oraz adwokackiej, i asystentów, którzy zajmowali stanowisko asystenta sędziego przez co najmniej dziesięć lat. Takie rozwiązanie, z uwagi na brak dostatecznego uzasadnienia proponowanego zróżnicowania sytuacji prawnej poszczególnych osób uprawnionych do ubiegania się o wskazane w tych przepisach stanowiska, może być kwestionowane jako naruszające wynikający z art. 60 Konstytucji wymóg zapewnienia obywatelom dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 (OTK ZU nr 4/1998, poz. 50), wskazał, że dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach nie oznacza, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na jej wniosek. Do państwa należy bowiem określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania. Art. 60 Konstytucji wymaga jednak, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli korzystających z pełni praw publicznych. Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń.

Niezależnie od powyższego, zasygnalizowania wymaga fakt, iż treść proj. art. 35 ust. 6 *ustawy* może skutkować występowaniem przez osoby w nim określone z roszczeniami o nawiązanie stosunku pracy, opartymi na odczytywaniu jego treści jako kreującej tego rodzaju materialnoprawne uprawnienie.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż podobne wątpliwości budzi zróżnicowanie sytuacji egzaminowanych aplikantów aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez Krajową Szkołę oraz osób, które ukończyły aplikację sądową prowadzoną do 2010 r.

w sądach apelacyjnych na poprzednich zasadach, wynikające z treści art. 5 pkt 2 lit.a projektowanej ustawy, proponującego nowelizację art. 61 § 1 pkt 7 *ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*. Propozycja ta przewiduje, iż warunkiem ubiegania się przez absolwentów Krajowej Szkoły o powołanie na urząd sędziego będzie co najmniej 18 - miesięczny okres zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego, podczas gdy dla pozostałych osób, stosownie do art. 65 ust. 3 *ustawy*, którego nowelizacji projekt nie przewiduje, okres ten wynosi co najmniej 2 lata. Tak więc również i to zróżnicowanie sytuacji prawnej obu grup aplikantów, jako nie znajdujące dostatecznego uzasadnienia racjami natury aksjologicznej, może nasuwać przedstawione powyżej wątpliwości co do konstytucyjności przewidującego je unormowania.

Przechodząc do analizy kolejnych rozwiązań objętych ramami przedstawionego projektu wskazać należy, iż pomiędzy projektowanymi przepisami art. 36 ust. 5 pkt 1 oraz art. 36 ust. 6 pkt 2 *ustawy* zachodzi istotna niespójność, wynikająca ze zróżnicowania sposobu wyłaniania członków zespołu egzaminacyjnego opracowującego zadania praktyczne na część pisemną oraz kazusy na część ustną egzaminu prokuratorskiego oraz członków komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu prokuratorskiego.

Pierwszy z przepisów przyznaje Prokuratorowi Generalnemu prawo wyboru – spośród kandydatów zgłoszonych przez prokuratorów apelacyjnych – prokuratorów będących członkami zespołu egzaminacyjnego, podczas gdy drugi z projektowanych przepisów pozbawia Prokuratora Generalnego takiego uprawnienia w zakresie dotyczącym wyznaczenia prokuratorów do składu komisji egzaminacyjnej, przyznając Ministrowi Sprawiedliwości prawo ich powołania z pominięciem Prokuratora Generalnego. Tego rodzaju zróżnicowanie jest nieracjonalne i powinno zostać wyeliminowane w drodze stosownej modyfikacji proj. art. 36 ust. 6 pkt 2 *ustawy*, prowadzącej do wskazania Prokuratora Generalnego jako podmiotu właściwego, z oczywistych względów natury merytorycznej, do wskazania prokuratorów wchodzących w skład komisji egzaminacyjnej.

Drugie zagadnienie wymagające rozważenia w trakcie dalszych prac nad projektem stanowi racjonalność i zasadność pominięcia możliwości udziału w składzie zespołu egzaminacyjnego, jak również w składzie komisji egzaminacyjnej, prokuratorów Prokuratury Generalnej, którzy jako przedstawiciele środowiska prokuratorskiego o najwyższym poziomie wiedzy oraz doświadczenia zawodowego w sposób naturalny powinni być objęci możliwością dokonywanego przez Prokuratora Generalnego wyboru, mającego na celu wyznaczenie desygnowanych przez niego członków obu kolegialnych ciał dedykowanych do przygotowania oraz przeprowadzenia egzaminu prokuratorskiego.

W treści proj. art. 36 ust. 11 *ustawy* celowe jest wskazanie, iż przedstawienie przez Ministra Sprawiedliwości Prokuratorowi Generalnemu listy klasyfikacyjnej egzaminowanych aplikantów aplikacji prokuratorskiej następuje niezwłocznie po jej sporządzeniu. Rozwiązanie takie korzystnie przyczyniłoby się usprawnieniu i przyspieszeniu procedury naboru na stanowiska asesorów prokuratury.

Uzasadniona jest rezygnacja z unormowania zawartego w proj. art. 36 ust. 13 *ustawy*, zgodnie z którym Prokurator Generalny miałby corocznie określać, w drodze zarządzenia, liczbę stanowisk asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przewidzianych dla egzaminowanych aplikantów, bowiem z treści pozostałych projektowanych przepisów wynika, że w dacie zakończenia aplikacji Prokurator Generalny będzie musiał dysponować wymaganą pulą etatów asesorskich równą limitowi aplikantów danego rocznika aplikacji. Podkreślić przy tym należy, iż w celu przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości limitu przyjęć na aplikację prokuratorską dokonuje się analizy potrzeb kadrowych prokuratury według stanu na dzień zakończenia aplikacji.

Wątpliwości budzi proj. art. 40 *ustawy*. W ust. 7 tego artykułu zapisano, iż maksymalny okres zawieszenia aplikanta to dwa lata, zaś po uchyleniu decyzji o zawieszeniu aplikant kontynuuje aplikację od etapu, na którym została ona przerwana, jeżeli umożliwia to program aplikacji. Taki kształt projektowanego unormowania może prowadzić do wniosków, zapewne sprzecznych z zamierzeniami autorów projektu, iż po 2 latach należy obligatoryjnie uchylić decyzję o zawieszeniu

aplikanta i umożliwić mu kontynuowanie aplikacji, niezależnie od tego, czy prowadzone przeciwko niemu postępowanie zostało zakończone, oraz niezależnie od sposobu jego zakończenia.

Wobec proponowanej likwidacji systemu stypendialnego dla aplikantów niezrozumiałe jest utrzymanie w mocy odnoszących się do tej problematyki przepisów, zawartych w art. 43 oraz art. 44 *ustawy*, jak również zaniechanie stosownej modyfikacji art. 50 *ustawy*, który w ust. 2 pkt 1 wysokość nagrody pieniężnej dla aplikanta odnosi do wysokości przyznanego mu stypendium. Ponadto dostrzec należy, iż projekt nie przewiduje modyfikacji zapisu zawartego w ust. 1 tego artykułu, z którego wynika, że nagroda może zostać przyznana aplikantowi przez Dyrektora Krajowej Szkoły za szczególne osiągnięcia lub zadania wykonywane na rzecz Krajowej Szkoły, która jest niezbędna z uwagi na projektowaną zmianę warunków finansowania zatrudnienia aplikantów skutkującą zmianą dysponenta środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Zasygnalizowania wymaga fakt, iż skoro projektowana nowelizacja przewiduje zatrudnianie aplikantów prokuratorskich w jednostkach organizacyjnych prokuratury, o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia powinien on informować przede wszystkim pracodawcę, a więc – zgodnie z postulatem wyrażonym w niniejszym piśmie – właściwego prokuratora okręgowego, któremu – nie zaś Dyrektorowi Krajowej Szkoły, jak to zostało określone w proj. art. 47 ust. 2 i 3 *ustawy* – powinno przysługiwać prawo do wyrażenia sprzeciwu w tym zakresie. Takiemu uregulowaniu tej kwestii powinien towarzyszyć dodatkowy zapis przewidujący obowiązek powiadomienia Dyrektora Krajowej Szkoły przez aplikanta o zamiarze podjęcia przez niego zatrudnienia, zaś przez prokuratora okręgowego – o podjętej przez niego w tym zakresie decyzji.

Projekt nie przewiduje nowelizacji art. 51 *ustawy*, dotyczącego przesłanek odpowiedzialności aplikanta za przewinienie polegające na naruszeniu obowiązków lub uchybieniu godności aplikanta. Jest to decyzja nietrafna, bowiem aplikant prokuratorski, będący zgodnie z projektowanym stanem prawnym pracownikiem

jednostki organizacyjnej prokuratury, powinien podlegać kierującemu tą jednostką prokuratorowi także w płaszczyźnie odpowiedzialności porządkowej.

Wysokość wynagrodzenia aplikanta aplikacji prokuratorskiej powinna być określana przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym. Tym samym przewidziany w projekcie nowy zapis normatywny, oznaczony jako punkt 4a w art. 52 *ustawy*, powinien otrzymać brzmienie: „w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym, wysokość wynagrodzenia zasadniczego aplikanta aplikacji prokuratorskiej”.

Wynikające z proj. art. 53 ust. 2 i 3 *ustawy* rozwiązanie, zgodnie z którym przed zatrudnieniem na stanowisku wykładowcy Krajowej Szkoły Dyrektor będzie przedstawiał kandydata na wykładowcę Ministrowi Sprawiedliwości, albo za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości, Prokuratorowi Generalnemu, pozbawione jest dostatecznej precyzji. Należy mieć bowiem na uwadze fakt, że zajęcia w Krajowej Szkole prowadzą sędziowie i prokuratorzy na podstawie umowy cywilnoprawnej (umowy o dzieło) zawieranej oddzielnie do każdego bloku zajęć (zjazdu aplikantów w ramach programu aplikacji).

Interpretacja projektowanego przepisu może prowadzić do niepożądanego wniosku, że przed każdym podpisaniem umowy o dzieło Dyrektor Krajowej Szkoły będzie zobowiązany do przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości lub Prokuratorowi Generalnemu kandydata na wykładowcę. Dlatego celowe jest doprecyzowanie projektowanych unormowań poprzez dopełnienie ich treści przez zapis, zgodnie z którym przedstawienie Ministrowi Sprawiedliwości lub – za jego pośrednictwem – Prokuratorowi Generalnemu, kandydata na wykładowcę następuje po jego pozytywnym zaopiniowaniu przez Radę Programową i przed pierwszym powierzeniem mu do prowadzenia zajęć w Krajowej Szkole.

W pełni akceptuję przewidzianą przez projekt w art. 2 pkt 2 zmianę dotyczącą wymogów odnoszących się do osoby ubiegającej się o zatrudnienie na stanowisku asystenta prokuratora, mającej na celu ich ujednoczenie z tymi, które według obowiązującego stanu prawnego odnoszą się do kandydata na stanowisko asystenta sędziego.

Obecne zróżnicowanie wymogów określonych odpowiednio w art. 100a ust. 5 *ustawy o prokuraturze* oraz w art. 155 § 2 *ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, przejawiające się w uwarunkowaniu możliwości zatrudnienia na stanowisku asystenta prokuratora od ukończenia przez kandydata aplikacji prokuratorskiej lub aplikacji ogólnej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, przy braku analogicznego wymogu odnoszącego się do asystentów sędziów, utrudnia prowadzenie efektywnej polityki kadrowej w prokuraturach, zmierzającej do zapewnienia należytej obsady w tym zakresie.

Przepis art. 12 ust. 3 projektowanej ustawy zakłada limit 90 miejsc na aplikację prokuratorską prowadzoną według nowych zasad, która rozpocznie się w grudniu 2014 r. (dotychczasowy termin rozpoczęcia aplikacji ogólnej). Wskazany limit nie był konsultowany z Prokuratorem Generalnym, zasygnalizowania więc wymaga fakt, iż w momencie zakończenia szkolenia aplikantów pochodzącego z tego naboru, a więc w grudniu 2017 r., prokuratura może nie dysponować taką liczbą etatów asesorskich.

Projekt nie zawiera oceny skutków regulacji, pomimo faktu, iż szereg proponowanych w projekcie rozwiązań spowoduje skutki finansowe, co czyni niezbędnym sporządzenie ich zestawienia, wykazującego stopień obciążenia budżetu państwa, a w konsekwencji budżetów: sądów, prokuratury i Krajowej Szkoły.

Ocena ta powinna precyzyjnie określać źródła finansowania, w szczególności dotyczy to środków finansowych przeznaczonych na zatrudnienie aplikantów w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury. W związku z tym, że dotychczasowe stypendia finansowane były z budżetu Krajowej Szkoły, konieczne jest przyznanie sądom i prokuraturze środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Dokonując w trakcie dalszych prac nad projektem ponownej analizy zasadności rozwiązania polegającego na likwidacji systemu stypendialnego dla aplikantów oraz wprowadzenia podstawy do nawiązywania z aplikantami stosunku pracy w toku odbywania aplikacji, należy mieć świadomość bardzo istotnych konsekwencji finansowych wynikających z takiego rozwiązania.

W ramach dzisiejszego systemu wynagradzania aplikantów, opartego na instytucji przyznawanych im stypendiów, aplikanci nie są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym, chorobowym ani wypadkowym. Zatrudnienie aplikantów w ramach stosunku pracy pociągnie za sobą konieczność odprowadzania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego od należnych im wynagrodzeń.

Należy również dostrzec dodatkowe obciążenia związane z rozliczaniem należności z tytułu podróży służbowych, wynikających z przemieszczania się aplikantów pomiędzy siedzibą Krajowej Szkoły a miejscem ich zatrudnienia, obciążenia wynikające z odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych oraz uprawnienia do dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a także pozostałe koszty związane z zatrudnianiem aplikantów (m.in. związane z utworzeniem nowych miejsc pracy, ich wyposażeniem, kosztami eksploatacji dodatkowej powierzchni biurowej i użytkowej).

W zależności od sposobu finansowania tych składek i obciążeń, a więc albo poprzez ich potrącenie z kwot odpowiadających przyznawanym obecnie stypendiom albo w drodze ich sfinansowania dodatkowymi środkami budżetu państwa poprzez ubruttowanie kwoty stypendium, różne mogą być finansowe skutki proponowanego rozwiązania, jednak wystąpią one po stronie pracodawcy w obu przypadkach.

Szacowany roczny koszt zatrudnienia jednego aplikanta prokuratorskiego, przy założeniu pozostawienia kwoty do opodatkowania na niezmienionym poziomie (3.800 zł), wynosić będzie 72.011 zł, na co składać będą się następujące kwoty:

- 52.800 zł – wynagrodzenie,
- 10.898 zł – pochodne od wynagrodzeń,
- 4.400 zł – dodatkowe wynagrodzenie roczne,
- 820 zł – ZUS + Fundusz Pracy,
- 1.093 zł – odpis na ZFŚS,
- 2.000 zł – koszty podróży służbowych.

Szacowany roczny koszt zatrudnienia jednego aplikanta prokuratorskiego, przy założeniu finansowania składek na ubezpieczenie społeczne z kwoty

otrzymywanej obecnie przez aplikanta z tytułu stypendium, wynosić będzie 62.616 zł, na co składać będą się następujące kwoty:

- 45.600 zł – wynagrodzenie,
- 9.412 zł – pochodne od wynagrodzeń,
- 3.800 zł – dodatkowe wynagrodzenie roczne,
- 711 zł – ZUS + Fundusz Pracy,
- 1.093 zł – odpis na ZFŚS,
- 2.000 zł – koszty podróży służbowych.

Miesięczne wynagrodzenie brutto aplikanta przy zastosowaniu pierwszego wariantu wynosiłoby 4.400 zł (wynagrodzenie netto – 3.132 zł), natomiast przy zastosowaniu drugiego wariantu 3.800 zł (wynagrodzenie netto – 2.714 zł).

Proponowane w projekcie zmiany ustawy o prokuraturze, związane z wprowadzeniem stanowiska starszego asystenta prokuratora (art. 2 pkt 2b i 2c), również pociągną za sobą istotne, choć niemożliwe do oszacowania na obecnym etapie skutki finansowe, które nie mają zabezpieczenia w planach finansowych jednostek organizacyjnych prokuratury

Końcowo zasygnalizowania wymaga fakt, iż niezależnie od konieczności rozważenia przedstawionych uwag i wątpliwości celowe jest dokonanie dodatkowej, wnikliwej adiustacji przepisów projektowanej nowelizacji, wobec licznych językowych oraz legislacyjnych usterek dostrzegalnych w objętych jej ramami unormowaniach. Dla przykładu, należy wskazać na następujące niezbędne w tym zakresie zmiany:

- wyrażenie „*zdał egzamin*”, występujące w treści proj. art. 34 ust. 3 *ustawy*, jak również w innych projektowanych przepisach, powinno zostać zastąpione wyrażeniem „*złożył egzamin z wynikiem pozytywnym*”;

- treść proj. art. 36 ust. 5 pkt 1 *ustawy* należy uzupełnić poprzez dodanie po wyrazach „*Prokuratora Generalnego spośród*” sformułowania „*prokuratorów Prokuratury Generalnej oraz*”, natomiast treść proj. art. 36 ust. 6 pkt 2 *ustawy* –

poprzez dodanie po sformułowaniu „*Ministra Sprawiedliwości spośród kandydatów zgłoszonych przez*” – wyrazów: „*Prokuratora Generalnego i*”;

- w proj. art. 36 ust. 10 *ustawy* należy usunąć omyłkę pisarską, poprzez zastąpienie wyrażenia „*egzaminu sędziowskiego*” wyrażeniem „*egzaminu prokuratorskiego*”;

- w proj. art. 41 ust. 1 *ustawy* zmieniono brzmienie zapisów zawartych w punktach 2 i 3, jednak brak zmiany numeracji kolejnych punktów zawartych w tej jednostce redakcyjnej skutkowało usunięciem punktu dotyczącego skreślenia aplikanta z listy w przypadku prawomocnego skazania go za przestępstwo;

- przepis zawarty w art. 9 projektowanej *ustawy* zawiera liczne omyłki pisarskie, prowadzące do wypaczenia istoty objętego jego treścią rozwiązania.

Wyrażając poparcie dla podjętej przez Komisję Ustawodawczą Senatu inicjatywy legislacyjnej, ukierunkowanej na dokonanie modyfikacji rozwiązań przewidzianych w *ustawie o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, służących podniesieniu jakości kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości oraz racjonalizacji kosztów z tym związanych, zwracam się z prośbą o wnikliwe rozważenie przedstawionych w niniejszej opinii uwag i wątpliwości.

Równocześnie uprzejmie informuję Pana Przewodniczącego, iż w toku dalszych prac legislacyjnych dotyczących przedstawionego do zaopiniowania projektu przedstawiciele Prokuratury Generalnej są gotowi służyć wszelkim wsparciem merytorycznym, prowadzącym do wypracowania optymalnego kształtu ostatecznej wersji projektowanej nowelizacji.

Z miłym
A. Seremet

Andrzej Seremet