



**DYREKTOR
KRAJOWEJ SZKOŁY
SĄDOWNICTWA I PROKURATURY**

Kraków, dnia 13 lutego 2014 r.

BD-I-076-10/14

BPS/KU-034/535/3./14

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Pietsch Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 28 stycznia 2014 r. (BPS/KU-034/535/3./14), dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 535), uprzejmie przedstawiam uwagi do tego projektu, ujęte w porządku tematycznym.

1. Nadzór nad Krajową Szkołą

Projektowane rozwiązania w znaczący sposób rozszerzają zakres ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność Krajowej Szkoły.

W świetle obowiązujących przepisów, Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad Krajową Szkołą w zakresie zgodności jej działania z przepisami ustawowymi i statutem oraz nadzór merytoryczny nad aplikacjami. Ogólne te przepisy zostają utrzymane w projekcie, niemniej w przepisach szczegółowych Minister Sprawiedliwości zostaje wyposażony w nowe uprawnienia, które znacząco wykraczają poza pojęcie nadzoru.

Tak więc, w myśl proj. art. 12 ust. 4, zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły powoływać i odwoływać ma Minister Sprawiedliwości. Uregulowanie to istotnie wkracza w dziedzinę wewnętrznego zarządzania Krajową Szkołą, ograniczając możliwość sprawnego nią kierowania (problem ten został szczegółowo omówiony poniżej).

Minister Sprawiedliwości w proj. art. 53 ust. 2, zostaje wyposażony w prawo sprzeciwu wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły. Należy jednak pamiętać, że kandydaci ci podlegają też zaopiniowaniu przez Radę Programową – organ Krajowej Szkoły, w którego składzie zasiada trzech członków wskazanych przez tego Ministra. Minister Sprawiedliwości ma zatem, pośrednio, wpływ na dobór wykładowców. Uprawnienie do kształtowania składu kadry szkoleniowej, wydaje się nie do pogodzenia z przyjętą w ustawie rolą Ministra Sprawiedliwości wobec Krajowej Szkoły. Krajowa Szkoła, która jest instytucją odpowiedzialną za proces szkolenia i jego wynik, a jej status jest zbliżony do publicznej szkoły wyższej (*vide* art. 4 ustawy), powinna dysponować prawem do samodzielnych decyzji w przedmiocie doboru wykładowców. Trudno sobie wyobrazić, aby skład kadry naukowej uczelni był poddany podobnej ingerencji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zważywszy, że to Dyrektor Krajowej Szkoły odpowiada za wynik procesu szkolenia, powierzanie decyzji o doborze wykładowców innemu podmiotowi nie znajduje uzasadnienia.

Zawarte w uzasadnieniu projektu uwagi odnoszące się do potrzeby zwiększenia wpływu Ministra Sprawiedliwości na działalność Krajowej Szkoły nie są, w mojej ocenie, poparte dostateczną argumentacją. W okresie ostatnich 5 lat współpraca obu organów przebiegała bardzo dobrze. Nie wiadomo więc, jakie wg projektodawcy problemy wiążą się z działalnością Krajowej Szkoły przy obecnym zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości, i w jaki sposób projektowane przepisy mają je rozwiązać. Trzeba pamiętać, że ograniczenie niezależności Krajowej Szkoły ani nie wzmocni jej pozycji jako instytucji szkoleniowej (także na forum międzynarodowym, gdzie cieszy się dużym prestiżem), ani też nie podniesie poziomu kształcenia.

Nie można także uznać, aby projekt istotnie wprowadzał współodpowiedzialność Prokuratora Generalnego za sposób kształcenia przyszłych kadr wymiaru sprawiedliwości, co jest, jak wynika z uzasadnienia, jednym z celów nowelizacji. Na nierówną pozycję obu organów wskazuje wiele projektowanych przepisów, w szczególności: art. 4a ust. 3, art. 12 ust. 1, 4 i 5, art. 15a ust. 2, art. 17 ust. 1, art. 36 ust. 6, art. 52 pkt 4a. Z powyższych regulacji wynika, że rola Ministra Sprawiedliwości jest wiodąca, a Prokuratora Generalnego – głównie opiniodawcza.

2. Organy i struktura Krajowej Szkoły

Należy uznać, że skład **Rady Programowej** proponowany przez projekt jest zbyt szeroki.

Proponuję zmniejszenie z 3 do 2 liczby członków Rady będących przedstawicielami Ministra Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa i Krajowej Rady Prokuratury, przy jednoczesnym uprawnieniu Prokuratora Generalnego do wskazania 2 członków Rady. Powyższe oznacza, że Rada Programowa składałaby się z nie więcej niż 14 członków.

Powiększenie składu Rady do 18 osób, przy równoczesnym ograniczeniu przez projekt kompetencji tego organu, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia, a przy tym generuje dodatkowe koszty (diety, zwrot kosztów dojazdów, noclegów) i stwarza problemy natury organizacyjnej.

Propozycja powoływania przez Ministra Sprawiedliwości **zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły** (proj. art. 12 ust. 4), bez przyznania Dyrektorowi przynajmniej uprawnienia do wnioskowania o ich powołanie, musi być oceniona negatywnie. Należy mieć na względzie, że Dyrektor Krajowej Szkoły ponosi odpowiedzialność za kierowanie Krajową Szkołą, a odpowiedzialność ta obejmuje również działania jego zastępców. Zasada ta nie ulegnie zmianie – różnica będzie jednak taka, że w myśl projektu Dyrektor Krajowej Szkoły poniesie odpowiedzialność za pracę swoich zastępców, na których powołanie i odwołanie nie będzie miał żadnego wpływu. Co więcej, zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły, wobec odpowiedniego stosowania do nich art. 13 ustawy, uzyskają na tyle silną pozycję, że nawet Minister Sprawiedliwości będzie miał ograniczoną możliwość ich odwołania.

Niewyjaśniona jest także przyczyna ograniczenia liczby zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły do trzech. Obecnie w strukturze Krajowej Szkoły funkcjonują: Ośrodek Szkolenia Wstępnego, Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej, Biuro Dyrektora i Biuro Ekonomiczno-Finansowe. Każdy z powyższych pionów dzieli się na działy i mniejsze komórki.

Na czele Ośrodka Szkolenia Wstępnego stoi Zastępca Dyrektora ds. Aplikacji, nadzorujący cały proces szkolenia wstępnego.

Drugim z wymienionych Ośrodków (znajdującym się w Lublinie) kieruje Zastępca Dyrektora ds. Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej. Poza procesem szkolenia ustawicznego Ośrodek ten zajmuje się pozyskiwaniem i wykorzystywaniem funduszy pomocowych.

Biurem Dyrektora zarządza Zastępca Dyrektora ds. Organizacyjnych, odpowiedzialny m.in. za legislację wewnętrzną i opracowywanie stanowisk prawnych, działalność wydawniczą i współpracę międzyinstytucjonalną, w tym z Ministerstwem Sprawiedliwości i Prokuraturą Generalną, sprawozdawczość, działalność informacyjną (w tym stronę internetową) i promocyjną.

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych nadzoruje pion zajmujący się administrowaniem, gospodarką, księgowością i zarządzaniem mieniem Krajowej Szkoły. Jest to działalność nader skomplikowana uwzględniając fakt, że Krajowa Szkoła ma siedzibę w Krakowie i jednostki organizacyjne w innych miejscowościach: w Lublinie, Warszawie oraz, w postaci zamiejscowych ośrodków szkoleniowych, na terenie całego kraju. Zważywszy na specyfikę tej działalności, Zastępca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wyłaniany jest spośród osób posiadających specjalistyczną wiedzę ekonomiczno-finansową lub z zakresu zarządzania (funkcji tej z oczywistych względów nigdy nie sprawował sędzia lub prokurator).

Bezpośrednim przełożonym wszystkich zastępców jest Dyrektor Krajowej Szkoły, który powierza im obowiązki, określa zakres kompetencji i ma możliwość ich odwołania z funkcji. Zapewnia to sprawne kierowanie jednostką i realizuje powszechnie przyjęte zasady racjonalnego zarządzania.

W myśl projektowanych rozwiązań **konieczna byłaby rezygnacja z jednego spośród wymienionych zastępców, co wymusiłoby także zmianę struktury Krajowej Szkoły**, która, zważywszy na stosunkowo krótki czas jej funkcjonowania, dopiero niedawno została ukształtowana w sposób ostateczny, zapewniający jej stabilność i dobre zarządzanie. Powstaje pytanie, jakie korzyści niesie za sobą taka zmiana.

Projekt proponuje wprowadzenie ustawowej zasady, że jeden spośród zastępców jest prokuratorem (nota bene obecnie zasada ta jest realizowana). Projektodawca zdaje się jednak zapominać, że Dyrektorem Krajowej Szkoły nie zawsze musi być sędzia, gdyż zgodnie z ustawą może być nim zarówno prokurator, jak też osoba posiadająca tytuł profesora lub stopień naukowy dr. habilitowanego. Taka sytuacja wystąpiła już w przeszłości: pierwszym Dyrektorem Krajowej Szkoły był prokurator, kolejnym - osoba z tytułem profesora.

Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że w razie wejścia projektowanych przepisów w życie, w kierownictwie Krajowej Szkoły nie będzie ani jednego sędziego, co prawdopodobnie nie jest zamysłem projektodawcy.

Z projektu wynika nadto, że Dyrektora Krajowej Szkoły - który może być także prokuratorem - opiniuje Krajowa Rada Sądownictwa (proj. art. 12 ust. 1), a Prokurator Generalny opiniuje wyłącznie *powołanie* (odwołania już nie) jednego „obowiązkowego”

prokuratora-zastępcy. Sytuuje to Prokuratora Generalnego na pozycji, która nie odpowiada deklarowanym w uzasadnieniu kierunkom zmian.

Wątpliwości budzi także tryb powoływania przez Ministra Sprawiedliwości zastępców, którzy są sędziami lub prokuratorami, skoro nie stosuje się do nich proj. art. 12 ust. 3. Ponadto, w projekcie nie wskazuje się, na jaki okres zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły są powoływani. Trzeba też podkreślić, że zastępcy, poza jednym – prokuratorem, mogą rekrutować się z jakiegokolwiek zawodu. Projekt nie stawia tu wymagań, nie przewiduje także żadnego konkursu – ich powoływanie ma być dyskrejonalnym uprawnieniem Ministra Sprawiedliwości.

Projektodawca wykazuje się niekonsekwencją w kwestii **odwołania Dyrektora Krajowej Szkoły**. W uzasadnieniu projektu wskazuje się, że „zrezygnowano z zamkniętego katalogu przesłanek odwołania” Dyrektora Krajowej Szkoły, ujętych w art. 13 ustawy (strona 9 uzasadnienia). Niemniej jednak, projektowane zmiany nie obejmują art. 13 ustawy, co więcej, przepis ten stosuje się (odpowiednio) do zastępców Dyrektora (proj. art. 12 ust. 6). Trudno rozstrzygnąć, czy błąd zawiera projekt, zapominając o derogacji art. 13 ustawy, czy jego uzasadnienie. Należy jednak uznać, że rozwiązanie, w myśl którego zastępcy Dyrektora Krajowej Szkoły byłiby odwoływani tylko w ściśle określonych wypadkach, a Dyrektor – bez ustawowych ograniczeń, nie jest logiczne. Tym samym przyjmuję, iż art. 13 ustawy pozostaje bez zmian.

W projekcie z niewyjaśnionych przyczyn rezygnuje się z ograniczenia **liczby kadencji Dyrektora Krajowej Szkoły**, czego przyczyn nie omawia się w uzasadnieniu. Wydaje się, że zachowanie niezależności Dyrektora Krajowej Szkoły, w tym w szczególności ściśle określenie podstaw jego odwołania, przy równoczesnym ustawowym zakresie czasu sprawowania funkcji, jest lepszym rozwiązaniem niż powoływanie tego organu na czas nieograniczony, jednak z łatwą możliwością odwołania. Z takiego założenia wychodził ustawodawca wskazując w uzasadnieniu projektu z 2009 r., że: *Krajowa Szkoła (...) musi uzyskać gwarancję niezależności od wpływów politycznych. Z tego względu projekt określa szczególnie tryb powoływania i odwoływania członków Rady Programowej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły, przy założeniu - co do zasady - kadencyjności sprawowania funkcji (...). Z uwagi na fakt, że organizacja pracy Krajowej Szkoły oraz sposób zarządzania tą jednostką zależą od rodzaju i zakresu podejmowanych zadań, projekt rezygnuje z ustawowego unormowania liczby zastępców Dyrektora Krajowej Szkoły oraz trybu ich powoływania uznając, że powinno być to zastrzeżone do kompetencji Dyrektora.*

Przyjęte w tym zakresie przez projekt rozwiązanie racjonalizuje i ułatwia zarządzanie Krajową Szkołą.

Trzeba także zauważyć, że projekt nie przewiduje zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Prokuratury bądź Prokuratora Generalnego przy powoływaniu i odwoływaniu Dyrektora Krajowej Szkoły, ograniczając się do zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Skoro prokurator może być Dyrektorem Krajowej Szkoły, a jednostka ta kształcić ma nie tylko kadrę sędziowską, ale i prokuratorską, to należałoby zachować równowagę między uprawnieniami przedstawicieli obu środowisk. Ponadto, nie określono terminu, w jakim Krajowa Rada Sądownictwa ma wyrażać opinię o kandydacie na Dyrektora Krajowej Szkoły (obecny art. 12 ust. 2 ustawy).

Zapis proj. art. 12 ust. 1, że „Krajową Szkołą kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz Dyrektor” jest powtórzeniem zapisu art. 15 ust. 1 ustawy, który w projekcie nie został zmieniony.

Należy także zaznaczyć, że Dyrektor Krajowej Szkoły opracowuje oprócz harmonogramu działalności szkoleniowej także plan wydawniczy, co należałoby ująć w proj. art. 15 ust. 2 pkt 12.

3. Nowy model szkolenia wstępnego

3.1. Uwagi ogólne

Przewidziana w projekcie propozycja likwidacji aplikacji ogólnej i zatrudnienia aplikantów aplikacji specjalistycznych w sądach i jednostkach organizacyjnych prokuratury, stanowi całkowitą zmianę zasad odbywania aplikacji. Podstawową cechą obowiązującego modelu szkolenia wstępnego jest jego centralizacja i podporządkowanie aplikantów oraz kadry szkolącej (wykładowców i patronów) kontroli organów Krajowej Szkoły. Projekt zmierza do istotnej zmiany tego stanu rzeczy.

Ustawa o Krajowej Szkole (zwana dalej „ustawą”) weszła w życie 4 marca 2009 r., a więc zaledwie 5 lat temu. W uzasadnieniu projektu do tej ustawy napisano, że funkcjonujący poprzednio model szkolenia aplikantów sądowych i prokuratorskich był nieefektywny, z uwagi na wielość ośrodków kształcenia, przekazujących wiedzę w różny sposób i na różnym poziomie, a także niewłaściwy system patronatu nad aplikantami, cechujący się m.in. brakiem efektywnego systemu doboru patronów oraz bieżącej kontroli prawidłowości sprawowania przez nich patronatu.

W ustawie przewidziano dwustopniowy model aplikacji: aplikację ogólną oraz następujące po niej aplikacje specjalistyczne.

Zagadnienie **likwidacji aplikacji ogólnej** od dłuższego czasu jest przedmiotem analiz i dyskusji. Niewątpliwie istnieją argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem. Niemniej jednak, wiele względów przemawia za jej pozostawieniem. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę, że w chwili obecnej nie została jeszcze zebrana pula doświadczeń wystarczająca dla dokonania oceny efektów istniejącej regulacji. Powstaje zatem pytanie, **czy dokonywanie tak istotnej zmiany nie jest przedwczesne**. Nie można też pominąć faktu, że aplikacja ogólna spełnia niezwykle ważną rolę, stanowiąc swoisty konkurs na aplikacje specjalistyczne. Umożliwia ona weryfikację, poprzez sprawdziany i praktyki, nie tylko wiedzy aplikantów, ale także predyspozycji do wykonywania zawodu sędziego lub prokuratora. W ten sposób na dość wczesnym etapie szkolenia eliminowane są osoby, które zawodu sędziego lub prokuratora wykonywać nie powinny. Tego rodzaju selekcji nie jest w stanie zapewnić żaden egzamin wstępny. Tym samym, likwidacja aplikacji ogólnej łączy się z zagrożeniem szkolenia na aplikacjach specjalistycznych osób nieposiadających odpowiednich predyspozycji. Należałoby przewidzieć mechanizmy rozwiązujące ten problem, np. poprzez rozszerzenie konkursu na aplikacje o część ustną, wprowadzenie obowiązkowego kolokwium połówkowego, organizowanego na zasadach analogicznych do egzaminów końcowych i pełniącego funkcję selekcyjną, a także poddawanie kandydatów szczegółowym badaniom psychologicznym.

Ponadto, o ile nie zostaną opracowane odpowiednie uregulowania przejściowe, omawiane rozwiązanie może skutkować naruszeniem praw nabytych niektórych absolwentów tej aplikacji, o czym mowa będzie w ostatniej części pisma.

W uzasadnieniu projektu podnosi się, że *podstawowym celem projektowanej ustawy jest dostosowanie funkcjonowania Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury do zmieniających się wymagań, jakie stają przed wymiarem sprawiedliwości*.

Należy jednak zauważyć, że projektodawca w żadnym punkcie uzasadnienia przekonująco nie wyjaśnia, **z czego wynika potrzeba dekonstrukcji istniejącego modelu aplikacji specjalistycznych** i stworzenia całkiem nowego systemu, opartego na zatrudnieniu aplikantów w poszczególnych sądach okręgowych, a w szczególności, jakie zaistniały okoliczności dezaktualizujące cele przyświecające projektowi ustawy z 2009 r.

Z całą pewnością za dostateczną podstawę nie może służyć użyte w uzasadnieniu projektu sformułowanie, że *Ustawa (...) była nowelizowana 11 razy. Wykładnia jej przepisów oraz wykładnia aktów wykonawczych jest niespójna. Przejawem tego są liczne orzeczenia*

sądów administracyjnych. Istotnie, niektóre przepisy, poprzez niejednoznaczne lub niefortunne sformułowanie, powodowały trudności w stosowaniu, czego wyrazem były także toczące się postępowania administracyjne. Pomijając fakt, że wiele skarg wiązało się z przepisami aktów wykonawczych, należy wskazać, że ustawa, jak każda zupełnie nowa konstrukcja prawna, podlegała interpretacjom, co jest normalnym elementem kształtowania się praktyki. W przypadku Krajowej Szkoły było to zjawisko, które w żaden sposób **nie zakłóciło realizacji celów ustawowych.** Wiele orzeczeń zapadło zresztą na korzyść Krajowej Szkoły. Z kolei nowelizacje ustawy miały w większości charakter drobny, nie dotyczący istotnych założeń procesu kształcenia, a czasami były wynikiem zmian w innych ustawach (dotyczyło to np. tajemnicy prawnie chronionej). Zawarte w uzasadnieniu projektu sformułowanie, w zamyśle służące - jak należy rozumieć - tezie o ogólnie niewłaściwej i wymagającej radykalnej zmiany treści ustawy, jest zatem nieuprawnione.

Zakładając z kolei, że projektodawcą kierują względy finansowe (co także sugeruje treść uzasadnienia), **oczekiwane oszczędności można uzyskać w inny, prostszy sposób:** kształtując wysokość stypendium aplikantów, co wymagałoby jedynie nowelizacji art. 42 ust. 2 i 3 ustawy oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie stypendium dla aplikantów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 99, poz. 833 z późn. zm.).

Odmiernym zagadnieniem jest, czy obniżanie uposażeń aplikantów jest krokiem w dobrym kierunku. W mojej ocenie nie jest. Zgodnie z ustawą, podstawowym obowiązkiem aplikanta jest poddanie się długotrwałemu procesowi kształcenia. W tym czasie aplikant nie może podejmować zatrudnienia innego niż na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym oraz zajęcia o charakterze naukowym, dydaktycznym lub publicystycznym - o ile wykonywanie tego zatrudnienia lub zajęcia nie przeszkadza mu w wykonywaniu obowiązków aplikanta (projekt zasadę te utrzymuje). Tym samym **konieczne jest, aby kwoty wypłacane aplikantom pozwalały im na utrzymanie się bez podejmowania dodatkowego zatrudnienia.** Trzeba także dodać, że z napływających do Dyrektora Krajowej Szkoły od aplikantów sygnałów wynika, iż nie są oni zainteresowani objęciem ich ubezpieczeniem społecznym (z czym zapewne łączyłoby się zatrudnienie na etatach aplikanckich), o ile powodowałoby to istotne obniżenie wypłacanych im netto środków. Z uzasadnienia projektu można wywnioskować, że wynagrodzenia aplikantów byłyby netto znacznie niższe niż obecne stypendia, oscylując na poziomie wynagrodzeń asystentów sędziów. Jest rzeczą powszechnie znaną, że niewielkie zainteresowanie stanowiskami asystentów sędziów wynika właśnie z niskiego poziomu wynagrodzeń. Tym

właśnie faktem podyktowana była deregulacja zawodu asystenta. Należy zaznaczyć, że wielu aplikantów posiada już rodziny, które musi utrzymać, a „nowa” aplikacja - w przypadku aplikantów sędziowskich - w dodatku nie dawałaby żadnej gwarancji późniejszego zatrudnienia. Należy także zaznaczyć, że – co wynika z projektu i jego uzasadniania, nakreślającego ramy przyszłego rozporządzenia w sprawie odbywania aplikacji - część każdego miesiąca aplikanci spędziliby na zjazdach i sprawdzianach w Krajowej Szkole, co rodziłoby **potrzebę wypłacania aplikantom spoza Krakowa, mającym przecież status pracowników jednostek budżetowych, diet i kosztów noclegów oraz przejazdów z tytułu podróży służbowych** związanych z obowiązkowym uczestnictwem w szkoleniach organizowanych w Krajowej Szkole. Kosztów tych projektodawcy zdają się nie uwzględniać. Należy uznać, że rzetelna ocena finansowych skutków projektowanej regulacji w ogóle nie została dokonana, a w każdym razie nie znalazła się w uzasadnieniu projektu.

Dodatkowo należy tu zwrócić uwagę na błąd legislacyjny: nieobjęcie zmianami art. 43 i art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy, które dotyczą stypendium aplikanta.

Nierównomierne rozłożenie obowiązków i praw związanych z aplikacją, w połączeniu z niepewnością co do przyszłości zawodowej w wymiarze sprawiedliwości, **może doprowadzić do znacznego spadku zainteresowania odbywaniem aplikacji sędziowskiej** przez najlepszych absolwentów prawa, którzy z łatwością odnajdą się na rynku usług prawnych.

Proponowane zmiany trudno przekonująco wytłumaczyć także „przyczynieniem się do podniesienia wydajności orzeczniczej macierzystych jednostek”.

Na wstępie trzeba podkreślić, że głównym celem aplikacji powinno być jak najlepsze przygotowanie aplikantów do wykonywania w przyszłości zawodów sędziego i prokuratora, a nie wspomaganie sądów i prokuratur w celu podniesienia ich wydajności.

Należy także wskazać, że I rocznik aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej dysponował limitami po 75 miejsc na każdej aplikacji. II rocznik aplikacji sędziowskiej obejmował 105 miejsc, a aplikacji prokuratorskiej – 45 miejsc. III rocznik aplikacji sędziowskiej miał limit 100 miejsc, a aplikacji prokuratorskiej – 50 miejsc. W IV roczniku aplikacji specjalistycznych (który rozpocznie szkolenie w dniu 31.03.2014 r.) jest to, odpowiednio: 85 i 55 miejsc. Można założyć, że limity te w dalszych latach nie będą ulegać istotnemu zwiększeniu.

Zestawiając te liczby z liczbą sądów i prokuratur w Polsce, rzeczywiste wzmocnienie kadrowe tych jednostek nie nastąpi. Nawet w momencie, gdy równocześnie aplikację sędziowską odbywałyby trzy roczniki aplikacji o liczebności po 100 osób

(w rzeczywistości zapewne mniejszej), praca aplikantów nie będzie dla większości sądów odczuwalną pomocą. To samo dotyczy aplikantów prokuratorskich. Wyjątkiem mogą być jedynie niektóre sądy i prokuratury w okręgach krakowskim i warszawskim (lub warszawsko-praskim), które cieszą się największym zainteresowaniem aplikantów jako miejsce odbywania praktyk. Ponadto, zatrudnienie aplikantów ma być podporządkowane programowi aplikacji, co oznacza częste zmiany zakresów czynności i liczne nieobecności związane z uczestnictwem w zajęciach szkoleniowych. W tym względzie nie będzie różnic w stosunku do stanu obecnego – **„nowi” aplikanci w tym samym stopniu wspomogą sądy i prokuratury, w jakim czynią to obecni w ramach praktyk.** Wypłacane wynagrodzenie nie będzie ekwiwalentem rzeczywiście wykonanej pracy, bo aplikanci z uwagi na obowiązek szkolenia nie będą wykonywać czynności w takim zakresie i na takich zasadach, jak inni pracownicy sądów (jest to fakt znany z doświadczeń tzw. „aplikacji etatowej” istniejącej przed 2009 r.) lecz pozostanie swoistym stypendium, funkcjonującym jedynie pod inną nazwą i, z uwagi na ubruttowienie, mniej atrakcyjnym finansowo.

Wreszcie w uzasadnieniu wspomina się o powrocie instytucji asesury sądowej jako o przesłance przemawiającej za proponowaną nowelizacją. Argument ten budzi wątpliwości, gdyż **z uwagi na kontrowersje natury konstytucyjnej, które wiążą się z instytucją asesury, jej ponowne wdrożenie nie może być uznane za pewne.** Tworzenie zaś projektów ustaw pod kątem regulacji, które nie istnieją, nie wydaje się zgodne z zasadami racjonalnego prawodawstwa.

Niezależnie od tego, ewentualne przywrócenie stanowiska asesora sądowego bynajmniej nie przemawia na rzecz zmiany modelu aplikacji specjalistycznych na proponowany w projekcie, gdyż nie można doszukać się tu żadnej logicznej zależności. Projekt nie przewiduje powiązania pomiędzy etatem aplikanckim i asesorskim – w uzasadnieniu wprost zaznacza się, że dla absolwentów aplikacji sędziowskiej nie byłoby żadnych przywilejów przy naborze na stanowiska asesorskie.

Co więcej, **w projekcie w ogóle nie ma instrumentów sprzyjających zatrzymaniu absolwentów aplikacji sędziowskiej w sądach** – likwiduje się staż na stanowisku referendarza sądowego i obowiązek podjęcia zatrudnienia pod rygorem zwrotu stypendium, o którym mowa w art. 44 ustawy (choć projektodawca zapomina przepis ten uchylić).

3.2. Nabór na aplikacje

W uzasadnieniu projektu wskazuje się na potrzebę odformalizowania i uproszczenia procedury konkursowej. Równocześnie jednak w projektowanym art. 17. ust. 4 pkt 2 zakłada się przywrócenie obowiązku przedkładania przez kandydatów **oryginałów lub urzędowo poświadczonych odpisów dokumentów** potwierdzających ukończenie studiów wyższych (choć w uzasadnieniu mowa o kopiach). Takie rozwiązanie stanowiłoby krok wstecz w stosunku do zmiany ustawy dokonanej ustawą dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622, z późn. zm.). Biorąc bowiem pod uwagę znaczną liczbę kandydatów przystępujących do konkursu na aplikację ogólną (np. w 2013 r. zgłoszenia złożyło 1813 osób), obowiązek zwrotu oryginałów dokumentów po zakończonym konkursie osobom niezakwalifikowanym stanowi niepotrzebne utrudnienie i generuje zbędne koszty. Obowiązek przedłożenia oryginałów dokumentów potwierdzających ukończenie wyższych studiów prawniczych powinien natomiast zostać nałożony na późniejszym etapie, stanowiąc warunek rozpoczęcia aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej (obecnie takiego wymogu brak). Za zasadne trzeba natomiast uznać wyeliminowanie ze zgłoszenia takich dokumentów jak wniosek, życiorys i zdjęcia.

Projekt przewiduje, że nabór może zostać przeprowadzony także **w formie elektronicznej**. Jest to postulat godny poparcia. Projekt nie określa jednak żadnych szczegółów umożliwiających przeprowadzenie naboru w takiej formie. Pozostawienie całkowicie regulacji w tym zakresie w gestii rozporządzenia wydaje się niepoprawne, tym bardziej, że delegacja ustawowa zawarta w proj. art. 52 pkt 1 w ogóle nie określa wytycznych odnoszących się do uregulowań w zakresie naboru elektronicznego. Jest zatem wątpliwe, czy w oparciu o ww. przepis Minister Sprawiedliwości będzie władny wydać rozporządzenie bez narażania się na zarzut działania bez delegacji ustawowej. Ponadto, wobec braku postanowień ustawowych rozstrzygających kwestię stosowania przy naborze elektronicznym przepisu o wymogach formalnych zgłoszenia (proj. art. 17. ust. 4), przepis ten - mający wyższą rangę niż przepisy wykonawcze - będzie znajdował pełne zastosowanie, co czyni ideę elektronicznej naboru zupełnie iluzoryczną. Należy zaznaczyć, że Krajowa Szkoła w 2013 r. opracowała założenia naboru w formie elektronicznej i przedstawiła je Ministrowi Sprawiedliwości, odnosząc się zarówno do kwestii prawnych, jak i do uwarunkowań i możliwości technicznych (np. do oprogramowania informatycznego, które mogłoby zostać wykorzystane).

W projektowanym art. 20 reguluje się kwestie związane z tworzeniem listy kwalifikacyjnej po zakończeniu naboru na aplikacje. W odniesieniu do ust. 2 tego przepisu powstaje jednak pytanie, **co dzieje się z kandydatami umieszczonymi na jednym miejscu na liście kwalifikacyjnej**. Trzeba podkreślić, że dotychczas była to sytuacja nierzadka. Obecnie zastosowanie znajduje tu regulacja art. 18 ust. 2 ustawy (podwyższenie limitu). Projekt nie zawiera podobnej regulacji. Z pewnością w projekcie możliwość zastosowania mechanizmu z art. 18 ust. 2 ustawy na etapie tworzenia listy kwalifikacyjnej jest bardziej skomplikowana, gdyż rodzi pytanie, na której aplikacji - prokuratorskiej, czy sędziowskiej - i na jakiej zasadzie limit ten miałby zostać podwyższony, skoro kandydaci nie złożyli jeszcze oświadczeń o wyborze aplikacji. Trudność uregulowania nie może jednak uzasadniać przemilczenia problemu. Nie jest możliwe, aby Dyrektor Krajowej Szkoły rozstrzygnął kolejność umieszczenia kandydatów na tej liście (proj. art. 25 ust. 2) i wydał decyzję o przyjęciu na poszczególne aplikacje, skoro niektóre miejsca będą obsadzone ex aequo, a brak jest przepisu przewidującego jakikolwiek rozwiązanie. Problem ten wstrzyma nabór, gdyż ustalenie kolejności będzie niemożliwe także w stosunku do wszystkich osób, które znajdują się na dalszych miejscach. Wydane w takiej sytuacji decyzje w przedmiocie przyjęcia na aplikacje zostałyby zapewne uchylone w razie ich zaskarżenia.

W proj. art. 21 **nie przewidziano skutków niezłożenia wniosku o przyjęcie na aplikację** w wyznaczonym terminie. Przepis ten przewiduje, że osoba umieszczona na liście kwalifikacyjnej może, w terminie 14 od dnia ogłoszenia w BIP tej listy, złożyć do Dyrektora Krajowej Szkoły wniosek o przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską. Wniosek taki w zamyśle projektodawcy miałby zastępować pisemne oświadczenie kandydata o gotowości podjęcia aplikacji ogólnej, niemniej jednak art. 19 ust. 2 ustawy stanowi, że kandydat obowiązkowo składa takie oświadczenie, nie zaś ma dobrowolność jego złożenia. Niedopełnienie tego obowiązku rodzi skutki wskazane w art. 19 ust. 3 ustawy. Powstaje zatem pytanie, **jak wyglądać będzie podział kandydatów na aplikantów prokuratorskich i sędziowskich, jeżeli kandydaci powyższego wniosku nie złożą**. Proj. art. 25 ust. 2 kwestii tej nie rozstrzyga.

Podobnie, nie jest jasne, jak wyglądać będzie procedura w przypadku niepodjęcia aplikacji przez osobę przyjętą na daną aplikację (i wygaśnięcia aktu mianowania – proj. art. 28 ust. 3). Należałoby bowiem przewidzieć możliwość sięgnięcia po kolejnego kandydata z listy kwalifikacyjnej - co oczywiście rodzi dalsze problemy w świetle proj. art. 29 (przydział etatów aplikanckich wg preferencji aplikantów). Obecnie problem ten rozstrzyga art. 19 ust. 3 ustawy, który jednak nie ma odpowiednika w projekcie, co stanowi istotną lukę.

W proj. art. 22 ust. 3 nie doprecyzowano charakteru terminu do odstąpienia od udziału w konkursie i nie wskazano, czy odnosi się on do czasu nadania, czy też wpływu oświadczenia do Krajowej Szkoły.

3.3. Zespół konkursowy i komisja konkursowa

W proj. art. 18 ust. 3 zdanie drugie powtarza się dotychczasowy zapis art. 17 ust. 3 ustawy, wraz z zawartymi w nim błędami. Pozostawia się określenie „formy przygotowania”, które jest niejasne, oraz wyraz „testy” (w liczbie mnogiej). Brak natomiast regulacji, że Minister Sprawiedliwości zatwierdza zestaw prawidłowych rozwiązań zadań zawartych w teście konkursowym, tzw. „klucz rozwiązań” oraz kryteria oceny pracy pisemnej, które to elementy zostały wyodrębnione w § 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania naboru dla kandydatów na aplikację ogólną oraz trybu powoływania i działania zespołu konkursowego i komisji konkursowej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1006).

Ponadto, należy rozważyć kwestię zasadności zatwierdzania testu i zadań w ramach pracy pisemnej przez Ministra Sprawiedliwości. Konieczność zatwierdzania to pozostałość po zniesionej już regulacji, na mocy której to Dyrektor Krajowej Szkoły powoływał zespół konkursowy. Obecnie należy to do kompetencji Ministra Sprawiedliwości. **Czy zatem celowe jest, aby Minister Sprawiedliwości zatwierdzał efekt prac zespołu, który sam wybrał i powołał?**

Na marginesie wskazać trzeba, że wciąż nieuregulowana pozostaje kwestia podmiotu zobowiązanego do opracowania aktów prawnych na II etap konkursu. Przypomnieć należy, że zespół konkursowy opracowuje jedynie wykaz tytułów aktów prawnych, który zresztą nie jest zatwierdzany przez Ministra Sprawiedliwości.

W proj. art. 18 ust. 4 ograniczono liczbę członków zespołu konkursowego oraz zmieniono kompetencje Dyrektora Krajowej Szkoły. Na organ ten nałożono obowiązek wskazania, w miejsce jednego, dwóch pracowników naukowych, naukowo-dydaktycznych lub dydaktycznych szkoły wyższej, posiadających co najmniej stopień naukowy doktora nauk prawnych, będących zarazem nauczycielami akademickimi i wykładowcami Krajowej Szkoły, równocześnie pozbawiając go uprawnień wynikających z art. 17 ust. 4 pkt 2 ustawy. W uzasadnieniu w ogóle nie wskazuje się przyczyn tej zmiany. Należy pamiętać, że wykładowcami Krajowej Szkoły są z założenia praktycy – sędziowie i prokuratorzy,

natomiast pracownicy naukowci znacznie rzadziej. Omawiana zmiana nie przysłuży się zatem lepszej organizacji naboru.

Ponadto, brak jest wśród członków zespołu konkursowego osoby niezbędnej do zapewnienia właściwej pracy tego organu, tj. sekretarza wskazywanego przez Dyrektora Krajowej Szkoły spośród sędziów i prokuratorów delegowanych do tej jednostki lub jej pracowników. Osoba wykonująca liczne czynności o charakterze niemerytorycznym, niemniej ściśle związane z poufną przecież działalnością zespołu konkursowego, powinna być członkiem tego zespołu (to samo dotyczy zespołów egzaminacyjnych). W praktyce Dyrektor Krajowej Szkoły wyznacza taką osobę, aby zapewnić należyte funkcjonowanie zespołu.

Przewidziany w proj. art. 18 ust. 10 obowiązek złożenia przez członków zespołu oświadczenia, że nie zachodzą w ich przypadku **powody wyłączenia wymienione w ustawie** - przed przystąpieniem do prac zespołu - jest fikcyjny, albowiem na tym etapie brak jeszcze zgłoszeń do konkursu, a zatem nie ma możliwości ujawnienia i zindywidualizowania kandydatów.

W proj. art. 18 ust. 11 sformułowanie „Konkurs przeprowadzany jest w Krajowej Szkole” powinno być zastąpione wyrażeniem „Konkurs przeprowadzany jest przez Krajową Szkołę”, bowiem z przyczyn logistycznych miejsce przeprowadzania konkursu z reguły mieści się poza Krajową Szkołą.

Zmniejszenie liczby członków komisji konkursowej z 13 do 11 osób i wyeliminowanie z grona członków komisji pracownika naukowego (proj. art. 18 ust. 12) jest zupełnie niezasadne i nie poparte należyłą argumentacją. Zarówno ta zmiana, jak i wcześniej omówione zmiany w zakresie trybu powoływania i składu zespołu i komisji, nie robią wrażenia dostatecznie przemyślanych.

Przeprowadzanie konkursu w siedzibach sądów i prokuratur w przypadku dużej liczby kandydatów (proj. art. 18 ust. 15) nie jest właściwe, gdyż powoduje zróżnicowanie warunków przeprowadzania konkursu dla poszczególnych kandydatów oraz brak realnego nadzoru przewodniczącego komisji nad przebiegiem konkursu oraz całością dokumentacji. Zasadnym jest przeprowadzanie konkursu w jednym miejscu, w obecności wszystkich członków komisji konkursowej, co w praktyce sprawdziło się i znalazło aprobatę wśród dotychczasowych członków komisji.

Wyeliminowanie ze składu komisji egzaminacyjnej wyodrębnionej funkcji przewodniczącego komisji, będącego sędzią (proj. art. 33 ust. 6), jest niewłaściwym rozwiązaniem, gdyż oznacza, że przewodniczącym może zostać także przedstawiciel Krajowej Rady Sądownictwa, który wcale sędzią być nie musi.

Analogiczne uwagi odnoszą do się proj. art. 36 ust. 6.

W powyższym przepisie nieuzasadnione wydaje się także pozostawienie w zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości (a nie Prokuratora Generalnego) wyboru kandydatów do komisji egzaminacyjnej, będących specjalistami z poszczególnych dziedzin prawa i nauk pokrewnych będących przedmiotem egzaminu. Jest to niekonsekwencja w stosunku do rozwiązania przyjętego w proj. art. 36 ust. 5 pkt 1 projektu.

Ponadto, w proj. art. 36 ust. 10 błędnie wskazano egzamin sędziowski zamiast egzaminu prokuratorskiego.

3.4. Przebieg aplikacji

Rozważając proponowany przez projekt model szkolenia wstępnego, należy na wstępie przybliżyć obecny.

Wprowadzony ustawą i wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi system szkolenia na aplikacjach specjalistycznych zakłada istnienie cykli szkoleniowych, trwających zwykle około 4 tygodni: w pierwszym tygodniu aplikanci odbywają zajęcia z określonej tematyki w Krajowej Szkole w Krakowie - tzw. **zjazdy**, a następnie są kierowani na **praktyki** w sądach powszechnych i prokuraturach na terenie całego kraju, pod nadzorem patronów powoływanych przez Dyrektora Krajowej Szkoły. Praktyki odbywają się także w innych instytucjach związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości (np. w Policji, sądach administracyjnych, urzędach kontroli skarbowej – zgodnie z programem danej aplikacji). Po każdym bloku przedmiotowo-tematycznym, obejmującym zajęcia i praktyki, przeprowadzany jest **sprawdzian wiedzy** z zakresu tego bloku, przede wszystkim w zakresie umiejętności jej praktycznego wykorzystania.

Zajęcia odbywają się w 15-osobowych grupach. Zjazdy odbywają się średnio raz w miesiącu dla każdej grupy. Podczas zjazdów aplikanci mają możliwość zakwaterowania w przyległym obiekcie hotelowym - Domu Aplikanta oraz bezpłatnego korzystania z bazy dydaktycznej i informatycznej, jak również wyposażenia i sprzętu Krajowej Szkoły.

Programy aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej przewidują **7 typów zajęć**, nakierowanych na rozwijanie różnych umiejętności, w szczególności o charakterze praktycznym (w tym np. symulacje rozpraw). Szczególną wagę przywiązuje się do **jednolitości przekazywanej wiedzy**. Wobec faktu, że praktyki odbywają się w różnych okręgach, po ich zakończeniu w Krajowej Szkole organizowane są zajęcia seminaryjne, służące podsumowaniu wiedzy zdobytej w trakcie praktyki, a także jej ujednoczeniu

w przypadku, gdyby praktyka ta w różnych częściach kraju okazała się odmienna lub budziła wątpliwości.

Patronami aplikantów (patronami koordynatorami oraz patronami praktyk i stażu) są, odpowiednio do programu aplikacji, sędziowie i prokuratorzy, a także referendarze sądowi, powoływani przez Dyrektora Krajowej Szkoły, za ich zgodą.

Zasadą jest, że **Dyrektor Krajowej Szkoły patronów koordynatorów wyznacza spośród sędziów i prokuratorów, którzy w sądach i prokuraturach pełnią lub pełnili funkcje kierowników szkoleń.** Patroni koordynatorzy wskazują kandydatów na patronów praktyk. Dyrektor Krajowej Szkoły wyznacza wskazane osoby na patronów praktyk dla aplikantów.

Krajowa Szkoła corocznie organizuje **cykliczne szkolenia** dla patronów praktyk z metodyki sprawowania patronatu. Również corocznie organizuje szkolenia z *tutoringu* i *mentoringu* dla patronów koordynatorów. Nadto organizuje szkolenia dla kierowników szkoleń.

Aplikanci Krajowej Szkoły w ankietach ewaluacyjnych dokonują **oceny praktyk.** Wyniki tych ankiet są analizowane przez kierownictwo Krajowej Szkoły. Nadto jest utrzymywany bieżący kontakt z aplikantami, za co odpowiada wyspecjalizowany Dział Praktyk i Spraw Aplikantów funkcjonujący w ramach Ośrodka Szkolenia Wstępnego Krajowej Szkoły. Aplikanci zgłaszają swoje uwagi patronom koordynatorom, a także kierownictwu Krajowej Szkoły. Krajowa Szkoła przesyła patronom wytyczne do praktyk.

Obecność aplikantów na zajęciach i praktykach jest obowiązkowa. **Nieobecności nieusprawiedliwione skutkują obniżeniem wysokości stypendium** (art. 43 ustawy). Jeżeli nieobecności te są znaczące (ponad 20% zajęć lub praktyk), Dyrektor Krajowej Szkoły może skreślić aplikanta z listy, co jest równoznaczne z zakończeniem odbywania aplikacji i obowiązkiem zwrotu pobranego stypendium (art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Warunkiem ukończenia aplikacji jest uzyskanie pozytywnych ocen ze wszystkich sprawdzianów i praktyk objętych programem aplikacji.

Proponowany w projekcie model aplikacji sędziowskiej (koncentruję się tu na rozwiązaniach dotyczących aplikacji sędziowskiej, jako że rozwiązania dotyczące aplikacji prokuratorskiej są analogiczne) zakłada, że aplikanta aplikacji sędziowskiej - niewłaściwie zwanego też w projekcie „aplikantem sądowym” - mianuje prezes sądu okręgowego (proj. art. 30 ust. 1 i 2).

Jednostkę, w której aplikant będzie zatrudniony (mianowany), określa się rozbieżnie – w proj. art. 30 ust. 1 jest to sąd okręgowy, a w ust. 2 tego przepisu „okręg danego sądu okręgowego”, choć są to pojęcia odmienne.

Zatrudnienie następować miałyby na etatach aplikanckich, które przydziela „z uwzględnieniem preferencji aplikanta co do miejsca zamieszkania” Minister Sprawiedliwości (proj. art. 29). Zapis ten rodzi kilka podstawowych trudności.

Po pierwsze, w treści projektowanego art. 29 **nie wskazuje się kryterium przydziału etatów aplikanckich powiązanego z racjonalnym wykorzystaniem kadr**. Możliwe zatem, że etaty, rozdzielone zgodnie z preferencją aplikantów, trafią do jednostek nie wykazujących odpowiednich potrzeb kadrowych.

Po drugie, z zatrudnieniem aplikantów wiąże się wcześniejsze planowanie wydatków budżetowych na ich wynagrodzenia. Z tego chociażby powodu zapis art. 29 projektu, przewidujący „uwzględnienie preferencji aplikanta” w zależności od miejsca zamieszkania jest trudny do realizacji.

Ponadto, przydział etatów musiałby poprzedzać **uzyskanie od każdego z aplikantów oświadczenia o wyborze**, co samo w sobie będzie procesem dość skomplikowanym organizacyjnie, a część aplikantów, z różnych przyczyn, może nie dopełnić tego obowiązku w pożądanym sposób. Może to znacząco opóźnić rozpoczęcie aplikacji. Projektowany przepis nie przewiduje tu żadnego „awaryjnego” rozwiązania. W dodatku, jak wskazano w uzasadnieniu projektu, etaty miałyby być przydzielane co roku, co powodowałoby konieczność trzykrotnego przechodzenia tej procedury. Trudno ustalić, czy jest to błąd w uzasadnieniu, czy zamysł projektodawcy.

W projekcie brak jest nadto przepisów normujących możliwą w praktyce sytuację, gdy **wyбір niektórych aplikantów z różnych przyczyn nie będzie mógł zostać uwzględniony** albo zbyt wielu aplikantów będzie pretendować do odbywania aplikacji w tej samej jednostce.

Należy mieć na uwadze, że sformułowanie „preferencje co do miejsca zamieszkania” jest szerokie – może to być w zasadzie dowolne preferowane przez aplikanta miejsce. **W praktyce, wielu aplikantów będzie wybierać okręg krakowski lub warszawski (warszawsko-praski)** - takie zjawisko obserwuje się obecnie przy kierowaniu aplikantów do odbywania praktyk.

Krajowa Szkoła umożliwi aplikantom dokonanie wyboru miejsca odbywania praktyk. Na II i III roczniku aplikacji sędziowskiej praktyki w okręgu krakowskim wybrało po 19 osób tj. ok. 20 % aplikantów. Okręg warszawski i warszawsko-praski wybrało: na II roczniku

aplikacji sędziowskiej 11% aplikantów, a na III roczniku – 20%. Pozostali zdecydowali się na odbywanie aplikacji w innych regionach kraju.

W świetle powyższego Minister Sprawiedliwości, będąc zobowiązany przepisem ustawy do bezwarunkowego uwzględniania preferencji aplikantów, nie będzie posiadał instrumentów do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania etatami aplikanckimi.

W uzasadnieniu projektu zawarto następujące przypuszczenie: *Ponieważ etaty aplikanckie przydzielane byłyby w każdym roku do poszczególnych sądów okręgowych oraz prokuratur, w większym stopniu niż dotąd, możliwe byłoby uwzględnienie preferencji aplikanta co do miejsca zamieszkania. Zmiana ta realizowałaby cel ułatwienia odbywania aplikacji dla osób, które do tej pory nie decydowały się na podejmowanie aplikacji organizowanej centralnie.* Hipoteza ta robi wrażenie nieporozumienia: ani przepisy, ani Krajowa Szkoła nie zmuszają aplikantów do „centralnego” odbywania praktyk. **Ustawa i przepisy wykonawcze do niej nigdy nie zakładały centralizacji praktyk** (bądź stażu), a jedynie centralizację naboru, zjazdów, sprawdzianów i egzaminów – a to ma pozostać niezmienione. Aplikanci mogą odbywać praktyki także w pobliżu swego stałego miejsca zamieszkania (i odbywają, np. w Szczecinie jest to na II i III roczniku aplikacji sędziowskiej łącznie 8 osób, w Gdańsku - 10). Projektowane przepisy, poza namnożeniem trudności organizacyjnych, nic zatem w istniejącym stanie rzeczy nie zmieniają.

Kolejne problemy powstają przy próbie interpretacji proj. art. 30 ust. 1 i 2.

Zgodnie z powyższymi przepisami, prezes sądu okręgowego, mianując aplikanta, będzie dokonywał „przydzielenia” aplikanta do określonego sądu rejonowego. Przydzielenie powinno „realizować program aplikacji ustalony przez Dyrektora KSSiP”. W toku aplikacji aplikant może być skierowany do innego sądu niż wynika to z przydzielenia. W ramach aplikacji aplikanci będą odbywać zajęcia w Krajowej Szkole oraz praktyki zgodnie z programem aplikacji (proj. art. 32 . ust. 1).

Powyższe zapisy budzą zastrzeżenia.

Po pierwsze, **zamyka się aplikantom możliwość odbywania aplikacji, a zatem praktyk, w jednostkach innych niż sądy** (a aplikantom aplikacji prokuratorskiej – poza prokuraturą). Obecnie programy aplikacji przewidują taką możliwość i wydaje się celowe jej utrzymanie. Na marginesie należy wskazać, że program aplikacji uchwała (także w myśl projektu) Rada Programowa, a nie ustala Dyrektor Krajowej Szkoły (proj. art. 30 ust. 2, art. 31 ust. 4).

Po drugie, projekt w związku z zatrudnieniem aplikanta wyodrębnia trzy szczeble organizacyjne: sąd okręgowy (pracodawca), sąd rejonowy wynikający z przydzielenia oraz

sąd rejonowy, do którego aplikanta skierowano poza przydzieleniem. W przypadku tej ostatniej jednostki przepisy nie precyzują, kto dokonuje jej wyboru i wydaje akt skierowania.

Patrona koordynatora wyznaczać ma aplikantowi prezes sądu rejonowego wynikającego z przydzielenia. Jak wcześniej wskazano, obecnie w praktyce patronów koordynatorów wyznacza Dyrektor Krajowej Szkoły spośród sędziów, którzy w sądach pełnią lub pełnili funkcje kierowników szkoleń. Są to zatem doświadczeni sędziowie zajmujący stanowiska sędziów sądu okręgowego lub apelacyjnego. Projektowana zmiana spowoduje, że **koordynatorzy będą zapewne sędziami sądów rejonowych** podległymi prezesowi „przydzielonego” sądu – trudno bowiem, aby prezes sądu rejonowego poszukiwał kandydatów i powierzał dodatkowe obowiązki sędziom spoza podległej mu jednostki. Patroni praktyk będą powoływani, zgodnie z proj. art. 30 ust. 4, przez prezesa sądu rejonowego, a więc zazwyczaj z tego samego grona sędziów, co patron koordynator. W takiej sytuacji zasadnicza funkcja patrona koordynatora – nadzór nad prawidłowym tokiem praktyk – może okazać się fikcją.

Należy nadto podnieść, że występuje niezgodność między projektowanymi art. 30 ust. 4 i art. 49 ust. 1. Pierwszy z tych przepisów, mówiąc ogólnie o „prezesie sądu rejonowego” wskazuje, że patrona praktyki może powołać także prezes sądu rejonowego innego niż sąd „przydzielony”, jeżeli aplikant zostanie skierowany do takiego sądu. Projektowany art. 49 ust. 1 mówi natomiast o prezesie sądu rejonowego, do którego przydzielony został aplikant sędziowski.

Ten sam problem występuje w projektowanych art. 31 ust. 4 i art. 49 ust. 1.

Uwagę zwraca tu całkowite **pominięcie roli Dyrektora Krajowej Szkoły w wyznaczaniu patronów praktyk**, choć przecież Krajowa Szkoła jest (i pozostaje w projekcie) jednostką powołaną do koordynowania całego procesu szkolenia i odpowiada za jego wyniki. Należy zaznaczyć, że powoływanie patronów obecnie odbywa się w ścisłej współpracy z organami sądów i nie następuje problemów, stąd powody, dla których zmiana w tym zakresie miałaby nastąpić, nie są jasne.

Ponadto, proponowana regulacja utrudniłaby Krajowej Szkole oddziaływanie na przebieg praktyk za pomocą opisanych we wcześniejszej części pisma środków. Prezesi sądów, z uwagi na wielość innych obowiązków, nie będą w stanie sprawować odpowiedniego nadzoru. W Krajowej Szkole, jak wspomniano wcześniej, funkcjonuje odrębny dział zajmujący się sprawami praktyk – w sądach i prokuraturach brak będzie takich jednostek. Z kolei pozostawienie Dyrektorowi Krajowej Szkoły obowiązku nadzoru bez możliwości jakiegokolwiek wpływu na dobór patronów tworzy iluzję prawną.

Jak wskazuje się w uzasadnieniu, *praktyki aplikantów realizowane będą w ramach zatrudnienia w sądzie lub prokuraturze według harmonogramu ustalonego przez Krajową Szkołę. Dyrektor Krajowej Szkoły nie będzie miał jednak zapewnionego dostępu do informacji o przebiegu praktyk*, w tym o miejscach ich odbywania ani osobach wyznaczonych na patronów, gdyż z jednej strony na organy sądu nie nałożono obowiązku udzielania takich informacji, a z drugiej - Dyrektora nie wyposażono w instrumenty prawne pozwalające na ich uzyskiwanie.

Wszystkie powyższe uwagi mają odpowiednie zastosowanie do aplikacji prokuratorskiej.

Przepisy projektu w ogóle nie przewidują organu, który mógłby skutecznie koordynować cały proces praktyk w sądach i prokuraturach, nie mówiąc już o łącznym nadzorowaniu obu aplikacji pod kątem właściwej realizacji programu. Roli takiej nie przyznaje się nikomu, a należy pamiętać, że praktyki to 80% cyklu szkoleniowego.

Wobec braku odpowiedniego nadzoru i dbałości o jakość i jednolitość kształcenia, a także obniżenia rangi patronów koordynatorów, w krótkim czasie **ujawnią się daleko idące odrębności w podejściu do aplikantów w poszczególnych sądach.**

W zakresie przepisów dotyczących przebiegu aplikacji zwraca nadto uwagę niedostosowanie treści proj. art. 27 ust. 2 do proj. art. 32 ust.1 i art. 36 ust. 1, a także zawarcie w tych przepisach zbędnych powtórzeń.

3.5. Status aplikanta

Swoista konstrukcja systemowa, którą wprowadza projekt zakłada, że **aplikant podlegałby prezesowi sądu okręgowego, będącego jego pracodawcą, a zarazem Dyrektorowi Krajowej Szkoły** (proj. art. 39 pkt 1 oraz obow. art. 39 pkt 4 ustawy).

Takie rozwiązanie rodziłoby liczne trudności organizacyjne i systemowe. Aplikant pozostawałby w stosunku zatrudnienia nawiązywanym na podstawie mianowania przez prezesa sądu okręgowego, co powoduje określone konsekwencje wynikające z kodeksu pracy. Równocześnie Dyrektor Krajowej zostaje wyposażony w wiele uprawnień kształtujących stosunek pracy aplikanta. Sprawy osobowe pracownika powinny pozostawać w gestii pracodawcy, niemniej w tym szczególnym wypadku aplikant nie tylko pracuje, ale też - zresztą nadal w ramach stosunku pracy - odbywa zajęcia w Krajowej Szkole (przez ok. 20 % czasu pracy w miesiącu). Powstaje zatem pytanie, czy aplikant będzie mógł uzyskać od pracodawcy urlop wypoczynkowy (w tym na żądanie) w okresie zjazdu albo sprawdzianu

(i w ogóle w okresie nieprzewidzianym jako przerwa w programie aplikacji), komu, w świetle proj. art. 41 ust. 2, aplikant powinien składać dokumenty usprawiedliwiające nieobecności w pracy (będącej jednocześnie praktyką), jaki wpływ na stosunek pracy będzie mieć wysłanie aplikanta przez Dyrektora Krajowej Szkoły na staż w myśl art. 48 ustawy. Pytania te można mnożyć, gdyż **przepisy projektu są zbyt mało precyzyjne, aby rozstrzygnąć kolizje z przepisami kodeksu pracy.**

Art. 41 w projektowanym brzmieniu pozostawia Dyrektorowi Krajowej Szkoły decyzję w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów, stanowiąc, że w przypadku wydania takiej decyzji „mianowanie wygasa” (proj. 28 ust. 3). Pracodawca nie miałby zatem własnej możliwości zakończenia stosunku pracy z aplikantem. Podległość służbowa aplikanta organom sądu w projektowanej regulacji jest zatem iluzoryczna. Aplikant w znacznie większym stopniu podlega Dyrektorowi Krajowej Szkoły: to on decyduje o zawieszeniu, skreśleniu z listy, ukaraniach dyscyplinarnych i nagrodach, o podjęciu przez aplikanta dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia bądź wysłaniu na staż zagraniczny (art. 48 ustawy), ale z drugiej strony nie ma wpływu na przebieg praktyk. Krótko mówiąc, **organ sądu (pracodawcy) pozbawiony jest wpływu na przebieg stosunku pracy, a Dyrektor Krajowej Szkoły na proces kształcenia praktycznego.**

Innym zagadnieniem jest, że nawet prezes sądu okręgowego będzie miał nikły wgląd w pracę aplikanta i mały wpływ na przebieg praktyk, gdyż będzie ona świadczona w sądach rejonowych, pod nadzorem patronów koordynatorów i patronów praktyk powoływanych przez prezesa sądu rejonowego. Projektodawca rezygnuje także z mechanizmu dyscyplinującego ujętego w art. 43 ustawy (obniżanie stypendium w razie nieusprawiedliwionych nieobecności). Zważywszy niejasną służbową sytuację aplikantów, ich dyscyplinowanie do obecności na zajęciach będzie trudniejsze niż obecnie.

Wątpliwości budzi także projektowany art. 41 ust. 2, który nakazuje Dyrektorowi Krajowej Szkoły **skreślenie z listy aplikantów osoby, która „nie czyni postępów w toku aplikacji”**. Jest to przesłanka o zbyt ogólnym charakterze, mogąca prowadzić do nadużyć. Można sobie wyobrazić, że brak postępów w przyswajaniu wiedzy zostanie wskazany w jednej lub kilku opiniach patronów praktyk (przy równoczesnej pozytywnej, choć niskiej ocenie praktyki). Czy będzie to podstawa do (obligatoryjnego) skreślenia aplikanta? Podobne pytanie powstaje przy powtarzających się najniższych (choć zaliczających) ocenach ze sprawdzianów. Przepis ten rodzi zbyt wiele trudności interpretacyjnych.

Nieuzasadniona jest także rezygnacja ze skreślenia aplikanta z listy aplikantów w razie nieprzystąpienia do sprawdzianu w wyznaczonym terminie, bez usprawiedliwienia (art. 41

ust. 2 pkt 3 ustawy). Może się zdarzyć, że aplikant nie przystąpi do jednego sprawdzianu przewidzianego w programie aplikacji, a uznanie takiego przypadku za „brak postępów” i skreślenie na tej podstawie nie jest wcale oczywiste – wykładnia sądu administracyjnego może pójść w innym kierunku. W dalszym ciągu aplikant może zatem pozostawać w zatrudnieniu w prokuraturze lub sądzie, posiadając prawo do pobierania wynagrodzenia z tego tytułu, pomimo że zgodnie z proj. art. 32 ust. 3 lub art. 36 ust. 3 nie nabędzie uprawnień do składania egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego.

Zaznaczyć należy, że omawiana „**podwójna podległość**” aplikanta stała się **jednym z głównych argumentów podnoszonych za likwidacją instytucji stażu odbywanego w ramach aplikacji sędziowskiej** - *vide* poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 30 sierpnia 2013 r. (druk nr 1996). W uzasadnieniu tego projektu napisano: *konstrukcja przewidzianego w ramach aplikacji sędziowskiej 18-miesięcznego stażu na stanowisku referendarza sądowego istotnie komplikuje status aplikanta, który jednocześnie staje się pracownikiem sądu (...). Trudno ustalić według jakich założeń należy opracować taki program [program stażu] skoro o miejscu wykonywania pracy w danym sądzie rejonowym będzie decydował prezes tego sądu, a nie Dyrektor Krajowej Szkoły. W tej sytuacji trudno zidentyfikować cel dydaktyczny aplikacji polegającej na odbywaniu stażu w warunkach, na które Dyrektor KSSiP nie miałby żadnego wpływu. Sprzeczność rozumowania i intencji autorów obu projektów – sejmowego i senackiego – musi budzić zdziwienie. Zaznaczyć należy, że Krajowa Szkoła dostrzegła te problemy i wniosowała o wyłączenie stażu z aplikacji sędziowskiej, m.in. z uwagi na komplikacje związane z podwójną podległością aplikantów. Stanowisko to podzielił Minister Sprawiedliwości w przygotowywanym w latach 2012-2013 projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o prokuraturze. Pamiętać przy tym trzeba, że aplikanci w okresie stażu zajmują się wyłącznie pracą na stanowisku referendarza sądowego, nie odbywając zjazdów, praktyk ani sprawdzianów, co znacznie zmniejsza liczbę możliwych komplikacji.*

O braku spójności i należytego przygotowania przez projektodawcę koncepcji odbywania aplikacji dodatkowo świadczy całkowita rozbieżność między projektem i jego uzasadnieniem w kwestii zakończenia stosunku pracy z aplikantem (*vide* proj. art. 28 ust. 3 oraz uzasadnienie na str. 6). Powyższe uwagi pisane są przy założeniu, że błędne jest uzasadnienie, a nie projekt, co nie znaczy, że koncepcja przyjęta w uzasadnieniu może być uznana za właściwą.

Podsumowując należy stwierdzić, że projektowany model aplikacji stanowi próbę połączenia systemu obowiązującego przed 2009 r. i systemu obecnego, tworząc swoistą hybrydę. Przy takim systemie rozwiązanie problemów organizacyjnych i wykształcenie jakichkolwiek dobrych praktyk zajęłoby wiele lat. Model aplikacji obowiązujący przed 2009 r., pomijając tu zagadnienie poziomu i jednolitości kształcenia, nie budził przynajmniej wątpliwości organizacyjnych i pozostawał spójny, czego niestety nie można powiedzieć o projektowanym. Powrót do modelu zdecentralizowanego byłby jednak rażącym anachronizmem na tle innych krajów europejskich.

Należy dodać, że obecny system szkolenia wstępnego funkcjonuje dobrze, czego dowodem jest znakomity poziom aplikantów zaprezentowany podczas egzaminów sędziowskiego i prokuratorskiego przeprowadzonych w 2013 r., a także podczas różnych nieobowiązkowych konkursów, w tym o charakterze międzynarodowym. Dla przykładu wskazać można, że drużyna aplikantów Krajowej Szkoły zajęła pierwsze miejsce w finale 8. edycji międzynarodowego konkursu THEMIS, który odbył się w dniach 21-25 października 2013 r. w Bukareszcie. Konkurs ten, organizowany przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) we współpracy z Radą Europy, cieszy się uznaniem na arenie międzynarodowej. Drużyna aplikantów Krajowej Szkoły pokonała w finale konkursu siedem drużyn składających się z laureatów czterech półfinałów, które odbyły się w 2013 r. w Madrycie, Wilnie, Brukseli i Budapeszcie.

3.6. Status absolwentów aplikacji specjalistycznych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, po odbyciu aplikacji specjalistycznych aplikant jest zobowiązany podjąć (lub kontynuować) zatrudnienie na jednym z wymaganych stanowisk w wymiarze sprawiedliwości lub jednostkach prokuratury (art. 44 ustawy), pod rygorem zwrotu pobranego stypendium.

Aplikanci aplikacji sędziowskiej, którzy uzyskali już zatrudnienie na czas nieokreślony na stanowiskach referendarzy sądowych w ramach stażu (art. 31 ust. 3 ustawy), po ukończeniu aplikacji pozostają na tych stanowiskach i mogą ubiegać się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego, zgodnie z art. 61 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 427, z późn. zm. /zwanej dalej u.s.p/).

Aplikanci aplikacji prokuratorskiej są powoływani na stanowiska asesorów prokuratorskich (art. 36 ustawy).

Projekt zmienia powyższe zasady, w zakresie dotyczącym absolwentów aplikacji sędziowskiej. Zgodnie z projektowanym art. 35 ust. 3, egzaminowany aplikant tej aplikacji może zostać zatrudniony na stanowisku referendarza sądowego lub starszego asystenta sędziego.

Regulacja ta wydaje się pozostawać w sprzeczności z faktem, że projekt nie uchyla art. 44 ustawy. Należy założyć, że jest to pomyłka, a nie celowy zabieg projektodawcy, gdyż treść art. 44 byłaby zupełnie niezgodna z założeniami projektu. Poniższe rozważania pomijają zatem istnienie ww. przepisu.

Obowiązujący model kształcenia wstępnego kadr wymiaru sprawiedliwości zakładał, że aplikanci aplikacji sędziowskiej, którzy odbywają wieloletnie szkolenie (łącznie, z aplikacją ogólną i stażem, trwające 5 lat) i pobierają w tym czasie stypendium lub wynagrodzenie wypłacane z budżetu państwa, są „inwestycją” w **przyszłość polskiego sądownictwa**. Na aplikantów aplikacji specjalistycznych, zgodnie z art. 44 ustawy, nałożono obowiązek podjęcia pracy w sądownictwie lub prokuraturze po zakończeniu aplikacji, przy równoczesnym zapisie, że naruszenie tego obowiązku skutkuje koniecznością zwrotu pobranego stypendium.

Podobne rozwiązanie przyjęto w art. 5 ustawy dnia 14 czerwca 1991 r. o Krajowej Szkole Administracji Publicznej (Dz. U. Nr 63, poz. 266, z późn. zm.), zgodnie z którym słuchacze tej Szkoły składają zobowiązanie do podjęcia i wykonywania, przez okres nie krótszy niż pięć lat od daty jej ukończenia, pracy w urzędach administracji na stanowiskach postawionych im do dyspozycji przez Prezesa Rady Ministrów.

Jak wcześniej wskazano, należne aplikantom wynagrodzenia, znacznie niższe przede wszystkim jako wartość netto, a nie jako ogólne obciążenie budżetu państwa, wcale nie będą ekwiwalentem wykonanej pracy, a w każdym razie nie bardziej, niż obecne praktyki w sądach i prokuraturach są ekwiwalentem wypłacanego stypendium. Równocześnie likwiduje się mechanizm pozwalający na zatrzymanie absolwentów aplikacji sędziowskiej w wymiarze sprawiedliwości. Wielu z nich, skoro będzie mieć taką możliwość, poszuka zatrudnienia poza sądem – droga do zawodu sędziego będzie zbyt niepewna.

Tym samym, proponowane w projekcie zmiany będą skutkować tym, że **szkolenie w ramach aplikacji sędziowskiej stanie się swoistym studium podyplomowym dla prawników** (podobnie jak dawna aplikacja sądowa) i oderwie się od zasadniczego celu, jakiemu powinno służyć: przygotowania kandydatów do pełnienia urzędu sędziego.

Projektowany model nie będzie także sprzyjał właściwemu planowaniu zatrudnienia w wymiarze sprawiedliwości. Zgodnie z zasadami racjonalnej polityki

kadrowej, Minister Sprawiedliwości powinien ustalać limity na poszczególne aplikacje w ścisłym powiązaniu z liczbą przewidywanych w kolejnych latach wakatów w sądownictwie i prokuraturze (taką zasadę wyraża ustawa w art. 16 ust. 2, a projekt ją podtrzymuje w art. 17 ust.1). Nie powinno chodzić tu jednak tylko o deklarację: prawidłowe ustalenie limitów oznacza, że wszyscy absolwenci aplikacji specjalistycznych zostaną zatrudnieni w sądach i prokuraturach, gdyż są tam po prostu potrzebni. Zbyt duża liczba absolwentów w stosunku do wakatów oznacza błąd w limicie. Tymczasem dopuszczenie fakultatywnego zatrudnienia zwalnia organ odpowiedzialny z konieczności dokonywania ścisłej rachuby. W razie wejścia projektowanych przepisów w życie, osoby „nadliczbowe” po prostu zostaną pominięte.

Należy pamiętać, że obecny model aplikacji przyciąga uzdolnionych absolwentów uczelni prawniczych, co jest wynikiem zarówno dobrej renomy, jaką cieszy się aplikacja w Krajowej Szkole, jak i zalet przyjętego modelu kształcenia wstępnego, gwarantującego zatrudnienie po ukończeniu aplikacji specjalistycznych, które dodatkowo stanowi konieczny warunek do ubiegania się o stanowisko sędziego lub prokuratora. Brak takiej gwarancji doprowadzi do znacznego zmniejszenia zainteresowania odbywaniem aplikacji sędziowskiej w Krajowej Szkole, co z kolei przełoży się na spadek zainteresowania tą aplikacją ze strony najlepszych absolwentów wydziałów prawa.

Wreszcie, projektowane przepisy **stawiają absolwentów aplikacji sędziowskiej w zupełnie innej (znacznie gorszej) sytuacji niż ta, w której znajdują się egzaminowani absolwenci aplikacji prokuratorskiej.** Tym ostatnim bowiem Minister Sprawiedliwości przedstawia propozycję pracy na stanowisku asesora prokuratury, co jest równoznaczne z zapewnieniem im zatrudnienia. Nie jest jasne, z jakich przyczyn droga dojścia do zawodu sędziego nie może być analogiczna. W roku ubiegłym liczba stanowisk asesorów prokuratury odpowiadała liczbie absolwentów aplikacji prokuratorskiej. Tak więc, system przewidziany ustawą działa bez zarzutu w przypadku aplikacji prokuratorskiej, co skłania do wniosku, że ewentualne problemy z jego funkcjonowaniem w odniesieniu do aplikacji sędziowskiej nie mają źródła w niewłaściwych przepisach.

4. Pozostałe zagadnienia

4.1. Szkolenie ustawiczne

Na wstępie podnieść należy, że projekt nie eliminuje istniejącej dysproporcji w zakresie regulacji szkolenia wstępnego i ustawicznego sędziów i prokuratorów. Ta druga

materia jest nadal *de facto* nieregulowana treścią ustawy. Powoduje to istotne konsekwencje, w tym finansowe, prowadzące do obniżenia znaczenia tego fragmentu działalności Krajowej Szkoły. W szczególności, dotychczasowa praktyka pokazuje brak pewności co do przewidywalnego i rzetelnego zabezpieczenia podstaw finansowych kształcenia ustawicznego.

Odnosząc się do rozwiązań szczegółowych należy wskazać, że w projektowanych zmianach w art. 2 ustawy brak jest zapisu o możliwości prowadzenia doskonalenia zawodowego dla innych prawniczych grup zawodowych, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy. Środowiska te zainteresowane są współpracą szkoleniową z Krajową Szkołą.

Pewne wątpliwości budzi treść proj. art. 4a. Przewidziana w ust. 1 tego przepisu możliwość zlecenia Krajowej Szkole dodatkowych szkoleń powinna przysługiwać samodzielnie prezesowi sądu apelacyjnego, znającemu potrzeby szkoleniowe podległej apelacji. Minister Sprawiedliwości ma w tym zakresie własną kompetencję, wynikającą z art. 2 ust. 2 pkt 10 ustawy. Z kolei w proj. art. 4a ust. 3 ogranicza się analogiczne uprawnienie Prokuratora Generalnego wymogiem uzyskania porozumienia z Ministrem Sprawiedliwości.

4.2. Harmonogramy działalności szkoleniowej i plany wydawnicze

Projektodawca w proj. art. 15a pominął fakt, że roczny harmonogram działalności szkoleniowej jest opracowywany wraz z **rocznym planem wydawniczym** Krajowej Szkoły, który także podlega procedurze zatwierdzania. Zapisy projektu w tym względzie należy więc uzupełnić.

Ponadto, w projekcie nie wskazano terminów, w jakich Dyrektor Krajowej Szkoły opracowuje harmonogram działalności szkoleniowej, a Rada Programowa go opiniuje. Należy tu mieć na względzie przepisy art. 82a u.s.p. i art. 62i ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.), które wskazują, iż prezes sądu apelacyjnego albo Prokurator Generalny, nie później niż do końca października danego roku, przekazują Dyrektorowi Krajowej Szkoły informację o potrzebach szkoleniowych, odpowiednio, sędziów lub prokuratorów. Powołane przepisy w zestawieniu z przepisami rozporządzenia 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.) wprowadzają niespójność, gdyż zgodnie z nimi zgłoszenie potrzeb szkoleniowych następuje

zbyt późno w stosunku do terminarza prac nad harmonogramem działalności szkoleniowej na dany rok (*vide* § 5-7 ww. rozporządzenia).

Skoro projektodawca podjął się uregulowania omawianych kwestii w ustawie, powinna to być regulacja pełna i spójna, co wymaga także dodania rozwiązań w zakresie zatwierdzania przez Ministra Sprawiedliwości harmonogramów i planów wydawniczych pod kątem zgodności z planem finansowym.

4.3. Wykładowcy Krajowej Szkoły

Projektowany zapis art. 53 ust. 2, zgodnie z którym przed *zatrudnieniem* na stanowisku wykładowcy Dyrektor Krajowej Szkoły będzie przedstawiał kandydata na wykładowcę Ministrowi Sprawiedliwości (albo Prokuratorowi Generalnemu za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości), budzi wątpliwości. Po pierwsze, wykładowcy nie są zatrudniani w Krajowej Szkole lecz prowadzą zajęcia na podstawie zawartych z nimi umów cywilnoprawnych. Nie wiadomo zatem, co oznacza zwrot „przed zatrudnieniem na stanowisku wykładowcy”. Pojęcie zatrudnienia należałoby bowiem rozumieć jako nawiązanie stosunku pracy, co w tym wypadku byłoby nieadekwatne – w relacji wykładowców z Krajową Szkołą brak cech takiego stosunku, a projekt ich nie wprowadza. Treść projektowanego przepisu może być różnie interpretowana, w tym prowadzić do wniosku, że przed każdym podpisaniem umowy z wykładowcą Dyrektor Krajowej Szkoły jest zobowiązany uzyskać „kontrasygnatę” Ministra Sprawiedliwości lub Prokuratora Generalnego. Przepis ten musiałby zostać doprecyzowany, gdyż przewidywany w nim, pełen niejasności tryb, może sparaliżować działalność szkoleniową. Sama konieczność przedstawiania kandydatur na wykładowców jeszcze dodatkowemu organowi, jakim jest Minister Sprawiedliwości, przedłuży i skomplikuje procedurę, i tak następcząca wiele trudności organizacyjnych.

Niezależnie od powyższego, uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zgłaszania sprzeciwu jawi się jako zbyt szerokie i niedookreślone: powinny zostać wskazane, choćby przykładowo, przesłanki do wyrażenia sprzeciwu.

Należy także zwrócić uwagę na treść proj. art. 56. Przepis ten nie uwzględnia faktu, że Krajowa Szkoła przetwarza także dane osobowe kandydatów na wykładowców. W tym zakresie powyższe unormowanie powinno zostać uzupełnione.

5. Przepisy przejściowe

Zgodnie z art. 11 projektowanej ustawy, aplikacja ogólna, sędziowska i prokuratorska rozpoczęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy odbywają się na podstawie przepisów dotychczasowych. Tym samym, obecni aplikanci sędziowscy, po złożeniu z pozytywnym wynikiem egzaminu sędziowskiego, odbywać będą 18-miesięczny staż referendarski, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy.

Równocześnie, zgodnie z projektowaną zmianą art. 61 § 1 pkt 7 u.s.p., ubiegać się o stanowisko sędziego sądu rejonowego będzie mógł ten, kto „ukończył aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i był zatrudniony przez okres co najmniej 18 miesięcy na stanowiskach referendarza sądowego lub starszego asystenta sędziego w pełnym wymiarze czasu pracy albo pracował w charakterze asesora prokuratorskiego - co najmniej przez 3 lata przed wystąpieniem o powołanie na stanowisko sędziego”.

Zestawiając powyżej wskazane przepisy można uznać, że osoby, które ukończą aplikację sędziowską wg obecnie obowiązujących zasad, ubiegając się o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego, będą zobligowane do spełnienia wszystkich warunków ujętych w art. 61 § 1 pkt 7 u.s.p. w zmienionym brzmieniu, a więc do przepracowania, po ukończeniu aplikacji wraz z 18-miesięcznym stażem, okresu następnych 18 miesięcy na stanowisku referendarza sądowego lub starszego asystenta sędziego. Łącznie ich wymagany czas pracy na tych stanowiskach wyniesie zatem 36 miesięcy.

Aby uniknąć wprowadzenia nierównych warunków dostępu do zawodu sędziego dla obecnych i „nowych” aplikantów aplikacji sędziowskiej, przepisy przejściowe powinny zostać odpowiednio zmienione lub uzupełnione. Aplikanci aplikacji sędziowskiej, którzy ukończą aplikację sędziowską na dotychczasowych zasadach, powinni zostać objęci warunkami dostępu do zawodu sędziego ujętymi w art. 61 § 1 pkt 7 u.s.p. w dotychczasowym brzmieniu.

Zgodnie z omawianym art. 11 projektowanej ustawy, aplikacja ogólna, która rozpoczęła się w dniu 27.01.2014 r., odbywać się będzie na niezmienionych zasadach. Natomiast aplikacja ogólna, która, zgodnie z zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r., miała się rozpocząć w dniu 26 stycznia 2015 r., nie odbędzie się. Z treści art. 12 ust. 2 projektowanej ustawy wynika, że w tym terminie, zamiast aplikacji ogólnej, rozpoczną się aplikacje specjalistyczne prowadzone na nowych zasadach.

Zgodnie z ust. 3 wyżej powołanego przepisu, limit miejsc ustalony zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2013 r. dla konkursu na aplikację ogólną

w 2014 r., stanowić ma z mocy ustawy łączny limit miejsc na aplikacje specjalistyczne, z rozdziałem liczby miejsc po połowie. Limit ten wynosi 180 miejsc.

Tym samym, projektodawca przewidział swoiste zastąpienie aplikacji ogólnej aplikacjami specjalistycznymi, dokonując automatycznego „przeniesienia” limitu miejsc, wynikającego z już wydanego i ogłoszonego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości dla aplikacji ogólnej w 2014 r. Powstaje zatem pytanie, czy limit po 90 miejsc na aplikacjach sędziowskiej i prokuratorskiej jest dostosowany do faktycznych potrzeb kadrowych sądów i prokuratur (ostatnio limity te były niższe i nie były jednakowe). Należy pamiętać, że ustalanie limitu na aplikacji ogólnej rządzi się innymi prawami – absolwenci tej aplikacji, którzy nie kontynuowali szkolenia, z założenia mieli być asystentami i referendarzami sądowymi. Tymczasem **liczba aplikantów poszczególnych aplikacji specjalistycznych powinna odzwierciedlać prognozowane wakaty na stanowiskach sędziów i prokuratorów.**

W myśl art. 12 ust. 1 projektowanej ustawy, konkurs na pierwszą edycję aplikacji specjalistycznych wg nowych zasad miałby przebiegać przy odpowiednim zastosowaniu obowiązujących przepisów o konkursie na aplikację ogólną (art. 16 ust. 2–5, art. 16a oraz art. 17 ustawy). Powyższa regulacja nie jest wystarczająca. **Nie rozstrzyga się dalszego etapu konkursu, następującego po sporządzeniu przez kandydatów testu i pracy pisemnej oraz zakończeniu prac przez komisję konkursową.**

Inaczej mówiąc, pominięta jest cała skomplikowana regulacja dotycząca ustalania listy kwalifikacyjnej i listy kandydatów zakwalifikowanych, oświadczeń o wyborze jednej z aplikacji, decyzji o przyjęciu na daną aplikację, itd. Przepisy przejściowe projektowanej ustawy mówią jedynie o prowadzeniu aplikacji wg nowych zasad (art. 12 ust. 2), a więc o etapie następującym już po zakończeniu naboru. Tym samym, regulacja dotycząca naboru w 2014 r. jest szczątkowa i nabór ten nie będzie mógł zostać przeprowadzony, z uwagi na brak dostatecznych podstaw prawnych. Wszystkie decyzje w przedmiocie przyjęcia na omawiane aplikacje, w razie ich zaskarżenia, uległyby uchyleniu ze względu na ich wydanie bez oparcia w przepisach ustawy.

Dodatkowo należy podnieść, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy, **absolwent aplikacji ogólnej może złożyć wniosek o umieszczenie na liście klasyfikacyjnej także w kolejnych latach szkoleniowych** (przez 3 lata od dnia ukończenia aplikacji), co daje mu możliwość ubiegania się o przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską nie tylko w roku, w którym ukończył aplikację ogólną. Likwidacja aplikacji ogólnej uniemożliwiłaby realizację powyższego uprawnienia, gdyż nie istniałaby już lista klasyfikacyjna aplikantów, o której

mowa w art. 26 ust. 2 i 3 ustawy – w jej miejsce wprowadza się konkurs na aplikacje specjalistyczne. Osoby, które ukończą aplikację ogólną w 2015 r., w myśl przepisów ustawy mogą ubiegać się o przyjęcie na aplikację sędziowską lub prokuratorską z kolejnymi rocznikami aplikacji ogólnej, aż do 2018 r.

Projekt nowelizacji likwiduje powyższe uprawnienie, nie proponując rozwiązania alternatywnego, a należy pamiętać, że jest to zagadnienie z zakresu ochrony praw nabytych i odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, wiążącej się z pogorszeniem sytuacji prawnej określonej grupy osób.

Podobnie, nie reguluje się sytuacji osób, które w momencie likwidacji aplikacji ogólnej będą nadal miały status aplikanta tej aplikacji, z uwagi na wcześniejsze **zawieszenie w prawach i obowiązkach aplikanta**. Osoby te nie będą miały możliwości kontynuowania rozpoczętej aplikacji, gdyż nie będzie ona istnieć. Równocześnie z ich statusem wiązać się będą określone uprawnienia, wynikające także z treści art. 11 projektowanej ustawy. Związane z tą kwestią problemy nie zostały przez projektodawcę dostrzeżone.

Powyższe uwagi skłaniają do wniosku, że przepisy przejściowe projektu wymagają istotnego uzupełnienia.

6. Podsumowanie

Podsumowując niniejsze rozważania należy stwierdzić, że o ile istnieje potrzeba prowadzenia prac legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania rozwiązań przyjętych w ustawie, dotyczy to pojedynczych przepisów, których stosowanie budzi wątpliwości interpretacyjne lub stwarza trudności organizacyjne. Niektóre przepisy proponowane przez projekt zasługują - z pewnymi zastrzeżeniami - na poparcie (proj. art. 4a i 4b, art. 6, art. 10, art. 17 ust. 4, art. 19, art. 25 ust. 5 i 7, art. 54, art. 56). Są to przepisy uzupełniające lub korygujące istniejące rozwiązania.

Trzeba jednak podkreślić, że w zakresie systemu szkolenia wstępnego projektowana nowelizacja ustawy w rzeczywistości jest zmianą rewolucyjną, a zmiana tego rodzaju zawsze niesie za sobą negatywne konsekwencje w postaci okresu przejściowego i występowania wielu komplikacji. Część tych problemów, bardzo istotnych i prawdopodobnych, wskazano powyżej; inne nawet trudno przewidzieć na etapie projektowania. Dokonywanie zmian tak daleko idących powinno być poprzedzone staranną analizą stanu istniejącego i zestawieniem realnych korzyści zmiany w odniesieniu do przewidywanych strat i trudności.

Radykalne przekształcanie systemu, który istnieje na tyle krótko, że rzetelna analiza jego funkcjonowania nie jest możliwa, wymaga szczególnej rozwagi. Jest to ważne zwłaszcza w tych dziedzinach, które wiążą się z kształtowaniem praw obywateli lub funkcjonowaniem podstawowych instytucji. Zbyt duża aktywność ustawodawcy, skutkująca ciągłymi zmianami koncepcji kształcenia kadr wymiaru sprawiedliwości, tworzyć może wrażenie chaosu, nie sprzyjając budowaniu zaufania ani do państwa, ani do sądownictwa i prokuratury.

Wydaje się, że ewentualne prace nad zmianą systemu szkolenia kadr sądownictwa i prokuratury powinny być poprzedzone szeroką dyskusją w środowisku sędziowskim, prokuratorskim i naukowym, a przede wszystkim przebiegać w zespole, w którym głos mieliby także przedstawiciele Krajowej Szkoły, dysponujący szczegółową wiedzą o funkcjonowaniu tej instytucji i doświadczeniem praktycznym w stosowaniu ustawy.

W świetle powyższego, przedstawiony projekt, zarówno pod względem koncepcyjnym, jak i legislacyjnym, musi być uznany za przygotowany zbyt pośpiesznie, bez wystarczającego przeanalizowania skutków planowanej nowelizacji.

z poważaniem

DYREKTOR
KRAJOWEJ SZKOŁY SĄDOWNICTWA I PROKURATURY
Pietraszko
Leszek Pietraszko
SĘDZIA SĄDU APELACYJNEGO